

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 162° - Numero 51

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

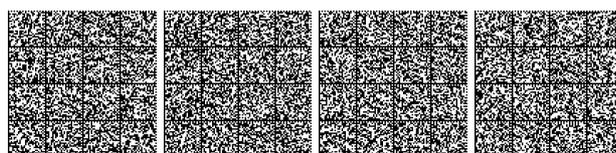
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 22 dicembre 2021

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 243. Ordinanza 25 novembre - 17 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Assunzione di allievi agenti della Polizia di Stato - Scorrimento della graduatoria di precedente concorso - Limitazione a coloro che possiedono i requisiti introdotti *medio tempore* - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, eguaglianza e imparzialità dell'azione amministrativa nonché lesione del diritto di accesso ai pubblici uffici in condizioni di parità e violazione delle regole relative alla decretazione d'urgenza - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- Decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, art. 11, comma 2-*bis*, lettera *b*).
- Costituzione, artt. 3, 51, 77 e 97.

Pag. 1

N. 244. Ordinanza 11 novembre - 17 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - In genere - Delitto di lesioni stradali gravi - Integrale risarcimento del reato - Conseguente procedibilità a querela - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza ed eguaglianza, di offensività e della finalità rieducativa della pena - Manifesta infondatezza delle questioni.

- Codice penale, art. 590-*bis*, primo comma, come sostituito dall'art. 1, comma 2, della legge 23 marzo 2016, n. 41; decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36.
- Costituzione, artt. 3, 13, secondo comma, e 27, terzo comma.

Pag. 5

N. 245. Sentenza 30 novembre - 21 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Differimento di termini e sospensione dell'efficacia di atti in materia di governo del territorio in considerazione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Proroga triennale della validità delle convenzioni di lottizzazione e degli accordi similari, comunque denominati, previsti dalla legislazione regionale in materia urbanistica, stipulati antecedentemente alla data di entrata in vigore della legge impugnata - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia parziale accettata dalla controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Differimento di termini e sospensione dell'efficacia di atti in materia di governo del territorio in considerazione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Proroga delle autorizzazioni paesaggistiche al 31 dicembre 2021 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione i principi fondamentali in materia concorrente del governo del territorio - Cessazione della materia del contendere.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Differimento di termini e sospensione dell'efficacia di atti in materia di governo del territorio in considerazione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Proroga, per un triennio, della validità di certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti o titoli abilitativi comunque denominati, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 dicembre 2021 - Violazione dei principi fondamentali in materia concorrente del governo del territorio - Illegittimità costituzionale nella parte delimitata dall'entrata in vigore dell'art. 20, comma 2, lettera *b*), della legge della Regione Lombardia 27 novembre 2020, n. 22.

- Legge della Regione Lombardia 7 agosto 2020, n. 18, art. 28.

- Costituzione, art. 117, terzo comma.

Pag. 10



N. 246. Sentenza 11 novembre - 21 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Disavanzo di amministrazione presunto derivante dalla gestione dell'esercizio 2018 - Modalità di copertura tramite modulazione negli esercizi dal 2020 al 2024 -- Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale in parte qua.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Disavanzo di amministrazione presunto derivante dalla gestione dell'esercizio 2019 -- Modalità di copertura tramite modulazione negli esercizi dal 2020 al 2024 - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale in parte qua.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Disavanzo di amministrazione derivante dalla gestione dell'esercizio 2018 - Modalità di copertura tramite piano di rientro articolato sugli esercizi 2019-2022 - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione Basilicata 9 dicembre 2020, n. 40, art. 4 e Allegato O2; legge della Regione Basilicata 12 marzo 2021, n. 8, art. 1 e Allegato 1.3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e).....

Pag. 19

N. 247. Sentenza 23 novembre - 21 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Quota aggiuntiva di spesa connessa alla mobilità in entrata del personale del soppresso ruolo speciale ad esaurimento proveniente dalle Comunità Montane - Previsione che tale quota non rileva ai fini, tra l'altro, delle disposizioni statali in tema di riduzione dei costi del personale, nel limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta dagli enti di provenienza - Violazione dei principi dell'equilibrio di bilancio e di copertura finanziaria e dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39, art. 5, comma 2.
- Costituzione, artt. 81, 97, primo comma, e 117, terzo comma.

Pag. 30

N. 248. Sentenza 21 ottobre - 21 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Banca e istituti di credito - Responsabilità degli organi straordinari - Promozione dell'azione per responsabilità civile - Condizione - Previa autorizzazione della Banca d'Italia - Denunciata violazione dei principi della responsabilità dei dipendenti pubblici, di buon andamento e imparzialità, di uguaglianza e ragionevolezza, della tutela del risparmio, del diritto alla tutela giurisdizionale, della garanzia, anche convenzionale e comunitaria, del giusto processo - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, art. 72, comma 9.
- Costituzione, artt. 11, 24, 28, 47, 97, 101, 102, 103, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 47; direttiva (UE) 2014/59, art. 34, paragrafo 1, lettera e).....

Pag. 38



N. 249. Sentenza 25 novembre - 21 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Usi civici - Norme della Regione Lazio - Attribuzione ai Comuni di funzioni e compiti amministrativi in materia di liquidazione di usi civici gravanti su terreni privati che abbiano acquisito carattere edificatorio - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e in quella dell'ordinamento civile, nonché della tutela del paesaggio e dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1, art. 4, come modificato dall'art. 4 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6.
- Costituzione, artt. 3, 9, 117, secondo comma, lettere l) e s), e 118.

Pag. 48

N. 250. Sentenza 10 novembre - 21 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Lavoratori somministrati presso pubbliche amministrazioni - Possibilità di essere assunti direttamente, da parte della amministrazione utilizzatrice, con contratti a tempo indeterminato, come per i lavoratori a termine - Esclusione - Denunciata disparità di trattamento - Non fondatezza della questione - Invito al legislatore a individuare modi e procedimenti compatibili con la somministrazione per soddisfare l'esigenza di uscita dal precariato di detti lavoratori.

Impiego pubblico - Lavoratori somministrati presso pubbliche amministrazioni - Possibilità di partecipare alle procedure concorsuali riservate al personale non dirigenziale titolare di un contratto flessibile - Esclusione - Denunciata disparità di trattamento - Inammissibilità della questione.

- Decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, art. 20, comma 9.
- Costituzione, art. 3.....

Pag. 54

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 67. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 dicembre 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Adeguamento del fondo per il trattamento di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale - Previsione dell'autorizzazione dell'ulteriore spesa annua di euro 946.600,92, per il triennio 2021-2023.

- Legge della Regione Siciliana 24 settembre 2021, n. 24 (Disposizioni per il settore della forestazione. Disposizioni varie), art. 4, commi 1 e 2.

Pag. 63

N. 199. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio dell'11 agosto 2021

Previdenza - Personale diplomatico in servizio all'estero - Attribuzione dell'indennità o della retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili - Computo dell'indennità o della retribuzione di posizione, così prefissata, nella base pensionabile per la determinazione del trattamento previdenziale del personale diplomatico che rimane assegnato a una sede di servizio all'estero sino alla data del collocamento a riposo.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 43, primo comma, e decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), art. 170, primo comma, in combinato disposto tra loro.....

Pag. 67



- N. **200.** Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio dell'11 agosto 2021
- Previdenza - Personale diplomatico in servizio all'estero - Attribuzione dell'indennità o della retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili - Computo dell'indennità o della retribuzione di posizione, così prefissata, nella base pensionabile per la determinazione del trattamento previdenziale del personale diplomatico che rimane assegnato a una sede di servizio all'estero sino alla data del collocamento a riposo.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 43, primo comma, e decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), art. 170, primo comma, in combinato disposto tra loro..... Pag. 71
- N. **201.** Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio dell'11 agosto 2021
- Previdenza - Personale diplomatico in servizio all'estero - Attribuzione dell'indennità o della retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili - Computo dell'indennità o della retribuzione di posizione, così prefissata, nella base pensionabile per la determinazione del trattamento previdenziale del personale diplomatico che rimane assegnato a una sede di servizio all'estero sino alla data del collocamento a riposo.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 43, primo comma, e decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), art. 170, primo comma, in combinato disposto tra loro..... Pag. 76
- N. **202.** Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio dell'11 agosto 2021
- Previdenza - Personale diplomatico in servizio all'estero - Attribuzione dell'indennità o della retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili - Computo dell'indennità o della retribuzione di posizione, così prefissata, nella base pensionabile per la determinazione del trattamento previdenziale del personale diplomatico che rimane assegnato a una sede di servizio all'estero sino alla data del collocamento a riposo.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 43, primo comma, e decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), art. 170, primo comma, in combinato disposto tra loro..... Pag. 80
- N. **203.** Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio dell'11 agosto 2021
- Previdenza - Personale diplomatico in servizio all'estero - Attribuzione dell'indennità o della retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili - Computo dell'indennità o della retribuzione di posizione, così prefissata, nella base pensionabile per la determinazione del trattamento previdenziale del personale diplomatico che rimane assegnato a una sede di servizio all'estero sino alla data del collocamento a riposo.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 43, primo comma, e decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), art. 170, primo comma, in combinato disposto tra loro..... Pag. 84



N. 204. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio dell'11 agosto 2021

Previdenza - Personale diplomatico in servizio all'estero - Attribuzione dell'indennità o della retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili - Computo dell'indennità o della retribuzione di posizione, così prefissata, nella base pensionabile per la determinazione del trattamento previdenziale del personale diplomatico che rimane assegnato a una sede di servizio all'estero sino alla data del collocamento a riposo.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 43, primo comma, e decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), art. 170, primo comma, in combinato disposto tra loro.....





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 243

Ordinanza 25 novembre - 17 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Assunzione di allievi agenti della Polizia di Stato - Scorrimento della graduatoria di precedente concorso - Limitazione a coloro che possiedono i requisiti introdotti *medio tempore* - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, eguaglianza e imparzialità dell'azione amministrativa nonché lesione del diritto di accesso ai pubblici uffici in condizioni di parità e violazione delle regole relative alla decretazione d'urgenza - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- Decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, art. 11, comma 2-*bis*, lettera *b*).
- Costituzione, artt. 3, 51, 77 e 97.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2-*bis*, lettera *b*), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con sette ordinanze del 25, 26, 28 maggio e del 3 luglio 2020, iscritte, rispettivamente, ai numeri 198, 199, 200, 201, 202, 203 e 204 del registro ordinanze 2020 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione di Matteo Francesco Pedrotti (r.o. n. 203 del 2020) e di Leonardo Mancuso (r.o. n. 204 del 2020), entrambi fuori termine, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 10 novembre 2021 il Giudice relatore Franco Modugno;
deliberato nella camera di consiglio del 25 novembre 2021.

Ritenuto che con sette ordinanze, di tenore in larga parte analogo, del 25 maggio 2020 (r.o. n. 198 del 2020), del 26 maggio 2020 (r.o. n. 199 del 2020), del 28 maggio 2020 (r.o. n. 200, n. 201 e n. 202 del 2020) e del 3 luglio 2020 (r.o. n. 203 e n. 204 del 2020), il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione - nonché, quanto alle sole ordinanze iscritte al r.o. n. 203 e n. 204 del 2020, in riferimento



agli artt. 51 e 77 Cost. - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2-bis, lettera b), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), aggiunto dalla legge di conversione 11 febbraio 2019, n. 12, nella parte in cui dispone: «purché in possesso, alla data del 1° gennaio 2019, dei requisiti di cui all'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335, nel testo vigente alla data di entrata in vigore della legge 30 dicembre 2018, n. 145, fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 2049 del citato codice dell'ordinamento militare»;

che il giudice *a quo* rileva che la norma censurata ha autorizzato l'assunzione di 1.851 allievi agenti della Polizia di Stato mediante scorrimento della graduatoria della prova scritta del concorso bandito con decreto del Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza del 18 maggio 2017, consentendo tuttavia di assumere, tra i collocati in graduatoria, solo i soggetti in possesso, al 1° gennaio 2019, dei nuovi requisiti - anagrafico e culturale - per l'accesso alla carriera iniziale della Polizia di Stato introdotti medio tempore dal decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante «Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», tramite modifica dell'art. 6 del d.P.R. 24 aprile 1982, n. 335 (Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia): vale a dire, età non superiore a 26 anni e titolo di studio di scuola secondaria superiore, quando invece il bando originario prevedeva un limite di età di 30 anni e il titolo di studio di scuola secondaria inferiore;

che il rimettente si trova investito di giudizi di impugnazione del decreto del 13 marzo 2019, con cui il Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza ha avviato la procedura di assunzione autorizzata dalla norma censurata, e degli atti ad esso conseguenti: giudizi promossi da soggetti che - sebbene collocati nella graduatoria della prova scritta del precedente concorso in posizione potenzialmente utile per aspirare all'assunzione - sono stati esclusi dalla procedura in quanto non in possesso dei nuovi requisiti (in particolare, perché di età superiore a 26 anni, ovvero - limitatamente al caso oggetto dell'ordinanza r.o. n. 200 del 2020 - perché privi del titolo di studio secondario superiore);

che, avverso gli atti impugnati, i ricorrenti hanno dedotto molteplici censure, riconducibili principalmente alla illegittimità costituzionale della norma applicata dall'amministrazione, sotto vari profili;

che - stante la non fondatezza delle eccezioni di inammissibilità o improcedibilità dei ricorsi, sollevate dal Ministero dell'interno nei singoli giudizi principali - le questioni risulterebbero rilevanti, in quanto il loro accoglimento comporterebbe l'annullamento, per invalidità derivata, degli atti impugnati;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* reputa che la norma denunciata, nella parte in cui richiede il possesso dei nuovi e più stringenti requisiti, si ponga effettivamente in contrasto con plurimi parametri costituzionali;

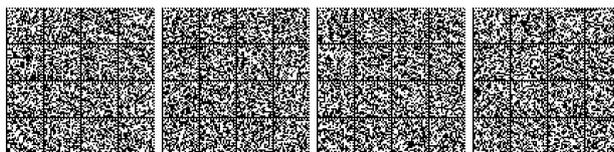
che risulterebbe violato, anzitutto, l'art. 3 Cost., per contrasto con il principio di ragionevolezza, in quanto la norma censurata - che si caratterizzerebbe quale legge-provvedimento - estendendo retroattivamente i nuovi requisiti per la partecipazione ai concorsi pubblici per l'accesso al ruolo di agente della Polizia di Stato ad un concorso già bandito, espletato e concluso prima della sua entrata in vigore, contrasterebbe con le esigenze di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento dei candidati utilmente collocati nella graduatoria di cui è previsto lo scorrimento;

che sarebbe violato anche il principio di eguaglianza, venendo riservato un trattamento ingiustamente diverso ad alcuni dei candidati, rispetto ad altri inseriti nella stessa graduatoria che avrebbero dovuto poter concorrere a parità di condizioni, essendo tutti in possesso dei requisiti stabiliti dal bando di concorso;

che la norma censurata si porrebbe in contrasto, ancora, con il principio di imparzialità dell'azione amministrativa, stabilito dall'art. 97 Cost., in quanto - essendo i destinatari della norma immediatamente individuabili al momento della sua approvazione - i nuovi e più restrittivi requisiti di assunzione avrebbero consentito alla pubblica amministrazione di «scegliere» taluni soggetti collocati in posizione utile nella graduatoria, favorendoli a danno di altri;

che, secondo la sola ordinanza r.o. n. 203 del 2020, anche a ritenere applicabili i nuovi requisiti allo scorrimento della graduatoria di un concorso già espletato, essi avrebbero dovuto essere riferiti, quanto al limite di età, alla originaria data di scadenza per la presentazione delle domande di partecipazione al concorso (25 giugno 2017) e, quanto al titolo di studio, al termine dell'anno scolastico antecedente o successivo alla data di entrata in vigore della norma censurata: sicché aver richiesto che i requisiti siano posseduti alla data del 1° gennaio 2019 costituirebbe soluzione arbitraria e contrastante con il principio di eguaglianza, e tale altresì da determinare una ingiustificata limitazione all'accesso all'impiego pubblico, in violazione dell'art. 51, primo comma, Cost.;

che la sola ordinanza r.o. n. 204 del 2020 censura, altresì, specificamente il fatto che, nell'introdurre il limite di età di 26 anni, la norma censurata continui a far salve le disposizioni dell'art. 2049 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), che consentono di elevare sino a tre anni il limite massimo di età per la partecipazione ai pubblici concorsi per i soggetti che abbiano prestato il servizio militare: profilo per il quale la norma si rivelerebbe incoerente con il fine perseguito, di assicurare il ringiovanimento delle Forze di polizia, e foriera di disparità di trattamento, nonché atta a determinare una irragionevole limitazione all'accesso ai pubblici uffici;



che le ordinanze iscritte al r.o. n. 203 e n. 204 del 2020 ritengono, infine, violato l'art. 77 Cost., giacché l'introduzione, con la legge di conversione, dei nuovi requisiti relativi all'età e al titolo di studio non solo sarebbe totalmente estranea rispetto al contenuto originario dell'art. 11 del d.l. n. 135 del 2018, ma si porrebbe altresì in contrasto con le finalità di semplificazione perseguite dal medesimo decreto-legge, costringendo la pubblica amministrazione a riesaminare le posizioni dei singoli candidati, per accertare il possesso di requisiti non previsti dal bando originario;

che è intervenuto, in tutti i giudizi, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto, in via principale, che le questioni siano dichiarate inammissibili per avvenuta cessazione della materia del contendere nei giudizi a quibus; in via progressivamente subordinata, che le questioni siano dichiarate inammissibili per irrilevanza; che sia disposta la restituzione degli atti al giudice *a quo* per *ius superveniens*; che le questioni siano dichiarate, nel merito, non fondate;

che, con ordinanza n. 191 del 2021, questa Corte ha dichiarato inammissibili gli interventi ad adiuvandum spiegati nel giudizio introdotto con l'ordinanza r.o. n. 204 del 2020 da Luca Bernardinelli, Francesca Carocci, Andrea Castellino, Giuseppe Ciarla, Guido Manco, Sebastiano Pecchia, Vincenzo Proietti, Alessandra Rizzo, Federica Serino, Valentina Sivero, Elena Tarantino e Francesco Varone, nonché, con distinto atto, da Diego D'Ippolito;

che con atti pervenuti l'8 novembre 2021 si sono costituiti Matteo Francesco Pedrotti e Leonardo Mancuso, parti ricorrenti nei giudizi introdotti, rispettivamente, con le ordinanze iscritte al r.o. n. 203 e n. 204 del 2020, i quali hanno chiesto l'accoglimento delle questioni o, in subordine, la restituzione degli atti al giudice *a quo* per *ius superveniens*.

Considerato che con sette ordinanze di rimessione, di tenore in larga parte analogo, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2-bis, lettera b), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), aggiunto dalla legge di conversione 11 febbraio 2019, n. 12, nella parte in cui dispone: «purché in possesso, alla data del 1° gennaio 2019, dei requisiti di cui all'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335, nel testo vigente alla data di entrata in vigore della legge 30 dicembre 2018, n. 145, fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 2049 del citato codice dell'ordinamento militare»;

che il giudice rimettente lamenta segnatamente il fatto che la norma censurata, nell'autorizzare l'assunzione di 1.851 allievi agenti della Polizia di Stato mediante scorrimento della graduatoria della prova scritta del concorso (già concluso) bandito dal Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza con decreto del 18 maggio 2017, abbia consentito di assumere, tra i collocati in graduatoria, solo coloro che fossero in possesso dei nuovi requisiti per l'accesso alla carriera iniziale della Polizia di Stato introdotti medio tempore dal decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante «Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», tramite modifica dell'art. 6 del d.P.R. 24 aprile 1982, n. 335 (Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia): vale a dire, età non superiore a 26 anni e titolo di studio di scuola secondaria superiore, quando invece il bando originario prevedeva un limite di età di 30 anni e il possesso del titolo di studio di scuola secondaria inferiore;

che il giudice *a quo* reputa con ciò violato l'art. 3 della Costituzione, per contrasto, sia con il principio di ragionevolezza, in quanto l'estensione retroattiva, con «legge-provvedimento», dei nuovi requisiti ad un concorso già espletato lederebbe l'esigenza di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento dei soggetti utilmente collocati nella graduatoria di cui è previsto lo scorrimento; sia con il principio di eguaglianza, venendo riservato un trattamento ingiustamente diverso ad alcuni dei candidati, rispetto ad altri inseriti nella stessa graduatoria che avrebbero dovuto poter concorrere a parità di condizioni;

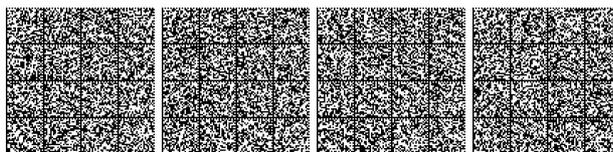
che sarebbe leso, altresì, il principio di imparzialità dell'azione amministrativa, sancito dall'art. 97 Cost., in quanto - essendo i destinatari della norma immediatamente individuabili al momento della sua approvazione - i nuovi e più stringenti requisiti di assunzione avrebbero consentito alla pubblica amministrazione di «scegliere» taluni soggetti collocati in posizione utile nella graduatoria, favorendoli a danno di altri;

che la sola ordinanza iscritta al r.o. n. 203 del 2020 ravvisa, inoltre, una violazione del principio di eguaglianza e del diritto di accesso ai pubblici uffici in condizioni di parità, stabilito dall'art. 51, primo comma, Cost., nel fatto che, ai fini dell'assunzione mediante scorrimento della graduatoria, i nuovi requisiti debbano essere posseduti alla data del 1° gennaio 2019, anziché alla data di scadenza per la presentazione delle domande di partecipazione al precedente concorso (25 giugno 2017), quanto al limite di età, e al termine dell'anno scolastico antecedente o successivo alla data di entrata in vigore della norma censurata, quanto al titolo di studio;

che l'ordinanza iscritta al r.o. n. 204 del 2020 lamenta, altresì, che la norma censurata, nell'introdurre il limite di età di 26 anni, continui a far salve le disposizioni dell'art. 2049 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), che consentono di elevare sino a tre anni il limite massimo di età per la partecipazione ai pubblici concorsi per i soggetti che abbiano prestato il servizio militare: profilo per il quale la norma si rivelerebbe incoerente con il fine perseguito, di assicurare il ringiovanimento delle Forze di polizia, e foriera di disparità di trattamento, nonché atta a determinare una irragionevole limitazione all'accesso ai pubblici uffici;

che le ordinanze iscritte al r.o. n. 203 e n. 204 del 2020 ritengono, infine, violato l'art. 77 Cost., giacché l'introduzione, con la legge di conversione, dei nuovi requisiti, non solo risulterebbe totalmente estranea rispetto al contenuto originario dell'art. 11 del d.l. n. 135 del 2018, ma si porrebbe altresì in contrasto con le finalità di semplificazione perseguite dal medesimo decreto-legge, costringendo la pubblica amministrazione a riesaminare le posizioni dei singoli candidati, per accertare il possesso di requisiti non previsti dal bando originario;

che le ordinanze di rimessione sollevano questioni analoghe o coincidenti, aventi ad oggetto la medesima norma, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione;



che, in via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità della costituzione, nei giudizi introdotti, rispettivamente, con le ordinanze iscritte al r.o. n. 203 e n. 204 del 2020, di Matteo Francesco Pedrotti e Leonardo Mancuso, in quanto effettuata con atti pervenuti l'8 novembre 2021, e dunque largamente tardiva rispetto al termine perentorio di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione nella *Gazzetta Ufficiale*, previsto dall'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, essendo la pubblicazione avvenuta il 27 gennaio 2021 (*ex plurimis*, sentenze n. 75 e n. 57 del 2021, n. 222 del 2018);

che, successivamente alle ordinanze di rimessione, è intervenuto l'art. 260-bis del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), come aggiunto in sede di conversione dalla legge 17 luglio 2020, n. 77;

che tale disposizione, al dichiarato scopo di definire il contenzioso insorto riguardo ai requisiti di partecipazione alla procedura concorsuale in questione, ha autorizzato l'Amministrazione della pubblica sicurezza ad assumere - entro un massimo di 1650 unità per l'anno 2020 e di 550 unità per l'anno 2021 - allievi agenti della Polizia di Stato mediante scorrimento della graduatoria della prova scritta del concorso bandito con decreto del Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza del 18 maggio 2017, a prescindere dal possesso dei nuovi e più stringenti requisiti introdotti dal d.lgs. n. 95 del 2017 (è sufficiente, dunque, il possesso dei precedenti requisiti previsti dal bando); ciò, con riferimento ai soggetti che: *a*) abbiano riportato alla prova scritta una votazione pari o superiore a quella minima conseguita dai destinatari della norma oggi sottoposta a scrutinio; *b*) siano stati ammessi alla fase successiva della procedura concorsuale in forza di provvedimenti del giudice amministrativo, ovvero abbiano tempestivamente impugnato gli atti di non ammissione con ricorso giurisdizionale o con ricorso straordinario al Capo dello Stato, sempre che i giudizi risultino pendenti; *c*) risultino idonei all'esito degli accertamenti dell'efficienza fisica, psicofisici e attitudinali previsti dalla disciplina vigente, ove non già espletati;

che la norma sopravvenuta è atta, dunque, a superare i dubbi di legittimità costituzionale denunciati, rispetto a tutti i candidati che abbiano tempestivamente impugnato gli atti di esclusione dalla procedura, come i ricorrenti nei giudizi principali (fermo restando che, come già rilevato da questa Corte nella citata ordinanza n. 191 del 2021, i candidati che non abbiano tempestivamente impugnato gli atti di esclusione dalla procedura non potrebbero, comunque sia, giovare di una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata, posto che la cosiddetta retroattività delle sentenze di accoglimento incontra il limite dei rapporti esauriti, quali quelli rispetto ai quali siano decorsi i termini di inoppugnabilità degli atti amministrativi);

che si impone, pertanto, la restituzione degli atti al giudice *a quo*, per un nuovo esame della rilevanza delle questioni alla luce dello *ius superveniens*;

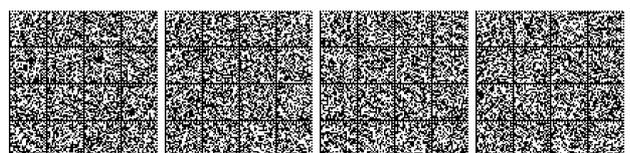
che, come segnalato anche dall'Avvocatura generale dello Stato, proprio a fronte della sopravvenienza del citato art. 260-bis del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, - cui il Ministero dell'interno ha dato attuazione con avviso del 29 settembre 2020, pubblicato sul sito istituzionale della Polizia di Stato - lo stesso TAR Lazio ha dichiarato improcedibili per sopravvenuta carenza d'interesse plurimi ricorsi del tutto analoghi a quelli oggetto dei giudizi a quibus (tra le altre, TAR Lazio, sezione prima-*quater*, 4 marzo 2021, n. 2631; TAR Lazio, sezione prima-*quater*, 29 dicembre 2020, n. 14063; TAR Lazio, sezione prima-*quater*, 26 novembre 2020, n. 12654);

che, a questo riguardo, non può essere, peraltro, accolta la richiesta, formulata in via principale dalla stessa Avvocatura generale dello Stato, che ha invitato questa Corte a dichiarare direttamente le questioni inammissibili «per cessazione della materia del contendere nel giudizio *a quo*»;

che nel giudizio in via incidentale, infatti, la sopravvenienza di una normativa idonea a superare i dubbi di legittimità costituzionale, prospettati dal giudice rimettente, non giustifica la dichiarazione di cessazione della materia del contendere (sentenza n. 89 del 2017), né legittima questa Corte a dichiarare le questioni inammissibili «per irrilevanza sopravvenuta»;

che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, lo *ius superveniens* può assumere rilievo solo ai fini della restituzione degli atti al giudice *a quo* (oltre alla già citata sentenza n. 89 del 2017; in generale, *ex plurimis*, ordinanze n. 55 del 2020 e n. 260 del 2019), spettando a quest'ultimo verificare l'incidenza della normativa sopravvenuta sulla rilevanza delle questioni sollevate.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile la costituzione di Matteo Francesco Pedrotti e Leonardo Mancuso nei giudizi introdotti, rispettivamente, con le ordinanze iscritte al r.o. n. 203 e n. 204 del 2020;

2) ordina la restituzione degli atti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 novembre 2021.

F.to:
Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 dicembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210243

N. 244

Ordinanza 11 novembre - 17 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - In genere - Delitto di lesioni stradali gravi - Integrale risarcimento del reato - Conseguente procedibilità a querela - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza ed eguaglianza, di offensività e della finalità rieducativa della pena - Manifesta infondatezza delle questioni.

- Codice penale, art. 590-*bis*, primo comma, come sostituito dall'art. 1, comma 2, della legge 23 marzo 2016, n. 41; decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36.
- Costituzione, artt. 3, 13, secondo comma, e 27, terzo comma.

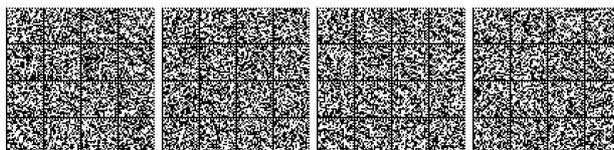
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 590-*bis*, primo comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 1, comma 2, della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274), e del decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36 (Disposizioni di modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 16, lettere a e b, e 17, della legge 23 giugno 2017, n. 103), promosso dal Tribunale ordinario di Lecce, sezione prima penale, nel procedimento penale a carico di S. T., con ordinanza del 10 dicembre 2019, iscritta al n. 170 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 10 novembre 2021 il Giudice relatore Francesco Viganò;
deliberato nella camera di consiglio dell'11 novembre 2021.

Ritenuto che con ordinanza del 10 dicembre 2019, il Tribunale ordinario di Lecce, sezione prima penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 590-*bis*, primo comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 1, comma 2, della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274), e del decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36 (Disposizioni di modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 16, lettere a e b, e 17, della legge 23 giugno 2017, n. 103) «nella parte in cui non prevedono la procedibilità a querela nelle ipotesi di lesioni personali stradali gravi per le quali la persona offesa risulti integralmente risarcita in ordine ai danni subiti a seguito dell'evento»;

che il rimettente deve giudicare della responsabilità di S. T., imputato del reato previsto dall'art. 590-*bis* cod. pen., per avere, alla guida di un'autovettura, investito il velocipede condotto da P. L., causando a quest'ultimo lesioni gravi consistite in un'emorragia subaracnoidea senza perdita di conoscenza, con pericolo di vita;

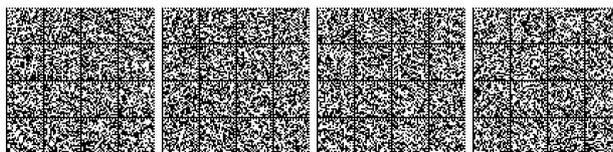
che, quanto alla rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* reputa sussistente la responsabilità dell'imputato in ordine al reato contestatogli, sicché un esito del processo diverso dalla condanna sarebbe prospettabile solo ove il delitto di cui all'art. 590-*bis*, primo comma, cod. pen. fosse procedibile a querela, dal momento che nel caso di specie essa non è stata presentata dalla persona offesa, integralmente risarcita dei danni subiti attraverso l'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile;

che, quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni prospettate, il rimettente rammenta che la fattispecie criminosa delle lesioni personali stradali gravi o gravissime, procedibile d'ufficio, è stata introdotta dalla legge n. 41 del 2016;

che l'art. 1, comma 16, lettera *a*), della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario) ha successivamente delegato il Governo a prevedere la procedibilità a querela per i reati contro la persona puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, salva in ogni caso la procedibilità d'ufficio qualora la persona offesa sia incapace per età o per infermità, oppure ricorrano circostanze aggravanti ad effetto speciale ovvero le circostanze indicate nell'articolo 339 cod. pen.;

che, nell'esercitare la delega con l'adozione del d.lgs. n. 36 del 2018, il Governo ha ommesso di annoverare tra le fattispecie oggetto della modifica del regime di procedibilità quella di cui al primo comma dell'art. 590-*bis* cod. pen., pur punita con una pena detentiva non superiore nel massimo a quattro anni;

che la disciplina recata dall'art. 590-*bis* cod. pen. sarebbe irragionevole, sotto il duplice profilo della carenza di «proporzionalità tra mezzi scelti e finalità perseguite» e del mancato rispetto del canone di «coerenza sistematica dell'ordinamento» (è citata la sentenza di questa Corte n. 84 del 1997), in quanto essa prevede la procedibilità d'ufficio anche in relazione alle lesioni stradali gravi di cui al primo comma della disposizione, nei casi in cui l'autore del fatto abbia integralmente risarcito la vittima e questa abbia scelto di non proporre querela;



che, essendo la circolazione stradale un'attività lecita, per compiere la quale è obbligatoria la sottoscrizione di una polizza assicurativa, sarebbe eccessivo e irragionevole, oltre che contrario «al principio di eguaglianza davanti alla legge (art. 3 Cost.), alla concreta offensività del fatto (art. 13 comma 2 Cost.) ed alla finalità rieducativa della pena (art. 27 comma 3 Cost.)» prevedere, a fronte di condotte non connotate da particolare allarme sociale, quali le lesioni colpose gravi contemplate dal primo comma dell'art. 590-*bis* cod. pen. e caratterizzate dalla generica violazione di norme in materia di circolazione stradale, l'ineffabile celebrazione del processo penale, anche in assenza di istanza punitiva della persona offesa che sia stata integralmente risarcita dei danni patiti;

che le vittime di un sinistro stradale che abbiano riportato lesioni gravi non verserebbero per ciò stesso in una condizione di incapacità che renda impossibile la presentazione della querela nel termine trimestrale previsto dall'art. 124 cod. pen.;

che la previsione indiscriminata della procedibilità d'ufficio sia per le lesioni stradali gravi ex art. 590-*bis*, primo comma, cod. pen., cui sia seguito il risarcimento del danno in favore della persona offesa, sia per le ipotesi aggravate di cui ai commi successivi della medesima disposizione, realizzerebbe un trattamento omogeneo di situazioni differenti, in contrasto con l'art. 3 Cost., indebitamente equiparando «l'automobilista c.d. modello, che abbia sempre rispettato tutte le prescrizioni all'uso richieste dalla legge» e «colui il quale circoli ignorando le norme del codice della strada o, in particolare, guidi un mezzo privo di copertura assicurativa»;

che le lesioni personali stradali, nell'ipotesi base di cui al primo comma dell'art. 590-*bis* cod. pen., non si connoterebbero per particolare disvalore, a differenza delle ipotesi di cui ai commi successivi, aggravate dalla violazione di regole cautelari specifiche, o dall'uso di sostanze alcoliche o stupefacenti, sicché la previsione della procedibilità d'ufficio sarebbe contraria al canone di proporzionalità;

che sarebbe incoerente mantenere la procedibilità d'ufficio in un ordinamento che consente l'estinzione del reato per condotte riparatorie (art. 162-*ter* cod. pen.) ed esclude la punibilità per la particolare tenuità del fatto (art. 131-*bis* cod. pen.), così frustrando la «finalità deflattiva del contenzioso penale sottesa ai recenti interventi legislativi»;

che la scelta compiuta dal d.lgs. n. 36 del 2018, di non prevedere la procedibilità a querela per le lesioni stradali di cui all'art. 590-*bis*, primo comma, cod. pen., pur essendo stata ritenuta da questa Corte, nella sentenza n. 223 del 2019, non viziata da eccesso di delega, si paleserebbe comunque contraria agli artt. 3, 13, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost.;

che, pur ammettendo che l'avere subito delle lesioni stradali possa compromettere la capacità della persona offesa di presentare querela, tale rischio dovrebbe considerarsi scongiurato in presenza di un documentato risarcimento del danno;

che non avere previsto, nel d.lgs. n. 36 del 2018, la procedibilità a querela nelle ipotesi in cui la persona offesa sia stata ristorata, determinerebbe un'indebita equiparazione tra l'«automobilista modello» che sia incorso in un'occasionale violazione colposa delle norme sulla circolazione stradale, ma abbia integralmente risarcito la persona offesa, e l'automobilista che circoli con un mezzo privo di copertura assicurativa e non provveda al ristoro alla vittima;

che la conservazione della procedibilità d'ufficio sarebbe ingiustificata, anche per lo scarso allarme sociale suscitato dalle condotte punite dal primo comma dell'art. 590-*bis* cod. pen.;

che l'attività del legislatore delegato, pur connotata da margini di discrezionalità, deve inserirsi in modo coerente nel complessivo quadro normativo, rispettando la *ratio* della legge delega (sono citate le sentenze di questa Corte n. 59 del 2016, n. 146 e 98 del 2015, n. 119 del 2013);

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili, improcedibili o comunque non fondate;

che il rimettente avrebbe chiesto a questa Corte un intervento additivo «del tutto improprio», mirante a legare il regime di procedibilità del reato di cui all'art. 590-*bis*, primo comma, cod. pen. a un elemento - l'avvenuto risarcimento del danno in favore della persona offesa - «assolutamente estraneo alla fattispecie penale», eventuale e rimesso alla volontà dell'autore del reato;



che le censure mosse nei confronti del d.lgs. n. 36 del 2018, pur formulate in riferimento a parametri costituzionali diversi dall'art. 76 Cost., sarebbero in realtà del tutto analoghe a quelle già disattese nella sentenza di questa Corte n. 223 del 2019, sicché esse dovrebbero ritenersi manifestamente infondate;

che parimenti da respingere sarebbero le censure indirizzate all'art. 590-bis, primo comma, cod. pen., in riferimento all'art. 3 Cost., non avendo il legislatore oltrepassato - nel prevedere la procedibilità d'ufficio per tale fattispecie criminosa - la soglia della manifesta irrazionalità, che sola consente il sindacato delle scelte legislative sul regime di procedibilità dei reati (sono citate le sentenze di questa Corte n. 220 del 2015 e n. 7 del 1987, le ordinanze n. 324 del 2013, n. 178 del 2003 e n. 204 del 1988);

che tale scelta legislativa risponderebbe, di contro, a una «precisa valutazione in ordine alla tutela dell'integrità fisica delle persone, in relazione alla specifica natura delle norme di cautela violate e alla gravità del danno»;

che non sussisterebbe alcuna irragionevole equiparazione tra colui che abbia stipulato l'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile e colui che ne sia sprovvisto, essendo la presenza della polizza assicurativa elemento totalmente estraneo alla fattispecie di cui all'art. 590-bis, primo comma, cod. pen.;

che la circostanza che l'ordinamento riconnetta alle condotte riparatorie effetti estintivi del reato, ai sensi dell'art. 162-ter, o di attenuazione della responsabilità dell'imputato, ex art. 62, primo comma, numero 6), cod. pen., dimostrerebbe come tali condotte non possano assumere rilievo al diverso fine della procedibilità;

che le censure del rimettente riferite agli artt. 13, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost. sarebbero insufficientemente argomentate e in ogni caso non fondate, inconferente essendo, in particolare, il riferimento all'art. 13, secondo comma, Cost.;

che non potrebbe ravvisarsi alcuna irragionevolezza nell'irrogazione della sanzione penale nonostante l'avvenuto risarcimento del danno patito dalla persona offesa, atteso che «l'ordinamento (salvo l'operare di istituti specifici) prevede la normale convivenza tra intervento risarcitorio e applicazione della sanzione penale»;

che l'art. 590-bis, primo comma, cod. pen. si applica alle sole lesioni stradali gravi e gravissime, e non a quelle lievi, che restano perseguibili a querela di parte ex art. 590, primo comma, cod. pen.;

che le lesioni colpose gravi commesse in violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro (art. 590, terzo comma, cod. pen.), anch'esse procedibili d'ufficio (sesto comma del medesimo articolo), sono punite con una pena più contenuta - atteso che si tratta di una pena alternativa - di quella prevista dall'art. 590-bis, primo comma, cod. pen., sicché «sarebbe semmai distonico nel sistema il fatto che a parità di entità della lesione un fatto ritenuto dal legislatore più grave (perché punito più gravemente) sia procedibile a querela rispetto ad un altro fatto ritenuto dal legislatore meno grave».

Considerato che con ordinanza del 10 dicembre 2019, il Tribunale ordinario di Lecce, sezione prima penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 590-bis, primo comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 1, comma 2, della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274) e del decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36 (Disposizioni di modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 16, lettere a e b, e 17, della legge 23 giugno 2017, n. 103) «nella parte in cui non prevedono la procedibilità a querela nelle ipotesi di lesioni personali stradali gravi per le quali la persona offesa risulti integralmente risarcita in ordine ai danni subiti a seguito dell'evento»;

che - sia pure attraverso un petitum che, come rilevato dall'Avvocatura generale dello Stato, parrebbe voler ancorare il regime di procedibilità alla circostanza, successiva alla commissione del reato, dell'avvenuto integrale risarcimento del reato - le questioni prospettate mirano, in sostanza, a estendere alla fattispecie base di lesioni stradali il regime di punibilità a querela della persona offesa;

che tali questioni sono manifestamente infondate;

che, infatti, censure in larga parte analoghe a quelle oggi in esame sono già state riconosciute non fondate dalla sentenza n. 248 del 2020;

che in tale occasione questa Corte, pur riconoscendo che le condotte di cui al primo comma dell'art. 590-bis cod. pen. sono connotate da «un minor disvalore sul piano della condotta e del grado della colpa» rispetto a quelle contemplate dai commi successivi della disposizione, ha ritenuto che la procedibilità d'ufficio, anche per le prime, non sia manifestamente irragionevole e, pertanto, lesiva dell'art. 3 Cost.;



che, contrariamente a quanto ritenuto dal rimettente, non può considerarsi «automobilista modello» chi abbia violato, sia pure occasionalmente, le norme attinenti alla circolazione stradale, provocando - in conseguenza di tale violazione - lesioni personali gravi o gravissime a carico di terzi, sicché neppure sotto tale profilo la previsione della procedibilità d'ufficio potrebbe essere ritenuta manifestamente irragionevole, così come non lo è - ancor prima - la scelta legislativa di conferire rilevanza penale a una simile condotta;

che per le medesime ragioni non può considerarsi manifestamente irragionevole, e pertanto contraria all'art. 3 Cost., la scelta compiuta dal legislatore con il d.lgs. n. 36 del 2018 di confermare la procedibilità d'ufficio del delitto di cui al primo comma dell'art. 590-bis cod. pen., già prevista dalla legge n. 41 del 2016;

che, del pari, manifestamente infondate sono le doglianze, ancora formulate in riferimento all'art. 3 Cost., ma in realtà attinenti al rapporto tra le scelte del legislatore delegato e quelle del legislatore delegante, relative alla mancata previsione della procedibilità a querela per il delitto di cui all'art. 590-bis, primo comma, cod. pen., per contrasto con la *ratio* complessiva della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario);

che infatti, anche a prescindere dall'incongruità del parametro evocato rispetto alla sostanza della doglianza prospettata, nella sentenza n. 223 del 2019 questa Corte ha già ritenuto - con riferimento all'allora denunciata violazione dell'art. 76 Cost. - che, nell'escludere la procedibilità a querela del delitto di cui all'art. 590-bis, primo comma, cod. pen., il Governo avesse adottato «una interpretazione non implausibile - e non distonica rispetto alla *ratio* di tutela sottesa alle indicazioni del legislatore delegante - del criterio dettato dall'art. 1, comma 16, lettera a), numero 1), della legge n. 103 del 2017»;

che manifestamente infondate sono, infine, le doglianze formulate in riferimento agli artt. 13, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., per le quali manca qualsiasi autonoma motivazione rispetto ai profili di censura attinenti all'allegata violazione dell'art. 3 Cost., essi stessi manifestamente infondati per le ragioni di cui si è detto;

che resta attuale, peraltro, l'auspicio che il legislatore rimediti sulla congruità dell'attuale regime di procedibilità per le diverse ipotesi di reato contemplate dall'art. 590-bis cod. pen., per le ragioni già illustrate nelle sentenze n. 223 del 2019 e n. 248 del 2020.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 590-bis, primo comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 1, comma 2, della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274) e del decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36 (Disposizioni di modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 16, lettere a e b, e 17, della legge 23 giugno 2017, n. 103), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 13, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Lecce, sezione prima penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 novembre 2021.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

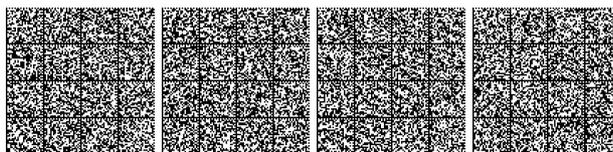
Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 dicembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 245

Sentenza 30 novembre - 21 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Differimento di termini e sospensione dell'efficacia di atti in materia di governo del territorio in considerazione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Proroga triennale della validità delle convenzioni di lottizzazione e degli accordi similari, comunque denominati, previsti dalla legislazione regionale in materia urbanistica, stipulati antecedentemente alla data di entrata in vigore della legge impugnata - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia parziale accettata dalla controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Differimento di termini e sospensione dell'efficacia di atti in materia di governo del territorio in considerazione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Proroga delle autorizzazioni paesaggistiche al 31 dicembre 2021 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione i principi fondamentali in materia concorrente del governo del territorio - Cessazione della materia del contendere.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Differimento di termini e sospensione dell'efficacia di atti in materia di governo del territorio in considerazione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Proroga, per un triennio, della validità di certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti o titoli abilitativi comunque denominati, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 dicembre 2021 - Violazione dei principi fondamentali in materia concorrente del governo del territorio - Illegittimità costituzionale nella parte delimitata dall'entrata in vigore dell'art. 20, comma 2, lettera b), della legge della Regione Lombardia 27 novembre 2020, n. 22.

- Legge della Regione Lombardia 7 agosto 2020, n. 18, art. 28.
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

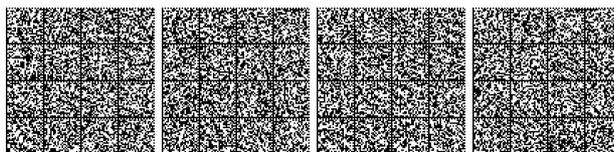
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge della Regione Lombardia 7 agosto 2020, n. 18 (Assestamento al bilancio 2020-2022 con modifiche di leggi regionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12-14 ottobre 2020, depositato in cancelleria il 13 ottobre 2020, iscritto al n. 95 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 30 novembre 2021 il Giudice relatore Silvana Sciarra;



uditi l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Piera Pujatti per la Regione Lombardia, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 30 novembre 2021.

Ritenuto in fatto

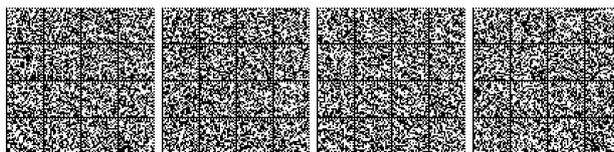
1.- Con ricorso notificato il 12-14 ottobre 2020, depositato il 13 ottobre 2020 (reg. ric. n. 95 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge della Regione Lombardia 7 agosto 2020, n. 18 (Assestamento al bilancio 2020-2022 con modifiche di leggi regionali).

1.1.- La disposizione regionale impugnata, nel testo vigente al momento della notifica del ricorso statale, prevedeva: «1. Anche in considerazione del permanere di gravi difficoltà per il settore delle costruzioni, derivanti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, è prorogata la validità: *a)* di tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti o titoli abilitativi, comunque denominati, in scadenza dal 31 gennaio 2020 e fino al 31 dicembre 2021, per tre anni dalla data di relativa scadenza; *b)* delle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 46 della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e dei termini da esse stabiliti, nonché di quelli contenuti in accordi similari, comunque denominati, previsti dalla legislazione regionale in materia urbanistica, stipulati antecedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge, che conservano validità per tre anni dalla relativa scadenza. 2. Le scadenze dei termini previsti agli articoli 8-*bis*, commi 1 e 2, e 40-*bis*, comma 1, primo e quarto periodo, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, nonché del termine di cui all'articolo 8, comma 2, della legge regionale 26 novembre 2019, n. 18 (Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 "Legge per il governo del territorio" e ad altre leggi regionali), differite in applicazione dell'articolo 1, comma 1, della legge regionale 31 marzo 2020, n. 4 (Differimento dei termini stabiliti da leggi e regolamenti regionali e disposizioni urgenti in materia contabile e di agriturismi, in considerazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19), sono prorogate fino al 31 dicembre 2020. 3. L'efficacia delle deliberazioni della Giunta regionale relative ai criteri di cui agli articoli 11, comma 5, e 43, comma 2-*quinqüies*, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 è sospesa per novanta giorni dalla data di pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione Lombardia delle stesse deliberazioni per consentire e agevolare le valutazioni di competenza dei comuni, ai fini della relativa applicazione».

1.2.- Il ricorrente osserva che la disposizione regionale impugnata, intervenuta sulla durata dei titoli edilizi, paesaggistici e delle convenzioni di lottizzazione «anche in considerazione del permanere di gravi difficoltà» per il settore delle costruzioni, derivanti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, ha dettato una disciplina difforme da quella statale, contenuta nell'art. 103, commi 2 e 2-*bis*, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, in legge 24 aprile 2020, n. 27, e nel successivo, integrativo art. 10, commi 4 e 4-*bis*, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale) convertito, con modificazioni, in legge 11 settembre 2020, n. 120.

1.3.- Il ricorrente richiama il testo delle norme statali interposte, per evidenziare le difformità rispetto alla disciplina dettata dal legislatore lombardo.

L'art. 103, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020, ha previsto che «[t]utti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, compresi i termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'articolo 15 del testo unico di cui al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020, conservano la loro validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza. La disposizione di cui al periodo precedente si applica anche alle segnalazioni certificate di inizio attività, alle segnalazioni certificate di agibilità nonché alle autorizzazioni paesaggistiche e alle autorizzazioni ambientali comunque denominate»; l'art. 103, comma 2-*bis*, ha previsto che «[i]l termine di validità nonché i termini di inizio e fine lavori previsti dalle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ovvero dagli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale, nonché i termini dei relativi piani attuativi e di qualunque altro atto ad essi propedeutico, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020, sono prorogati di novanta giorni. La presente disposizione si applica anche ai diversi termini delle convenzioni di lottizzazione di cui



all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ovvero degli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale nonché dei relativi piani attuativi che hanno usufruito della proroga di cui all'articolo 30, comma 3-bis, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98».

L'art. 10, comma 4, del d.l. n. 76 del 2020, nuovamente intervenuto sulla materia, ha stabilito che, «[p]er effetto della comunicazione del soggetto interessato di volersi avvalere del presente comma, sono prorogati rispettivamente di un anno e di tre anni i termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, come indicati nei permessi di costruire rilasciati o comunque formati fino al 31 dicembre 2020, purché i suddetti termini non siano già decorsi al momento della comunicazione dell'interessato e sempre che i titoli abilitativi non risultino in contrasto, al momento della comunicazione dell'interessato, con nuovi strumenti urbanistici approvati o adottati. Le disposizioni di cui al primo periodo del presente comma si applicano anche ai permessi di costruire per i quali l'amministrazione competente abbia già accordato una proroga ai sensi dell'articolo 15, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380. La medesima proroga si applica alle segnalazioni certificate di inizio attività presentate entro lo stesso termine ai sensi degli articoli 22 e 23 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380».

Lo stesso art. 10, al comma 4-bis, ha disposto che «[i]l termine di validità nonché i termini di inizio e fine lavori previsti dalle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, dagli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale, nonché i termini dei relativi piani attuativi e di qualunque altro atto ad essi propedeutico, formati al 31 dicembre 2020, sono prorogati di tre anni. La presente disposizione si applica anche ai diversi termini delle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, o degli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale nonché dei relativi piani attuativi che hanno usufruito della proroga di cui all'articolo 30, comma 3-bis, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98».

1.4.- La difesa statale sottolinea la maggiore ampiezza della proroga disposta in ambito regionale - che ha prolungato di tre anni la validità dei permessi di costruire in scadenza fino al 31 dicembre 2021 - e l'automatismo che la connota, laddove il legislatore statale ha proceduto con interventi graduali, proporzionati alla situazione emergenziale, subordinando la proroga dei termini di inizio e ultimazione dei lavori dei permessi di costruire alla comunicazione dell'interessato, nonché alla perdurante conformità del titolo agli strumenti urbanistici approvati o adottati.

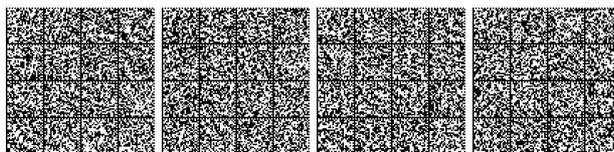
Inoltre - prosegue il ricorrente - l'impugnato art. 28, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020 ha previsto la proroga dei termini di validità dei permessi di costruire e delle convenzioni di lottizzazione e titoli similari, laddove la legislazione statale regola, altresì, la proroga dei termini di inizio e ultimazione dei lavori previsti in tali titoli, ma il silenzio della legge regionale sul punto non potrebbe essere colmato dall'applicazione della disciplina statale proprio in ragione della differente durata delle proroghe. La disciplina regionale sarebbe costituzionalmente illegittima anche sotto il profilo della violazione del principio di necessaria unitarietà della proroga, tanto dei termini di validità dei titoli, quanto dei termini di inizio e ultimazione dei lavori.

1.5.- Il ricorrente argomenta sulla prospettata lesività della disposizione impugnata muovendo dalla individuazione dell'ambito materiale di riferimento, riconducibile al «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente, entro cui si colloca la disciplina dei titoli abilitativi, che assurge a principio fondamentale, vincolante per le Regioni. Il rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio è da intendersi nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri ed obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere tali obiettivi. Il legislatore regionale lombardo avrebbe introdotto non già norme di dettaglio, ma una disciplina sostitutiva di quella dettata dallo Stato.

1.6.- La proroga in oggetto, secondo il ricorrente, non potrebbe non essere espressione di un principio fondamentale. I termini di validità dei titoli abilitativi, di qualsiasi livello, attingono al contenuto sostanziale, sicché una diversa durata degli stessi comporta una differente consistenza del diritto di costruire attribuito al titolare.

La legislazione regionale non può dunque disciplinare i termini in questione e le relative proroghe in modo difforme dalla legislazione statale, perché ciò renderebbe variabile lo *ius aedificandi*. Il governo del territorio, nella sua unitarietà, richiede, infatti, che i tratti essenziali del diritto di costruire siano i medesimi in ogni parte del territorio nazionale.

Quanto affermato dall'Avvocatura dello Stato varrebbe anche nella situazione di emergenza collegata alla diffusione del virus COVID-19, situazione in cui gli interventi delle Regioni e delle Province autonome, in particolare in materia edilizia, devono armonizzarsi con il complesso dei provvedimenti adottati dallo Stato, finalizzati a garantire la salute dei cittadini e, al contempo, a sostenere l'economia.



1.7.- Secondo la difesa statale, la disposizione regionale impugnata contrasterebbe con la legislazione statale prima richiamata anche con riferimento alla causale dell'emergenza su cui esplicitamente si fonda, poiché non vengono meno i principi di proporzionalità e limitatezza temporale. La proroga disposta dal legislatore regionale, riferita ai titoli abilitativi in scadenza fino al 31 dicembre 2021, violerebbe palesemente tali principi.

Analoghe considerazioni varrebbero, secondo il ricorrente, con riguardo alla proroga delle convenzioni di lottizzazione e degli accordi simili, che la Regione Lombardia ha disciplinato difformemente dallo Stato, senza un comprovato rapporto con la situazione emergenziale.

1.8.- Un ulteriore motivo di contrasto esposto dalla difesa statale è rappresentato dall'automatismo con cui opera la proroga prevista dalla disposizione regionale, laddove la norma statale contenuta nell'art. 10, comma 4, del d.l. n. 76 del 2020 ne subordina l'efficacia alla richiesta dell'interessato e alla perdurante compatibilità del titolo oggetto della richiesta di proroga con gli strumenti urbanistici, generali o particolareggiati, nel frattempo adottati.

La disciplina regionale si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale secondo cui la proroga opera se l'interessato manifesta l'intenzione di avvalersi del titolo. Il carattere automatico della proroga è stato previsto dal legislatore statale soltanto nella prima fase dell'emergenza, con l'art. 103, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020.

Il successivo art. 10, comma 4, del d.l. n. 76 del 2020, come pure il testo originario, antecedente alla disposizione regionale impugnata, prevedono che il regime di proroga dei termini di inizio e ultimazione dei lavori diviene operante solo su richiesta dell'interessato.

1.9.- Il ricorrente osserva, inoltre, che la disposizione regionale sarebbe costituzionalmente illegittima nella parte in cui si discosta dalla disciplina statale che subordina la proroga alla compatibilità del titolo abilitativo con gli strumenti urbanistici «anche meramente adottati», in applicazione del principio fissato dall'art. 12, comma 3, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)».

1.10.- Per tutte le ragioni illustrate, la disciplina regionale impugnata si porrebbe in contrasto con quella statale di principio, afferente ai titoli edilizi, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

2.- Con memoria depositata il 17 novembre 2020, si è costituita in giudizio la Regione Lombardia e ha chiesto di dichiarare il ricorso inammissibile o, comunque, non fondato.

2.1.- La difesa regionale eccepisce l'inammissibilità del ricorso per la genericità dell'impugnazione. Pur avendo a oggetto l'intero art. 28 della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, il ricorrente avrebbe argomentato con esclusivo riferimento alla previsione contenuta nel comma 1, lettere a) e b).

In subordine, la difesa regionale chiede che il ricorso sia ritenuto ammissibile limitatamente all'impugnazione del solo comma 1.

Con riferimento a tale comma 1, la stessa difesa eccepisce l'inammissibilità, per carenza di motivazione, della impugnazione riferita alla proroga della validità dei titoli paesaggistici, sul rilievo che il ricorrente non avrebbe argomentato sul tema specifico.

2.2.- Nel merito, la resistente concorda sulla riconducibilità della disposizione impugnata alla materia «governo del territorio», ma dissente circa la qualificazione delle norme statali richiamate come espressione di principi fondamentali. Si tratterebbe di una estensione dell'ambito dei principi fondamentali tale da azzerare i margini dell'intervento regionale.

Nella specie, la disciplina dettata nell'art. 28, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, di natura transitoria, risponderebbe all'esigenza di fornire una risposta urgente agli operatori del settore delle costruzioni, particolarmente sviluppato nel territorio lombardo.

2.3.- Partendo da tale premessa, la difesa regionale si sofferma sulla sequenza temporale degli interventi adottati dal legislatore statale per affermare che l'emergenza epidemiologica da COVID-19, con le evidenti ricadute sul piano economico-sociale, integri una circostanza rilevante *ex lege* ai fini della proroga dei titoli edilizi, peraltro già concedibile, in forza del disposto dell'art. 15, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, richiamato dal d.l. n. 76 del 2020.

Né sarebbe condivisibile la tesi del ricorrente secondo cui l'intera disciplina dei titoli edilizi rientrerebbe nei principi fondamentali della materia «governo del territorio». Nella specie, la disposizione regionale impugnata non inciderebbe affatto sulla classificazione dei titoli edilizi, né sul regime delle opere edilizie quanto a presupposti, procedimento, effetti, controlli e verifiche, essendosi limitata a spostare in avanti il termine della proroga.

La difesa regionale richiama, in proposito, la proroga dei titoli edilizi disposta dall'art. 30 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, in legge 9 agosto 2013, n. 98, e la disciplina prevista dall'art. 15 del d.P.R. n. 380 del 2001, e osserva che la proroga è un istituto di carattere generale, che può essere disposta anche a prescindere dalla richiesta dell'interessato quando la situazione contingente che la giustifica sia notoria.



2.4.- La resistente contesta, inoltre, che la legislazione emergenziale regionale debba ricalcare quella statale nelle materie di competenza concorrente, se ne condivide gli obiettivi, come sarebbe avvenuto nel caso in esame.

2.5.- Con riferimento al denunciato contrasto con l'art. 10, comma 4, del d.l. n. 76 del 2020 - che subordina la proroga alla domanda di parte e alla conformità urbanistica del titolo con gli strumenti sopravvenuti adottati - la difesa regionale sottolinea che dalla norma statale, di natura emergenziale e transitoria, non sarebbero ricavabili principi fondamentali vincolanti per il legislatore regionale, tanto più che la disposizione regionale impugnata sarebbe conforme ai principi di cui al d.P.R. n. 380 del 2001.

L'art. 10, comma 4, del d.l. n. 76 del 2020 avrebbe introdotto una deroga alla regola generale, e perciò, in quanto norma eccezionale, non potrebbe essere considerata espressione di principio generale.

Considerazioni analoghe varrebbero con riferimento all'estensione della misura di salvaguardia agli strumenti urbanistici soltanto «adottati», anch'essa derogatoria della regola generale, secondo cui gli strumenti urbanistici adottati non trovano applicazione con riferimento ai titoli già in essere.

2.6.- Quanto alla mancata previsione di termini di scadenza differenziati per l'inizio e l'ultimazione dei lavori, la difesa regionale ribadisce che l'impugnato art. 28, comma 1, lettera a), ricalca il contenuto dell'art. 10, comma 4, del d.l. n. 76 del 2020 nel testo originario, vigente al momento dell'approvazione della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, che prevedeva la proroga di tre anni, a dimostrazione della non riconducibilità di tale disciplina ai principi fondamentali.

2.7.- La resistente contesta inoltre che la differente scadenza dei termini possa incidere sulla consistenza del diritto contenuto nel titolo.

L'unico precedente di proroga generalizzata dei titoli edilizi e delle convenzioni di lottizzazione, disposto dal legislatore statale con l'art. 30, commi 3, 3-bis e 4, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, per contrastare la crisi del settore edilizio, riconosceva alle Regioni la possibilità di disciplinare diversamente i termini. Ciò dimostrerebbe che anche in situazioni di contingenze economiche, sociali e politiche vi sia spazio per l'intervento regionale.

2.8.- Con riferimento alla disposizione contenuta nell'art. 28, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, che prevede la proroga di tre anni delle convenzioni formatesi anteriormente alla data di entrata in vigore della predetta legge invece che al 31 dicembre 2020, come previsto dall'art. 10, comma 4-bis, del d.l. n. 76 del 2020, la difesa regionale segnala che la norma statale è stata introdotta in sede di conversione in legge del decreto citato, e che pertanto l'intervento del legislatore lombardo è avvenuto quando lo Stato non aveva ancora disciplinato la proroga delle convenzioni.

In ogni caso, poiché la norma statale in questione, in vigore dal 15 settembre 2020, dispone la proroga delle convenzioni formatesi in un periodo più ampio di quello indicato nella disposizione regionale, essa soltanto trova applicazione in quanto norma di maggior favore.

2.9.- In conclusione, e con riferimento alla prospettata violazione dei principi di proporzionalità e limitatezza temporale che si impongono alla legislazione emergenziale, la difesa regionale osserva che il termine di proroga più ampio previsto in ambito regionale non è risultato affatto sproporzionato, in quanto il legislatore statale, con il decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, recante «Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020, e disposizioni urgenti in materia di riscossione esattoriale», come convertito dalla legge 27 novembre 2020, n. 159, ha prorogato lo stato di emergenza al 31 dicembre 2021.

3.- In data 5 novembre 2021 la Regione Lombardia ha depositato una memoria illustrativa nella quale, dopo avere ribadito le eccezioni di inammissibilità del ricorso formulate nella memoria di costituzione, segnala che l'art. 18, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 27 novembre 2020, n. 22 (Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2020), ha soppresso l'art. 28, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, oggetto di impugnazione.

3.1.- Una tale sopravvenienza dovrebbe comportare la declaratoria di cessazione della materia del contendere *in parte qua*, tenuto conto che la disposizione impugnata non ha avuto applicazione.

3.2.- Inoltre, e senza recedere dalla eccezione di inammissibilità della relativa impugnazione, la difesa regionale segnala l'ulteriore sopravvenienza, costituita dal comma 1-bis dell'art. 28, introdotto dalla citata legge reg. Lombardia n. 22 del 2020, con il quale il legislatore regionale ha escluso dall'applicazione della proroga di cui al comma 1 del medesimo art. 28 il documento unico di regolarità contributiva (DURC) nonché le autorizzazioni dovute per i beni culturali e le autorizzazioni paesaggistiche di cui al d.lgs. n. 22 del 2004.



4.- Con atto depositato in data 19 novembre 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso limitatamente all'impugnazione dell'art. 28, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020.

5.- All'udienza del 30 novembre 2021, la difesa regionale ha riferito dell'imminente approvazione, da parte della Giunta regionale, dell'accettazione della rinuncia, come da delibera pervenuta in data 30 novembre 2021.

Le parti, per il resto, hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nei rispettivi scritti difensivi.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 95 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge della Regione Lombardia 7 agosto 2020, n. 18 (Assestamento al bilancio 2020-2022 con modifiche di leggi regionali).

2.- L'impugnato art. 28, rubricato «Differimento di termini e sospensione dell'efficacia di atti in materia di governo del territorio in considerazione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19», ha disposto «[a]nche in considerazione del permanere di gravi difficoltà per il settore delle costruzioni, derivanti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19», la proroga della validità di atti e titoli abilitativi.

In particolare l'art. 28, comma 1, ha previsto, alla lettera *a*), la proroga della validità di «tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti o titoli abilitativi, comunque denominati, in scadenza dal 31 gennaio 2020 e fino al 31 dicembre 2021, per tre anni dalla data di relativa scadenza», e, alla lettera *b*), la proroga della validità delle «convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 46 della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e dei termini da esse stabiliti, nonché di quelli contenuti in accordi similari, comunque denominati, previsti dalla legislazione regionale in materia urbanistica, stipulati antecedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge, che conservano validità per tre anni dalla relativa scadenza».

2.1.- Il ricorrente ritiene che la disposizione regionale violi il riparto di competenze in quanto proroga la validità dei titoli edilizi, paesaggistici e delle convenzioni di lottizzazione difformemente da quanto previsto dalla disciplina statale nell'art. 103, commi 2 e 2-*bis*, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, in legge 24 aprile 2020, n. 27, e nel successivo, integrativo art. 10, commi 4 e 4-*bis*, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale) convertito, con modificazioni, in legge 11 settembre 2020, n. 120.

2.2.- Il ricorrente muove dall'assunto che la normativa in esame sia riconducibile alla materia «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente, e che, all'interno di tale ambito materiale, la disciplina dei titoli edilizi e paesaggistici assurga al rango di principio fondamentale, anche con riferimento alla durata.

La disposizione regionale, con l'introdurre una disciplina sostitutiva di quella statale sulla proroga dei titoli, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., per il tramite del parametro interposto costituito dalle norme statali richiamate, che esprimono principi fondamentali della materia.

2.3.- La Regione Lombardia ha contestato che la proroga dei titoli abilitativi rientri nella normativa di principio riservata allo Stato in materia di «governo del territorio», assumendo che il legislatore regionale possa modulare diversamente la proroga per soddisfare esigenze peculiari del territorio.

3.- Occorre, in via preliminare, esaminare le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione resistente.

3.1.- La Regione Lombardia, anzitutto, eccepisce l'inammissibilità del ricorso promosso avverso l'intero art. 28 della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, in quanto sia la delibera di impugnazione del ricorso del Consiglio dei ministri che il ricorso non avrebbero individuato con sufficiente determinatezza le disposizioni impugnate, limitandosi a richiamare genericamente l'intero art. 28, che contiene disposizioni fra loro non omogenee.

3.1.1. - L'eccezione è priva di fondamento.

Come riconosciuto dalla stessa Regione Lombardia, sia dalla delibera di proposizione del ricorso, sia dal ricorso stesso emerge chiaramente che le censure di illegittimità costituzionale sono riferite alle sole prescrizioni contenute nel comma 1 del citato art. 28. Pertanto, lo scrutinio di questa Corte è circoscritto a tale comma.

3.2.- Deve essere, del pari, rigettata l'eccezione di inammissibilità formulata dalla difesa regionale con riguardo alla proroga della validità delle autorizzazioni paesaggistiche.



Il ricorrente, pur senza soffermarsi sulla dedotta violazione, chiaramente si duole che la proroga disposta dall'art. 28, comma 1, lettera *a*), investe i titoli autorizzativi anche paesaggistici, prevedendo termini diversi da quelli fissati dalla disciplina statale.

3.3.- Ancora in linea preliminare, occorre rilevare che, con atto depositato il 19 novembre 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso limitatamente alla impugnazione dell'art. 28, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, in ragione della sopravvenuta abrogazione della citata disposizione ad opera dell'art. 18, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Lombardia 27 novembre 2020, n. 22 (Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2020).

La Regione resistente, con delibera di Giunta pervenuta in data 30 novembre 2021, ha dichiarato di accettare la rinuncia.

Ciò comporta l'estinzione del processo, limitatamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

3.4.- Con la memoria illustrativa, la difesa regionale ha segnalato l'ulteriore sopravvenienza normativa costituita dal comma 1-*bis* dell'art. 28 della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, inserito dall'art. 20, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Lombardia n. 22 del 2020, entrata in vigore il 30 novembre 2020, precisando che tale disposizione ha escluso le autorizzazioni paesaggistiche dalla proroga di cui al comma 1. Una tale sopravvenienza comporterebbe, secondo la difesa regionale, la cessazione della materia del contendere.

Il periodo di vigenza della disposizione regionale impugnata - 11 agosto 2020-30 novembre 2020 - è allineato con la disciplina statale, contenuta nell'art. 103, comma 2-*sexies*, del d.l. n. 18 del 2020, aggiunto dal decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, recante «Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020, e disposizioni urgenti in materia di riscossione esattoriale», convertito, con modificazioni, in legge 27 novembre 2020, n. 159. La norma regionale impugnata avrebbe potuto operare dopo novanta giorni dalla scadenza della dichiarazione dello stato di emergenza previsto dalla normativa statale, ovvero dopo il 31 gennaio 2021 e dunque non ha trovato applicazione, come affermato dalla difesa regionale nella memoria illustrativa.

Sussistono pertanto i presupposti per dichiarare cessata la materia del contendere con riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, nella sola parte relativa alla proroga delle autorizzazioni paesaggistiche.

4.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionalità, circoscritta alla restante parte della lettera *a*) del comma 1 dell'art. 28, è fondata.

4.1.- È opportuno ricostruire diacronicamente il succedersi degli interventi statali, ispirati, sia pure nella diversa modulazione tra la prima e la seconda fase dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, dall'impellente esigenza di preservare, su tutto il territorio nazionale, la validità e l'efficacia dei titoli abilitativi altrimenti compromessa dal blocco delle attività.

4.1.1.- Con l'art. 103, comma 1, del d.l. n. 18 del 17 marzo 2020 (cosiddetto Decreto cura Italia), il legislatore ha approntato il primo intervento urgente. La paralisi dell'attività amministrativa e l'esigenza di garantire la protezione della salute e gli interessi collegati all'azione della pubblica amministrazione, hanno indotto il legislatore a prevedere la sospensione dei termini di tutti i procedimenti amministrativi.

In larga parte sovrapponibile è la *ratio* che sorregge la previsione contenuta nel successivo comma 2, rilevante in questo giudizio, che dispone la proroga della validità degli atti e provvedimenti e titoli abilitativi già perfezionati, nonché lo slittamento dei termini in essi previsti.

Al di là del riferimento agli atti amministrativi di certazione (certificati, attestati), il catalogo riguarda provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari, quali i titoli abilitativi, che conformano lo *ius aedificandi*, e nascono temporalmente limitati. Lo scopo che la proroga si prefigge è mantenere intatta la posizione dei destinatari fino alla fine dell'emergenza.

In sede di conversione in legge, si è stabilito che gli atti e i titoli in scadenza tra il 31 gennaio e il 31 luglio 2020 conservano «validità» per i novanta giorni successivi alla data della dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza, con previsione espressamente estesa ai termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'art. 15 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo *A*)», alle segnalazioni certificate di inizio attività (SCIA), alle segnalazioni di agibilità, alle autorizzazioni paesaggistiche e alle autorizzazioni ambientali, comunque denominate.



4.1.2.- Nel luglio 2020, nel permanere dell'emergenza, il legislatore è tornato a occuparsi di alcuni provvedimenti specifici - i permessi di costruire - per ricalibrare la proroga automatica e generalizzata inizialmente disposta con l'art. 103, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020.

L'art. 10, comma 4, del d.l. n. 76 del 2020 (cosiddetto Decreto semplificazioni), come convertito nella legge n. 120 del 2020, ha previsto che i termini di inizio e ultimazione dei lavori di cui all'art. 15 del d.P.R. n. 380 del 2001, come indicati nei permessi di costruire formati fino al 31 dicembre 2020, sono prorogati, se l'interessato comunica di volersi avvalere di tale proroga. Al momento della comunicazione i termini non devono essere già decorsi e il titolo deve risultare conforme agli strumenti urbanistici approvati o adottati.

Questa disciplina è stata espressamente estesa alle segnalazioni di inizio attività presentate entro lo stesso termine (31 dicembre 2020).

4.1.3.- A causa del protrarsi dell'emergenza epidemiologica, il legislatore è nuovamente intervenuto. L'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 125 del 2020, come convertito, ha modificato l'art. 103, comma 2, sostituendo la data del «31 luglio 2020» con «la data della dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza», così prorogando la validità di tutti gli atti e titoli in scadenza nell'intero periodo emergenziale, a partire dal 31 gennaio 2020.

L'art. 3-bis, comma 1, lettera b), del medesimo d.l. n. 125 del 2020, ha introdotto nell'art. 103 il comma 2-sexies, in cui si prevede che tutti gli atti e provvedimenti indicati al comma 2 dell'art. 103 «scaduti» tra il 1° agosto 2020 e la data di entrata in vigore della legge di conversione n. 159 del 2020 (27 novembre 2020), e non rinnovati, «si intendono validi e sono soggetti alla disciplina di cui al medesimo comma 2».

In questo modo, è stata recuperata la validità degli atti in scadenza nel periodo successivo al 31 luglio 2020, non compresi nella prima proroga.

La disciplina dettata dall'art. 10, comma 4, del d.l. n. 76 del 2020 è riferita ai permessi di costruire e alla SCIA, mentre gli altri titoli abilitativi sono assoggettati alla previsione dell'art. 103, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020, come modificato.

4.1.4.- Infine, con il decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per l'esercizio in sicurezza di attività sociali ed economiche), convertito, con modificazioni, in legge 16 settembre 2021, n. 126, l'emergenza da COVID-19 è stata prorogata fino al 31 dicembre 2021.

5.- La disposizione regionale oggetto della questione di legittimità costituzionale deve ricondursi alla materia «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente. Tale questione si incentra sulla pretesa violazione delle disposizioni statali relative alla proroga generalizzata dei titoli abilitativi in ragione della emergenza epidemiologica, qualificate come disposizioni contenenti principi fondamentali della materia, vincolanti per le Regioni.

5.1.- L'art. 28, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, nel disporre la proroga dei titoli abilitativi in modo difforme da quanto previsto nella disciplina statale (artt. 103, comma 2, d.l. n. 18 del 2020, come convertito, e 10, comma 4, d.l. n. 76 del 2020, come convertito), entra in collisione con un principio fondamentale.

Il raffronto tra le norme statali interposte e la disciplina regionale rende palese la diversità della proroga automatica disposta dalla Regione Lombardia, con riferimento sia all'oggetto - individuato in «tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti o titoli abilitativi, comunque denominati» in scadenza dal 31 gennaio 2020 fino al 31 dicembre 2021, laddove l'art. 103, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020, prevedeva la proroga automatica degli atti e titoli abilitativi in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020 -, sia alla durata della proroga, che la disposizione regionale ha indicato in tre anni dalla scadenza, mentre la norma statale ha individuato il termine finale nel novantesimo giorno successivo alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza.

La difformità si riscontra anche con riferimento alla previsione integrativa dettata dall'art. 10, comma 4, del d.l. n. 76 del 2020, che ha previsto una disciplina specifica della proroga dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori indicati nei permessi di costruire di cui all'art. 15 del d.P.R. n. 380 del 2001, eliminando l'automatismo e subordinando la concessione della proroga alla richiesta dell'interessato, nonché alla perdurante compatibilità del titolo oggetto di proroga con gli strumenti urbanistici approvati o adottati.

Inoltre, nel testo che risulta a seguito della legge di conversione, è previsto un termine differenziato di proroga dei suddetti termini, rispettivamente di un anno e di tre anni.

La disciplina regionale è, pertanto, affatto differente rispetto a quella statale.

Al disallineamento dei termini di proroga si affianca una disciplina strutturalmente diversa, giacché il d.l. n. 76 del 2020, intervenuto nella seconda fase dell'emergenza, ha superato l'automatismo della prima generalizzata proroga, introducendo gli elementi condizionali sopra indicati.



5.2. - Come già detto, la Regione contesta che la disciplina dettata dalle norme interposte assurga al rango di normazione di principio.

Per contrastare tale prospettazione si deve innanzi tutto richiamare l'orientamento di questa Corte, secondo cui la competenza legislativa concorrente non è contraddistinta da una netta separazione di materie, ma dal limite "mobile" e "variabile" costituito dai principi fondamentali, limite che «è incessantemente modulabile dal legislatore statale sulla base di scelte discrezionali, ove espressive di esigenze unitarie sottese alle varie materie» (sentenza n. 68 del 2018, punto 12.1.1. del Considerato in diritto, che richiama le sentenze n. 16 del 2010 e n. 50 del 2005).

5.3.- La riconducibilità delle norme che disciplinano i titoli abilitativi al rango di principi fondamentali della materia «governo del territorio» è stata ripetutamente affermata da questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 2 del 2021, n. 125 del 2017, n. 49 del 2016 e n. 309 del 2011). Di recente si è ribadito che anche «la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia concorrente "governo del territorio" (sentenze n. 68 del 2018 e n. 231 del 2016). L'obbligo di non iniziare i lavori prima di trenta giorni dalla segnalazione, stabilito dall'art. 23, comma 1, t.u. edilizia, concorre a caratterizzare indefettibilmente il regime del titolo abilitativo della "superSCIA", e costituisce anch'esso principio fondamentale della materia» (sentenza n. 2 del 2021, punto 2.3.2. del Considerato in diritto).

5.4.- Il principio fondamentale che viene ora in rilievo riguarda la durata dei titoli abilitativi, nella cui determinazione si ravvisa un punto di equilibrio fra i contrapposti interessi oggetto di tutela, inerenti alla realizzazione di interventi di trasformazione del territorio compatibili con la tutela dell'ambiente e dell'ordinato sviluppo urbanistico, per ciò stesso assegnato a titolo esclusivo al legislatore statale, secondo il sistema delineato dal d.P.R. n. 380 del 2001.

L'obiettivo perseguito dall'intervento statale, nello svolgersi di una inusitata emergenza epidemiologica come quella da COVID-19, è consistito nel prorogare i titoli abilitativi in termini omogenei su tutto il territorio nazionale.

Incidendo sulla durata, le norme statali interposte partecipano della natura di "principio fondamentale" che connota la disciplina dei titoli abilitativi, con l'effetto di vincolare le Regioni. Le pur gravi difficoltà che investono il settore delle costruzioni in Lombardia, peraltro riscontrabili anche in altre realtà regionali, non giustificano l'introduzione di un regime regionale difforme.

Né risulta pertinente il richiamo della difesa regionale alla proroga dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori prevista dal legislatore statale con l'art. 30, comma 3, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, in legge 9 agosto 2013, n. 98. In quel caso, era la stessa normativa statale di proroga che, sorretta dalla diversa *ratio* di rilancio dell'intero settore delle costruzioni, consentiva alle Regioni di dettare termini diversi, in funzione delle diverse esigenze dei territori.

5.5.- Con la disciplina richiamata a parametro interposto, lo Stato ha disposto la proroga generalizzata dei titoli abilitativi, seguendo lo sviluppo dell'emergenza epidemiologica e delle sue ricadute, nel bilanciamento di interessi potenzialmente confliggenti che connotano gli interventi sul territorio: l'interesse dei beneficiari dei titoli abilitativi a esercitare i diritti ivi conformati, da un lato, e l'interesse pubblico a non vincolare l'uso del territorio per un tempo eccessivo, dall'altro.

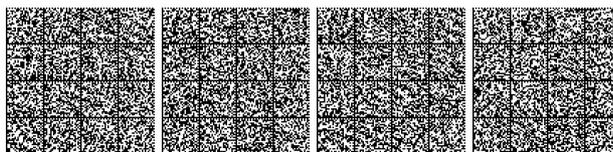
L'intervento statale ha inteso rispondere a esigenze che riguardano l'intero territorio nazionale, colpito dalla pandemia, con effetti drammatici che hanno inciso il tessuto sociale ed economico.

Si deve, pertanto, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 7 agosto 2020, n. 18, con esclusione della parte in cui, nel testo antecedente all'entrata in vigore della legge reg. Lombardia n. 22 del 2020, prevedeva la proroga delle autorizzazioni paesaggistiche.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 7 agosto 2020, n. 18 (*Assessment al bilancio 2020-2022 con modifiche di leggi regionali*), come delimitato - nel suo ambito di applicazione - dall'art. 20, comma 2, lettera b), della legge della Regione Lombardia 27 novembre 2020, n. 22 (*Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2020*);



2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, nella parte in cui - nel testo antecedente all'entrata in vigore della legge reg. Lombardia n. 22 del 2020 - prevedeva la proroga delle autorizzazioni paesaggistiche, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara estinto il processo, limitatamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210245

N. 246

Sentenza 11 novembre - 21 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Disavanzo di amministrazione presunto derivante dalla gestione dell'esercizio 2018 - Modalità di copertura tramite modulazione negli esercizi dal 2020 al 2024 -- Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Disavanzo di amministrazione presunto derivante dalla gestione dell'esercizio 2019 -- Modalità di copertura tramite modulazione negli esercizi dal 2020 al 2024 - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

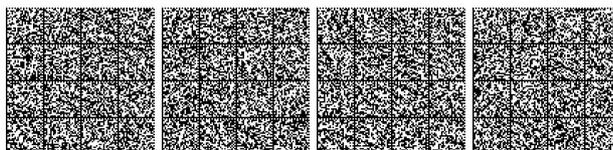
Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Disavanzo di amministrazione derivante dalla gestione dell'esercizio 2018 - Modalità di copertura tramite piano di rientro articolato sugli esercizi 2019-2022 - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge della Regione Basilicata 9 dicembre 2020, n. 40, art. 4 e Allegato O2; legge della Regione Basilicata 12 marzo 2021, n. 8, art. 1 e Allegato 1.3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;



Giudici :Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4 e dell'Allegato O2 della legge della Regione Basilicata 9 dicembre 2020, n. 40 (Prima variazione al Bilancio di previsione pluriennale 2020-2022 della Regione Basilicata), nonché dell'art. 1 e dell'Allegato 1.3 della legge della Regione Basilicata 12 marzo 2021, n. 8 (Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018 della Regione Basilicata - Adeguamento alla decisione n. 42/2020 PARI della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti di Basilicata [*recte*: Corte dei conti per la Basilicata]), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi rispettivamente notificati l'8-12 febbraio e il 12 maggio 2021, depositati in cancelleria il 12 febbraio e il 18 maggio 2021, iscritti ai numeri 7 e 28 del registro ricorsi 2021 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 9 e 22, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione della Regione Basilicata;

udito nell'udienza pubblica del 9 novembre 2021 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati dello Stato Giammario Rocchitta e Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Collevicchio per la Regione Basilicata;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 novembre 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato l'8-12 febbraio 2021 e depositato il 12 febbraio 2021 (reg. ric. n. 7 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 4 e i prospetti di cui all'Allegato O2 della legge della Regione Basilicata 9 dicembre 2020, n. 40 (Prima variazione al Bilancio di previsione pluriennale 2020-2022 della Regione Basilicata), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

1.1.- Il citato art. 4 dispone che «[i]l disavanzo di amministrazione presunto riveniente dagli esercizi precedenti viene ripianato secondo quanto previsto nell'Allegato O2, accluso alla presente legge, in applicazione del disposto dell'art. 42 del D.Lgs. n. 118/2011 e del principio contabile 9.11».

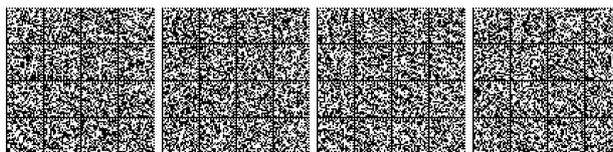
L'Allegato richiamato è costituito da due prospetti che, rispettivamente, contengono l'analisi del disavanzo presunto al 31 dicembre 2019 e le modalità di copertura dello stesso.

Il primo prospetto indica l'importo sia del disavanzo derivante dalla gestione dall'esercizio 2018 (17.688.239,00 euro, il cui ripiano non è stato effettuato nel corso del 2019), sia di quello derivante dalla gestione dell'esercizio 2019 (46.851.307,46 euro, come risultante dal disegno di legge di consuntivo 2019).

Il secondo prospetto quantifica nei seguenti termini le quote delle due descritte componenti di disavanzo da ripianare in ciascuno degli esercizi dal 2020 al 2024:

- disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2018: 1.000.000,00 euro in ciascuno degli esercizi 2020 e 2021, 10.000.000,00 euro nell'esercizio 2022 e 5.688.239,00 euro negli esercizi successivi (2023 e 2024, unitariamente considerati);

- disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2019: 3.200.000,00 euro nell'esercizio 2020, 2.000.000,00 euro nell'esercizio 2021, 20.000.000,00 euro nell'esercizio 2022 e 21.651.307,46 euro negli esercizi successivi (2023 e 2024, unitariamente considerati).



1.2.- Il ricorso premette che l'ultimo rendiconto approvato dalla Regione Basilicata è riferito all'esercizio finanziario 2017 e riconosce che la quantificazione del disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2018 tiene conto di quanto richiesto dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti nella decisione di parificazione del relativo rendiconto e, in particolare - come esplicitato dalla nota integrativa allegata alla legge regionale impugnata - della «necessità di prevedere, nel risultato di amministrazione 2018 definitivo, una serie di accantonamenti e poste vincolate» non considerati nel rendiconto inizialmente approvato dalla Giunta regionale.

Tuttavia, quanto alle modalità di ripiano del disavanzo 2018, il ricorso sostiene che la legge regionale impugnata ne avrebbe dovuto prevedere il recupero nell'esercizio in corso (ossia il 2020) o comunque, essendo questo ormai prossimo alla conclusione, nell'esercizio 2021, non quindi distribuendolo fino all'esercizio 2024, come invece rappresentato nell'Allegato O2 della stessa legge regionale.

A sostegno di tale censura e sul presupposto della tardiva approvazione del rendiconto dell'esercizio 2018, l'atto introduttivo richiama il contenuto di due principi contabili applicati contenuti nell'Allegato 4/2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

In particolare, evidenzia il paragrafo 9.2.28 laddove prevede che «[i]l disavanzo di amministrazione di un esercizio non applicato al bilancio e non ripianato a causa della tardiva approvazione del rendiconto o di una successiva rideterminazione del disavanzo già approvato, ad esempio a seguito di sentenza, è assimilabile al disavanzo non ripianato di cui alla lettera b) del paragrafo 9.2.26, ed è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione. [...] È tardiva l'approvazione del rendiconto che non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato».

Ricorda poi che il paragrafo 9.2.26, lettera b), prescrive che «il disavanzo non ripianato è pari alla differenza tra l'importo iscritto in via definitiva alla voce "Disavanzo di amministrazione" nel bilancio di previsione per l'esercizio cui il rendiconto si riferisce e il disavanzo ripianato di cui alla lettera a), salvo quanto previsto dal paragrafo 9.2.28».

1.3.- Il ricorso lamenta altresì, con una seconda censura, di carattere formale, la rappresentazione dell'analisi del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019 contenuta nell'Allegato O2 della legge regionale impugnata, ritenendola non conforme a quanto previsto dal paragrafo 9.11.7 del principio contabile applicato concernente la programmazione di cui all'Allegato 4/1 del d.lgs. n. 118 del 2011. Il citato principio, infatti, richiederebbe di indicare nella colonna «Composizione disavanzo presunto» della Tabella «Modalità copertura del disavanzo» lo stesso importo della colonna «Disavanzo presunto» della Tabella «Analisi del disavanzo presunto»; invece, nel richiamato Allegato O2 i due importi sarebbero diversi.

Il ricorso evidenzia inoltre, con ulteriori censure di carattere sostanziale, che la Tabella «Modalità copertura del disavanzo», contenuta nel medesimo Allegato O2, estenderebbe la durata dei piani di rientro per i disavanzi 2018 e 2019 oltre il triennio del bilancio di previsione 2020-2022, come si desumerebbe dalla indicazione delle quote da recuperare negli «Esercizi successivi (2023 e 2024)». Sarebbe perciò palese la violazione del disposto dell'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 - il quale prescriverebbe il ripiano del disavanzo di amministrazione nel triennio considerato nel bilancio di previsione - che «costituisce norma interposta all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione».

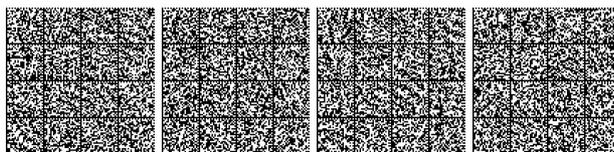
Il predetto art. 42, comma 12, risulterebbe violato anche perché la Regione Basilicata non avrebbe ancora adottato la prevista «delibera consiliare [...] avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio».

Per i motivi illustrati, conclude il ricorso, andrebbe dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Basilicata n. 40 del 2020 e dell'Allegato O2 della stessa.

2.- Con atto depositato il 19 marzo 2021 si è costituita in giudizio la Regione Basilicata, in persona del Presidente *pro tempore*, chiedendo di dichiarare la inammissibilità - sebbene senza illustrarne le ragioni - o la non fondatezza delle questioni promosse, previa, se del caso, autorimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011 per contrasto con gli artt. 1, 3, 81, 97, primo comma, e 119 Cost.

2.1.- In via preliminare, con riferimento alla contestazione di carattere formale che l'Allegato O2 non sarebbe conforme al principio contabile applicato contenuto nel paragrafo 9.11.7 dell'Allegato 4/1 del d.lgs. n. 118 del 2011, la difesa regionale precisa che esso conterrebbe un mero errore materiale, peraltro oggetto di una rettifica d'imminente adozione.

2.2.- Ciò chiarito la Regione resistente afferma di avere attribuito alla disposizione di cui all'art. 42, comma 12, terzo periodo, del d.lgs. n. 118 del 2011 «un'interpretazione costituzionalmente orientata, nel rispetto dei principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo», laddove, invece, le censure statali interpreterebbero la stessa norma in maniera «del tutto irragionevole, e in contrasto con gli articoli 1, 3, 81, 119 e 97, primo comma, Cost.».



Sarebbe infatti priva di proporzionalità l'imposizione «ai nuovi amministratori di un ente territoriale» dell'obbligo di ripiano in soli tre esercizi finanziari di un ingente disavanzo «ereditato dalla gestione dell'amministrazione precedente». Ciò comporterebbe un improprio condizionamento dell'azione amministrativa e politica dei nuovi amministratori, che, stretti da tali vincoli, vedrebbero eccessivamente limitate le proprie «capacità di gestione», mentre «sarebbe ben più ragionevole consentire il ripiano del disavanzo» nei cinque anni di durata della legislatura, come del resto sarebbe evocato dallo stesso art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011 nel riferimento al ripiano «non oltre la durata» della legislatura stessa.

Ad avviso della difesa regionale l'avversata interpretazione di quest'ultima disposizione pregiudicherebbe il potere programmatico di risanamento della situazione finanziaria ereditata, in violazione dell'art. 81 Cost., e impedirebbe agli amministratori sopraggiunti, come affermato dalla sentenza n. 34 del 2021 di questa Corte, «di esercitare pienamente il mandato elettorale, confinando la posizione dei subentranti in una condizione di responsabilità politica oggettiva, con pregiudizio dell'art. 1 Cost.».

La difesa regionale richiama poi i principi enunciati dalla sentenza di questa Corte n. 18 del 2019 per sostenere che il limite triennale fissato per il ripiano del disavanzo dall'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011 sarebbe «rivolto alla medesima amministrazione che ha prodotto quello stesso disavanzo, e non anche a quella che lo abbia ereditato dagli amministratori precedenti». Ciò in coerenza con la *ratio* della disposizione, ravvisata dalla citata sentenza, di evitare che questi ultimi lascino «“eredità” finanziariamente onerose e indefinite ai loro successori e ai futuri amministratori».

Inoltre, a differenza della previsione dichiarata costituzionalmente illegittima con la citata sentenza n. 18 del 2019 - che incideva sul ripiano fino a trent'anni dei disavanzi degli enti locali in predissesto - le norme impugnate non lederebbero «in alcun modo l'equità intergenerazionale né il principio di veridicità dei conti», limitandosi a «spalmare su 5 anni la copertura di un debito di c.a. 65 milioni di euro». A questo riguardo è altresì richiamato il parere del collegio dei revisori della Regione Basilicata sul progetto di ripiano del debito in questione, nel quale verrebbe «dato atto e apprezzato l'impegno da parte dell'Amministrazione [...] di rimuovere l'Ente da una situazione di squilibrio permanente, le cui radici probabilmente affond[erebbero] in più esercizi precedenti».

Infine, la sostenuta interpretazione dell'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011 consentirebbe «che gli amministratori eletti o eligendi possano presentarsi agli elettori scevri da oneri pregressi, e che gli amministratori uscenti possano essere valutati per i risultati raggiunti».

L'art. 4 della legge reg. Basilicata n. 40 del 2020 prevederebbe quindi un piano di rientro dal disavanzo «economicamente, storicamente e giuridicamente coerente» con un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011.

2.3.- Ove tale interpretazione dovesse ritenersi preclusa, la Regione Basilicata prospetta l'illegittimità costituzionale del citato art. 42 «per tutte le ragioni sopra esposte», apparendo tale disposizione «completamente sproporzionata rispetto alla *ratio* che la sorregge».

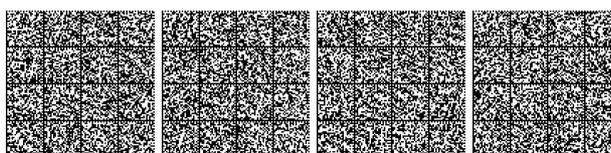
La misura in esame, infatti, inciderebbe in modo non proporzionato sull'autonomia contabile della nuova amministrazione orientando le politiche di spesa del primo triennio esclusivamente al ripiano del disavanzo, frustrando «eccessivamente ma inutilmente qualsiasi margine di manovra all'attività amministrativa e politica della Giunta subentrata».

Sulla base delle suddette argomentazioni la resistente chiede a questa Corte di sollevare in via incidentale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42 (*recte*: art. 42, comma 12,) del d.lgs. n. 118 del 2011 per contrasto con gli artt. 1, 3, 81, 97, primo comma, e 119 Cost., ricorrendo un «rapporto di presupposizione e di continenza» tra la questione promossa dal Presidente del Consiglio e quella dianzi prospettata: la risoluzione della seconda si configurerebbe, infatti, come logicamente pregiudiziale e strumentale per definire la questione avente a oggetto le previsioni impugnate.

3.- Con successivo ricorso notificato il 12 maggio 2021 e depositato il 18 maggio 2021 (reg. ric. n. 28 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 e i prospetti di cui all'Allegato 1.3 della legge della Regione Basilicata 12 marzo 2021, n. 8 (Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018 della Regione Basilicata - Adeguamento alla decisione n. 42/2020 PARI della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti di Basilicata [*recte*: Corte dei conti per la Basilicata]), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Il suddetto art. 1 della legge regionale citata dispone l'approvazione del rendiconto generale della Regione Basilicata dell'esercizio finanziario 2018 «con le risultanze indicate negli articoli seguenti», mentre il richiamato Allegato 1.3 del rendiconto reca «Analisi e modalità di copertura del disavanzo» esponendole in un'apposita Tabella.

3.1.- L'atto introduttivo segnala che tale Tabella esporrebbe un piano di rientro dal disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2018 articolato sugli esercizi 2019-2022 e che il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2018, di segno negativo, sarebbe stato rideterminato nella misura di 41.758.491,51 euro a seguito della decisione di parifica della sezione regionale di controllo della Corte dei conti n. 42/2020/PARI.



Dopo avere evidenziato il ritardo nell'approvazione del rendiconto sia da parte della Giunta regionale che del Consiglio regionale rispetto ai termini fissati dall'art. 18, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, il ricorso lamenta, analogamente a quello avente ad oggetto l'art. 4 della legge reg. Basilicata n. 40 del 2020, il contrasto con il principio contabile applicato di cui al richiamato paragrafo 9.2.28 dell'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011.

Nel caso di specie, «la quota del disavanzo 2018 avrebbe dovuto essere interamente applicata all'esercizio 2021, in aggiunta alle quote del recupero previste dai piani di rientro per tale esercizio».

Di conseguenza, la previsione del rientro dal disavanzo 2018 entro il 2022, contenuta nell'Allegato 1.3 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2021, ponendosi in contrasto con il suddetto principio contabile, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici.

4.- Con atto depositato il 19 giugno 2021 si è costituita in giudizio la Regione Basilicata, in persona del Presidente *pro tempore*, chiedendo di dichiarare la inammissibilità - anche in tal caso senza illustrarne le ragioni - o la non fondatezza delle questioni promosse, previa, se del caso, autorimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, nonché del principio contabile applicato di cui al paragrafo 9.2.28 dell'Allegato 4/2 del citato decreto legislativo, per contrasto con gli artt. 1, 3, 81, 97, primo comma, e 119 Cost.

4.1.- Quanto alla censura di tardività rispetto ai termini dettati dall'art. 18, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, la Regione si giustifica rimarcando che il rinvio dell'approvazione del rendiconto si sarebbe reso necessario per adeguarsi alla decisione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti sul giudizio di parificazione, depositata il 17 agosto 2020.

Il motivo d'impugnazione sarebbe comunque infondato in quanto sia il principio contabile applicato di cui al paragrafo 9.2.28 dell'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011, sia l'art. 42 del citato decreto legislativo, sarebbero stati, anche in questo caso, correttamente applicati dalle previsioni regionali impugnate sulla base di «un'interpretazione costituzionalmente orientata, nel rispetto dei principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo».

L'avversata interpretazione dell'Avvocatura generale sarebbe, invece, del tutto irragionevole e ciò sulla base di argomenti che la resistente illustra negli stessi termini dell'atto di costituzione nel precedente giudizio. Inoltre, come già in quella sede eccepito e sulla base delle medesime ragioni, la difesa regionale chiede in subordine a questa Corte di sollevare dinanzi a sé la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42 (*recte*: art. 42, comma 12,) del d.lgs. n. 118 del 2011 e del paragrafo 9.2.28 dell'Allegato 4/2 del citato decreto legislativo, per contrasto con gli artt. 1, 3, 81, 97, primo comma, e 119 Cost.

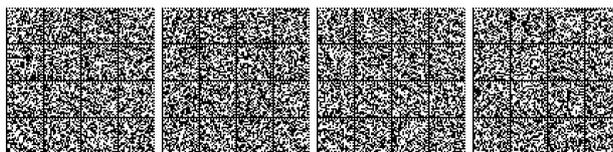
5.- In prossimità dell'udienza il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato in ciascun giudizio una memoria di identico contenuto sostanziale, dove innanzitutto sintetizza gli argomenti che - a suo avviso - si contrappongono nei giudizi in corso.

Da un lato, infatti, sostiene il ricorrente, la Regione Basilicata, a difesa della durata del piano di rientro prevista dalle norme regionali impugnate, richiama il «principio di gradualità» desumibile dalla giurisprudenza costituzionale che, in coerenza con la *ratio* di salvaguardare sia la solidarietà intergenerazionale sia la rappresentanza democratica, avrebbe lo scopo di evitare che il ripianamento del disavanzo ereditato dalle precedenti gestioni non gravi sulle generazioni successive e consenta alle amministrazioni in carica di gestire responsabilmente le proprie scelte senza i pesi delle gestioni pregresse.

Dall'altro lato, invece, il ricorrente sostiene la necessità che la disciplina del rientro dal disavanzo sia «regolata dal principio della certezza del diritto e della veridicità dei conti, nonché dal principio di chiarezza e univocità delle risultanze di amministrazione», enunciati da questa Corte, i quali osterebbero a previsioni di riassorbimento dei disavanzi oltre il ciclo del bilancio ordinario.

Giudica quindi come meramente apparente tale contrapposizione, essendo pacifico che proprio l'amministrazione entrante avrebbe approvato il rendiconto generale per l'esercizio 2018 in ritardo rispetto ai termini fissati dall'art. 18 del d.lgs. n. 118 del 2011, con la conseguente «corretta applicazione nel caso di specie del principio applicato 9.2.28 dell'Allegato 4/2» del citato decreto, dal quale discenderebbe l'obbligo di applicare la quota del disavanzo 2018 per intero all'esercizio 2021.

Proprio «il mancato rispetto della tempistica» del rientro dal disavanzo giustificerebbe, quindi, nel caso concreto l'applicazione del suddetto principio contabile anziché del principio di gradualità adottato dalla resistente, la quale, consapevole di ciò, avrebbe avanzato la istanza di autorimessione.



In altri termini, non sarebbe consentito il ricorso a procedimenti di approvazione difformi dalle previsioni del d.lgs. n. 118 del 2011, «stante l'evidente rischio che una diversa prassi contabile porti nella pratica a ritenere non più vincolante il termine annuale di presentazione della rendicontazione».

6.- Anche la Regione Basilicata ha depositato una memoria di identico tenore in entrambi i giudizi, dando conto anzitutto della sostituzione dell'Allegato O2 - del quale il ricorrente lamentava, tra l'altro, la non conforme compilazione - con l'Allegato O della legge della Regione Basilicata 6 maggio 2021, n. 20 (Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023), ai sensi dell'art. 1, comma 3, della stessa. Sanato il refuso oggetto delle censure statali, queste risulterebbero quindi superate.

6.1.- Quanto alle doglianze sulla previsione della durata del ripiano dei disavanzi fino agli esercizi 2023 e 2024, la difesa regionale richiama a conferma dei propri argomenti la sentenza di questa Corte n. 80 del 2021, affermando che «i rischi paventati» dalla stessa - con riguardo alle soluzioni normative che prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario - non riguarderebbero le norme regionali impugnate.

Il ripiano in questione, infatti, non sarebbe né lungo né differenziato né eccederebbe la scadenza del mandato elettorale; pertanto sarebbe «pienamente legittimo, essendo previsto in via graduata nel caso in cui al deficit non si possa porre rimedio entro l'esercizio successivo».

Le norme regionali impugnate, fondandosi su un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, avrebbero dunque ripianato «il disavanzo in 5 anni ma comunque entro la legislatura in corso», così consentendo, da un lato, agli amministratori eligendi di presentarsi agli elettori scevri da oneri pregressi e, dall'altro, a quelli uscenti di essere valutati per i risultati raggiunti.

6.2.- La memoria confuta poi la censura relativa alla mancata contestuale adozione della delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo, affermando che a ciò avrebbe provveduto la delibera del Consiglio regionale 13 luglio 2021, n. 276. Al riguardo, andrebbe escluso che nella specie «l'approvazione del suddetto piano non sia da considerarsi "contestuale" all'approvazione del bilancio di previsione».

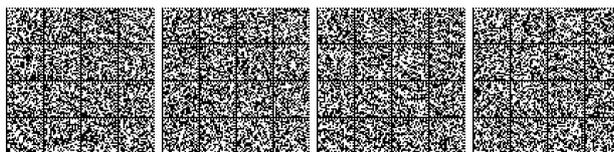
Secondo la difesa della Regione, infatti, per un verso, la deliberazione in questione - atto consiliare non legislativo - avrebbe «una sua propria autonomia formale» che ne consentirebbe l'allegazione soltanto successivamente alla sua approvazione; per altro verso, tale sequenza sarebbe coerente con il principio di gerarchia degli atti, ossia che «l'atto legislativo debba precedere l'atto non legislativo». La delibera consiliare andrebbe perciò approvata nella prima seduta consiliare utile successiva, per poi essere allegata ai bilanci e ai rendiconti riferibili agli esercizi considerati dal piano stesso.

Questa conclusione sarebbe avvalorata, ad avviso della difesa regionale, dal principio contabile di cui al paragrafo 9.2 dell'Allegato 4/1 del d.lgs. n. 118 del 2011, che disciplinerebbe in tali termini il rapporto tra l'approvazione del bilancio, da parte del Consiglio regionale, e quella del documento tecnico di accompagnamento, da parte della Giunta regionale, di cui è richiesta la contestualità. Infatti, poiché il piano di rientro deve essere sottoposto al preventivo parere del collegio dei revisori, l'approvazione del medesimo, analogamente a quanto previsto dal menzionato paragrafo 9.2, non potrebbe che avvenire nella prima seduta consiliare successiva al ricevimento del detto parere. A questo criterio si sarebbe attenuta la Regione Basilicata adottando la delibera nella seduta del 13 luglio 2021, come si evincerebbe dai documenti allegati alla memoria.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 7 del 2021) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 4 e l'Allegato O2 della legge della Regione Basilicata 9 dicembre 2020, n. 40 (Prima variazione al Bilancio di previsione pluriennale 2020-2022 della Regione Basilicata), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

In base al disposto del suddetto art. 4, «[i]l disavanzo di amministrazione presunto riveniente dagli esercizi precedenti viene ripianato secondo quanto previsto nell'allegato O2» che, nei due prospetti da cui è composto, contiene l'analisi del disavanzo presunto al 31 dicembre 2019 - distinguendo le quote originate rispettivamente nell'esercizio 2018 e in quello 2019 - e le modalità di copertura dello stesso. In particolare, il recupero di entrambe le componenti del disavanzo presunto è modulato negli esercizi dal 2020 al 2024, concentrando la maggior parte del ripiano negli ultimi esercizi.



1.1.- Il ricorso premette che il rendiconto dell'esercizio 2018 non è stato ancora approvato dalla Regione Basilicata e che la quantificazione del disavanzo presunto derivante dalla gestione dello stesso esercizio 2018 avrebbe considerato i rilievi della sezione regionale di controllo della Corte dei conti nella decisione di parificazione del relativo rendiconto e, in particolare - come esplicitato dalla nota integrativa allegata alla legge regionale impugnata - la «necessità di prevedere, nel risultato di amministrazione 2018 definitivo, una serie di accantonamenti e poste vincolate» non considerati nel rendiconto inizialmente approvato dalla Giunta regionale.

Tuttavia, sul presupposto della tardiva approvazione del rendiconto dell'esercizio 2018, l'atto introduttivo richiama il contenuto di due principi contabili applicati contenuti nell'Allegato 4/2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

In particolare, evidenzia il paragrafo 9.2.28 dove prevede che: «[i]l disavanzo di amministrazione di un esercizio non applicato al bilancio e non ripianato a causa della tardiva approvazione del rendiconto o di una successiva rideterminazione del disavanzo già approvato, ad esempio a seguito di sentenza, è assimilabile al disavanzo non ripianato di cui alla lettera b) del paragrafo 9.2.26, ed è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione. [...] È tardiva l'approvazione del rendiconto che non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato».

Richiama poi il paragrafo 9.2.26, lettera b), che prescrive: «il disavanzo non ripianato è pari alla differenza tra l'importo iscritto in via definitiva alla voce "Disavanzo di amministrazione" nel bilancio di previsione per l'esercizio cui il rendiconto si riferisce e il disavanzo ripianato di cui alla lettera a), salvo quanto previsto dal paragrafo 9.2.28».

In base a tali premesse normative il ricorso sostiene, quanto alle modalità di ripiano del disavanzo 2018, che la legge regionale impugnata ne avrebbe dovuto prevedere il recupero nell'esercizio in corso (ossia il 2020) o comunque, essendo questo ormai prossimo alla conclusione, nell'esercizio 2021, e non quindi distribuendolo fino all'esercizio 2024, come invece rappresentato nell'Allegato O2 della legge stessa.

1.2.- Con due ulteriori censure il ricorso lamenta, in primo luogo, che la Tabella «Modalità copertura del disavanzo», contenuta nel medesimo Allegato O2, estenderebbe la durata dei piani di rientro per i disavanzi 2018 e 2019 oltre il triennio del bilancio di previsione 2020-2022, indicando quote da recuperare anche negli esercizi 2023 e 2024, in palese violazione del disposto dell'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 che «costituisce norma interposta all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione».

In secondo luogo il predetto art. 42, comma 12, risulterebbe violato anche perché la Regione Basilicata non avrebbe ancora adottato la prevista «delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio».

1.3.- È poi prospettata una censura di carattere formale, inerente la rappresentazione, contenuta nell'Allegato O2 della legge regionale impugnata, dell'analisi del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019 e della modalità della sua copertura, che sarebbe non conforme a quanto previsto dal paragrafo 9.11.7 del principio contabile applicato concernente la programmazione di cui all'Allegato 4/1 del d.lgs. n. 118 del 2011.

2.- Con successivo ricorso (reg. ric. n. 28 del 2021) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 e l'Allegato 1.3 della legge della Regione Basilicata 12 marzo 2021, n. 8 (Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018 della Regione Basilicata - Adeguamento alla decisione n. 42/2020 PARI della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti di Basilicata [recte: Corte dei conti per la Basilicata]), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

L'art. 1 della legge regionale citata dispone l'approvazione del rendiconto generale della Regione Basilicata dell'esercizio finanziario 2018 «con le risultanze indicate negli articoli seguenti», mentre l'Allegato 1.3 al rendiconto, recante «Analisi e modalità di copertura del disavanzo», espone un piano di rientro dal disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2018 articolato sugli esercizi 2019-2022 e precisa che l'importo di tale disavanzo è stato rideeterminato nella misura di 41.758.491,51 euro a seguito della decisione di parifica della sezione regionale di controllo della Corte dei conti n. 42/2020/PARI.

2.1.- In considerazione del ritardo nell'approvazione del rendiconto rispetto ai termini fissati dall'art. 18, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, sia da parte della Giunta regionale che del Consiglio regionale, il ricorso lamenta, come in quello già promosso nei confronti della legge reg. Basilicata n. 40 del 2020, il contrasto con il principio contabile applicato di cui al richiamato paragrafo 9.2.28 dell'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011 e la conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici. Nel caso di specie, infatti, la quota del disavanzo 2018 avrebbe dovuto essere interamente applicata all'esercizio 2021.



3.- I giudizi vanno riuniti, stante la connessione tra le norme impugnate e in considerazione dell'identità del parametro costituzionale in entrambi evocato.

4.- Con riferimento alla prima impugnativa va dato atto che l'Allegato O2 della legge reg. Basilicata n. 40 del 2020 è stato successivamente sostituito, in forza dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione Basilicata 6 maggio 2021, n. 20 (Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023), dall'Allegato O di quest'ultima legge regionale.

L'esame delle questioni va comunque compiuto con riferimento alla versione originaria. Infatti, benché con l'unica modifica apportata risulti rettificata la rappresentazione del dato contabile in senso satisfattivo della censura statale, l'Allegato O2 nel testo impugnato è rimasto in vigore per un tempo significativo, di circa cinque mesi: il che preclude la possibilità di dichiarare, con riguardo a questa specifica questione, la cessazione della materia del contendere.

5.- L'esame del merito delle censure rende opportuno ripercorrere, preliminarmente, la singolare vicenda che, dal punto di vista diacronico, ha caratterizzato l'approvazione del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2018 della Regione Basilicata.

Il disegno di legge regionale avente a oggetto il citato rendiconto, infatti, è stato approvato dalla nuova Giunta regionale, che si è insediata a seguito delle elezioni svolte il 24 marzo 2019, con la deliberazione del 29 maggio 2019, n. 308.

Il documento contabile, tuttavia, non è stato subito inviato alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'avvio del necessario giudizio di parificazione: a ciò si è provveduto soltanto alcuni mesi dopo, il 27 settembre 2019, trasmettendolo insieme alla successiva deliberazione della Giunta regionale 24 settembre 2019, n. 639, con la quale a tale documento sono state apportate alcune modifiche attinenti al consolidamento del rendiconto del Consiglio regionale, nel frattempo approvato, alla riconciliazione di partite con alcuni enti strumentali e alla quantificazione delle quote accantonate del risultato di amministrazione.

Con decisione depositata solo il 17 agosto 2020, n. 42, a seguito dell'udienza svolta il 28 luglio 2020, il giudice contabile ha parificato il rendiconto, ma con significative eccezioni che, per quanto qui rileva, attengono al risultato di amministrazione e al disavanzo di amministrazione (citata decisione n. 42/2020/PARI, lettere da J a M del dispositivo). Più precisamente, la decisione ha evidenziato numerose vicende gestionali la cui rendicontazione nei pertinenti capitoli e fondi è avvenuta in difformità dai principi contabili, con l'effetto di determinare un risultato di amministrazione non corretto e, nella specie, una sottostima del disavanzo di amministrazione.

Successivamente alla decisione di parificazione, il Consiglio regionale ha approvato, su iniziativa della Giunta, la legge reg. Basilicata n. 40 del 2020, nella quale figurano l'art. 4 e l'Allegato O2, oggetto della prima impugnativa statale, che disciplinano il ripiano del disavanzo di amministrazione presunto relativo agli esercizi 2018 e 2019, disponendone la copertura nei cinque anni della legislatura. La nota integrativa dichiara che con tale legge regionale si è proceduto anche a dar seguito alla citata decisione della Corte dei conti, rideterminando il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019 e registrando un disavanzo presunto, riferibile alla gestione dell'esercizio 2018, per 17.688.239,00 euro.

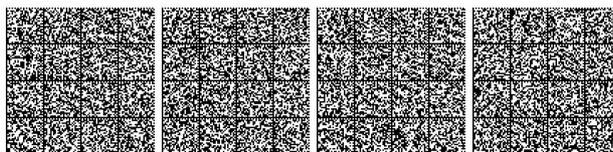
L'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2018 è infine avvenuta solo con la legge reg. Basilicata n. 8 del 2021 - il cui art. 1 e l'Allegato 1.3 sono oggetto della seconda impugnativa statale - che ha definitivamente quantificato la quota del disavanzo originato nell'esercizio 2018 in 21.040.669,37 euro.

6.- La questione, promossa nei confronti dell'art. 4 e dell'Allegato O2 della legge reg. Basilicata n. 40 del 2020, nella parte in cui dispongono il ripiano del disavanzo presunto riveniente dall'esercizio 2018 in più esercizi e più precisamente fino a quello 2024, è fondata.

Come evidenziato dal ricorrente, il principio contabile applicato contenuto nel paragrafo 9.2.28 dell'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011 disciplina gli effetti della «tardiva approvazione» del rendiconto di un esercizio, cioè quella «che non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato». Da essa si fa conseguire l'effetto che il disavanzo di amministrazione è ritenuto «assimilabile al disavanzo non ripianato di cui alla lettera b) del paragrafo 9.2.26, ed è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione».

Quando l'ente non abbia approvato il rendiconto di un determinato esercizio e non abbia recuperato il relativo disavanzo presunto entro quello successivo, è tenuto a ripianarlo per intero nell'esercizio in cui il disavanzo effettivo emerge, rimanendo preclusa la possibilità di considerarlo un «nuovo» disavanzo, cui applicare il ripiano triennale.

Il rendiconto, del resto, costituisce un adempimento essenziale nel processo di «accountability nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi» (sentenza n. 49 del 2018); appare quindi del tutto coerente che la richiamata disposizione faccia discendere le suddette, rigorose, implicazioni al verificarsi di un improprio trascinarsi nel tempo dei disavanzi presunti.



6.1.- Tale è la situazione verificatasi per l'esercizio finanziario 2018 della Regione Basilicata, il cui rendiconto non è stato approvato dal Consiglio regionale né entro il termine del 31 luglio 2019, come richiesto dall'art. 18, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 118 del 2011, né nel successivo tempo utile a consentire, mediante variazioni al bilancio dell'esercizio 2019, l'adozione delle misure di recupero del disavanzo 2018.

L'approvazione del rendiconto 2018 e del relativo disavanzo è quindi avvenuta soltanto nel 2021 e non nell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato: essa pertanto non può che ritenersi tardiva.

6.1.1.- Non rileva, a questo riguardo, la circostanza che la Regione Basilicata abbia ricalcolato il disavanzo originato nel 2018 adeguandosi alla decisione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti adottata solo il 28 luglio 2020.

Le osservazioni proposte in sede di parifica, rilevanti per la determinazione di tale disavanzo, dipendono infatti dal mancato rispetto di principi contabili in relazione a vicende gestionali note all'ente: ciò significa che il maggior disavanzo poi registrato dalla legge regionale impugnata ben avrebbe potuto emergere ed essere gestito già nell'esercizio 2019, con le misure correttive richieste dal combinato disposto dei commi 2 e 14 dell'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, ripristinando così il corretto ciclo di bilancio.

Tuttavia, tanto precisato, non si può non rimarcare la vicenda della parifica dell'esercizio 2018, che - avviata in ritardo rispetto al termine di legge e poi conclusa, in definitiva, a oltre un anno e mezzo dalla fine di tale esercizio - evidenzia, con la sua tempistica, l'opportunità, più in generale, di una precisa disciplina positiva dello svolgimento del procedimento di parifica dinanzi alla sezione regionale di controllo; il che risulterebbe funzionale, specialmente con riguardo all'attività istruttoria e al contraddittorio con le parti, a una migliore sincronizzazione.

6.2.- Da quanto precisato, in ogni caso, deriva che il disavanzo originato nel 2018 non poteva che essere oggetto, in base al citato paragrafo 9.2.28, di recupero «per l'intero importo [ne]ll'esercizio in corso di gestione», ossia l'esercizio 2020.

La legge regionale impugnata, disciplinando all'art. 4 le modalità di ripiano del «disavanzo di amministrazione presunto riveniente dagli esercizi precedenti» secondo le previsioni dell'Allegato O2, ha invece distribuito la componente originata nel 2018 fino all'esercizio 2024, con vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in conseguenza della violazione della menzionata norma interposta che inerisce alla competenza legislativa esclusiva statale sull'armonizzazione dei bilanci pubblici.

6.3.- Non convince il pur suggestivo argomento della difesa della Regione resistente, fondato su un'asserita interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, diretta a consentire ai nuovi amministratori democraticamente eletti di recuperare gradualmente, nel corso dell'intera legislatura e senza essere astretti da non proporzionati vincoli di spesa, il disavanzo «ereditato» da quella precedente.

La previsione evocata dal ricorrente, infatti, disciplina una fattispecie di carattere generale che prescinde dall'avvicendamento degli organi di governo dell'ente da una legislatura alla successiva, in quanto essa si limita a considerare la situazione in cui un esercizio finanziario si chiuda senza che sia stato ancora approvato il rendiconto di quello precedente. Gli effetti che la stessa ne fa discendere non possono, pertanto, essere neutralizzati dalla circostanza della scadenza del mandato di una compagine amministrativa e ciò anche in forza del più generale principio di continuità dei bilanci e degli esercizi finanziari, «che richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale» (sentenza n. 274 del 2017).

Peraltro, nel caso di specie, va rilevato, da un lato, che la tardiva approvazione del rendiconto dell'esercizio 2018 è dipesa da una condotta addebitabile anche all'amministrazione insediata nella primavera del 2019, come visto al punto 6.1., e, dall'altro, che la componente 2018 del disavanzo (ovvero quella interamente ereditata) è comunque inferiore a quella derivante dall'esercizio 2019 alla cui genesi ha concorso anche l'amministrazione entrante.

6.4.- Per le considerazioni fin qui svolte va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 e dell'Allegato O2 della legge reg. Basilicata n. 40 del 2020, nella parte in cui dispongono le modalità di copertura del disavanzo presunto derivante dalla gestione dell'esercizio 2018.

6.5.- Questa Corte non può peraltro esimersi dal sottolineare che la prospettazione della difesa regionale sottende una più generale esigenza di trasparenza contabile alla chiusura di ogni legislatura, che è certamente indispensabile al fine di una corretta resa del conto e del relativo controllo democratico da parte degli elettori.

Tale esigenza, in effetti, potrebbe risultare minata da eventuali «oscurità contabili» riferibili alla gestione precedente con l'ulteriore conseguenza che, una volta accertate, le vere dimensioni del disavanzo lasciato «in eredità» si rifletterebero negativamente e in modo impreveduto sull'azione dell'amministrazione entrante.

Proprio a questa finalità rispondeva la «[r]elazione di fine legislatura regionale» a suo tempo introdotta dall'art. 1 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), chiamata a descrivere specifici oggetti tra i quali la «situazione economica e finanziaria» e lo «stato certificato del bilancio regionale».



Se tale previsione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 219 del 2013 di questa Corte, va precisato che ciò è avvenuto solo per un vizio di carenza di delega e che pertanto resta auspicabile, al fine di evidenziare la «responsabilità degli amministratori» nell'«impiego di risorse finanziarie pubbliche» (sentenza n. 250 del 2020), l'introduzione di un documento - del resto già previsto per gli enti locali dall'art. 4 del d.lgs. n. 149 del 2011 - che garantisca la rappresentazione trasparente delle risultanze della gestione al termine di ogni legislatura regionale, soprattutto con riguardo alla parte infrannuale dell'esercizio non ancora rendicontata, coprendo così la descritta zona d'ombra. Ai fini di un corretto sviluppo di una contabilità di mandato, infatti, «la trasparenza dei conti risulta elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale» (sentenza n. 49 del 2018).

7.- Sono altresì fondate le due ulteriori censure incentrate, questa volta, sulle modalità di copertura del disavanzo originato nell'esercizio 2019, perché, da un lato, l'Allegato O2 ne estenderebbe la durata oltre il triennio del bilancio di previsione 2020-2022 e, poiché, dall'altro, la Regione Basilicata non avrebbe approvato il necessario e contestuale piano di rientro da tale disavanzo.

Sotto entrambi i profili, infatti, le previsioni regionali impugnate collidono con l'evocato parametro interposto di cui all'art. 42, comma 12, terzo periodo, del d.lgs. n. 118 del 2011.

7.1.- Quanto alla prima censura, va anzitutto esclusa la sussistenza del presupposto su cui poggiano sia la possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata avanzata dalla difesa regionale, sia la sollecitazione all'autorimmissione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011.

Il disavanzo riveniente dall'esercizio 2019 non può, infatti, essere considerato interamente «ereditato» dalla gestione precedente, in quanto costituisce, piuttosto, un disavanzo sostanzialmente nuovo, in prevalenza ascrivibile alla gestione della amministrazione entrante, che si è insediata a seguito delle elezioni del 24 marzo 2019, e alle scelte di bilancio della stessa, tradotte nella legge della Regione Basilicata 28 novembre 2019, n. 25 (Prima Variazione al bilancio di previsione pluriennale 2019/2021).

Ciò precisato, la norma statale evocata è chiara nell'ammettere, in subordine al ripiano immediato, la possibilità di frazionare il recupero del disavanzo «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» (art. 42, comma 12, terzo periodo, del d.lgs. n. 118 del 2011).

Si tratta di una previsione che si pone «in chiaro collegamento con la programmazione triennale» (sentenza n. 18 del 2019) fissando, in ogni caso, l'ulteriore limite nell'anticipata scadenza della legislatura durante il triennio stesso.

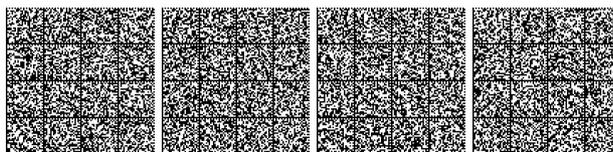
In sostanza, la norma interposta - espressione della esigenza di armonizzare i bilanci pubblici quanto allo specifico profilo della disciplina del disavanzo di amministrazione e della uniformità dei tempi del suo ripiano (sentenza n. 235 del 2021) - non consente di superare la durata della programmazione triennale, ritenuta congrua per il ripristino dell'equilibrio dell'ente turbato dalla emersione di un disavanzo ordinario. Il che non appare arbitrario dato il determinante rilievo che il «fattore tempo» assume per l'effettività delle regole di corretta gestione finanziaria.

Le previsioni regionali impugnate, pertanto, si pongono in evidente contrasto con l'evocato art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto disegnano una estensione del percorso di ripiano anche negli esercizi 2023 e 2024, determinandone una complessiva durata quinquennale.

7.2.- La fondatezza della seconda censura discende dalla considerazione che il suddetto art. 42, comma 12 - applicabile anche al ripiano del disavanzo presunto in forza del richiamo operato dal successivo comma 14 - subordina la possibilità del ripiano triennale alla «contestuale» adozione di un piano di rientro, avente la funzione sostanziale di individuare i provvedimenti necessari alla effettiva attuazione del recupero del disavanzo. Ciò all'evidente fine di orientare a tale obiettivo le concrete scelte gestionali dell'ente, attraverso uno strumento immediatamente operativo e dai contenuti puntuali, che, tra l'altro, deve essere anche allegato al bilancio di previsione e al rendiconto, come richiesto dal comma 13 del medesimo art. 42, costituendone parte integrante.

Non è idonea, quindi, a soddisfare il predetto requisito la delibera del Consiglio regionale della Regione Basilicata 13 luglio 2021, n. 276 (Piano di rientro disavanzo presunto di amministrazione al 1° gennaio 2021 - Approvazione), evocata a tal fine dalla memoria della Regione resistente. In disparte il notevole lasso di tempo che la separa dalla legge reg. Basilicata n. 40 del 2020, è dirimente precisare che tale atto ha ad oggetto un disavanzo diverso e successivo (ossia quello registrato al 1° gennaio 2021) rispetto a quello disciplinato dalle norme regionali impugnate.

Queste ultime contrastano con l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, e dunque con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., anche nella parte in cui disciplinano il ripiano della componente di disavanzo presunto originata nel 2019.



Conclusivamente, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 e dell'Allegato O2 della legge reg. Basilicata n. 40 del 2020 nella parte in cui dispongono le modalità di copertura del disavanzo presunto derivante dalla gestione dell'esercizio 2019.

7.3.- L'esito di fondatezza delle censure scrutinate determina l'assorbimento di quella residua, relativa alla erronea rappresentazione nei termini prima indicati, nel prospetto sull'analisi del disavanzo, dell'importo di quello originato nel 2018.

8.- È fondata, infine, anche la questione di legittimità costituzionale della legge reg. Basilicata n. 8 del 2021, impugnata con riguardo all'art. 1 e all'Allegato 1.3 della stessa, che dispongono il ripiano del disavanzo di amministrazione dell'esercizio 2018 negli esercizi dal 2019 al 2022.

Valgono al riguardo le stesse considerazioni già svolte al punto 6., dal momento che, anche in questo caso, è integrata la fattispecie della tardiva approvazione del rendiconto, disciplinata dal paragrafo 9.2.28 dell'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011 evocato dal ricorrente; da ciò discende, come si è precisato, l'obbligo per l'ente di iscrivere l'intero importo del disavanzo non ripianato nel bilancio dell'esercizio in corso di gestione, nella specie quello 2021.

La difforme previsione risultante dalle norme impuginate realizza pertanto il denunciato contrasto con quella interposta e, per l'effetto, con l'evocato parametro costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 e dell'Allegato 1.3 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2021, nella parte in cui dispongono le modalità di copertura del disavanzo di amministrazione derivante dalla gestione dell'esercizio 2018.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 e dell'Allegato O2 della legge della Regione Basilicata 9 dicembre 2020, n. 40 (Prima variazione al Bilancio di previsione pluriennale 2020-2022 della Regione Basilicata), nella parte in cui dispongono le modalità di copertura del disavanzo di amministrazione presunto derivante dalla gestione dell'esercizio 2018;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 e dell'Allegato O2 della legge reg. Basilicata n. 40 del 2020, nella parte in cui dispongono le modalità di copertura del disavanzo di amministrazione presunto derivante dalla gestione dell'esercizio 2019;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 e dell'Allegato 1.3 della legge della Regione Basilicata 12 marzo 2021, n. 8 (Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018 della Regione Basilicata - Adeguamento alla decisione n. 42/2020 PARI della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti di Basilicata [recte: Corte dei conti per la Basilicata]), nella parte in cui dispongono le modalità di copertura del disavanzo di amministrazione derivante dalla gestione dell'esercizio 2018.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 novembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 247

Sentenza 23 novembre - 21 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Quota aggiuntiva di spesa connessa alla mobilità in entrata del personale del soppresso ruolo speciale ad esaurimento proveniente dalle Comunità Montane - Previsione che tale quota non rileva ai fini, tra l'altro, delle disposizioni statali in tema di riduzione dei costi del personale, nel limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta dagli enti di provenienza - Violazione dei principi dell'equilibrio di bilancio e di copertura finanziaria e dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39, art. 5, comma 2.
- Costituzione, artt. 81, 97, primo comma, e 117, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39 (Disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Basilicata, per l'esercizio finanziario 2018, con ordinanza del 24 settembre 2020, iscritta al n. 31 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

udito nell'udienza pubblica del 23 novembre 2021 il Presidente Giancarlo Coraggio, il quale, sentito il Giudice relatore Angelo Buscema, dispone che sia omessa la relazione;

deliberato nella camera di consiglio del 23 novembre 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza iscritta al reg. n. 31 del 2021, la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto della medesima Regione per l'esercizio finanziario 2018, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39 (Disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1, commi 557 e seguenti della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)».



Ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 39 del 2017, «la quota aggiuntiva di spesa di personale connessa alla mobilità in entrata del personale a tempo indeterminato del soppresso ruolo speciale ad esaurimento, non rileva ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni e integrazioni, e all'articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni e integrazioni, nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per tali dipendenti dagli enti di provenienza».

1.1.- Il giudice rimettente premette in fatto che il risultato di amministrazione del rendiconto 2018 avrebbe registrato un disavanzo pari a euro 22.270.848,97, con una tendenza al peggioramento, essendo previsto per il 2019 un disavanzo pari a euro 46.851.307,46, dati che confermerebbero la «fragilità» della tenuta degli equilibri di bilancio della Regione Basilicata, già oggetto di riscontro da parte della medesima sezione regionale di controllo nel corso dei giudizi di parificazione dei rendiconti relativi agli esercizi 2015, 2016 e 2017 (sono richiamate le decisioni della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata, n. 45 del 2016 e n. 73 del 2017 sul giudizio di parifica del rendiconto 2015, n. 33 del 2018 sul rendiconto 2016, n. 57 del 2019 sul rendiconto 2017 e n. 42 del 2020 sul rendiconto 2018).

Nonostante la presenza di tale disavanzo, il bilancio regionale avrebbe registrato, almeno dal 2015, un progressivo e costante aumento della spesa per il personale, passando da circa 55,9 milioni di euro nel 2015, a circa 72 milioni di euro nel 2018, in violazione dei vincoli di spesa di cui ai commi 557 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006.

Osserva il rimettente che dal «Prospetto dimostrativo del rispetto delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 557, della legge 296/2006» - trasmesso dalla Regione Basilicata alla sezione di controllo (nota 5616/12A2 del 14 gennaio 2020) - lo sfioramento del vincolo di spesa previsto dal menzionato parametro interposto per l'esercizio 2018 risulterebbe pari a euro 36.647. A parere del rimettente, però, tale sfioramento sarebbe sottostimato, poiché la Regione avrebbe in realtà sostenuto spese per il personale per importi ben superiori, benché, per effetto di «eccentriche costruzioni dei parametri di calcolo», tali importi siano stati espunti dal calcolo complessivo.

All'importo indicato, pari ad euro 36.647, si dovrebbe, infatti, aggiungere anche la somma di euro 1.000.867, sostenuta a titolo di contributi per il personale contrattualizzato dai gruppi consiliari, nonché euro 5.911.123,32, corrispondente agli oneri sostenuti per il personale delle ex Comunità montane.

L'amministrazione regionale avrebbe escluso il primo importo, relativo ai gruppi consiliari, ai sensi dell'art. 10, comma 11, della legge Regione Basilicata 2 febbraio 1998, n. 8 (Nuova disciplina delle strutture di assistenza agli organi di direzione politica ed ai Gruppi Consiliari della Regione Basilicata). Tale operazione è stata criticata dal giudice rimettente, poiché dalla lettura testuale e sistematica della richiamata normativa regionale non emergerebbe alcun elemento volto a suffragare l'esclusione di tali voci dall'aggregato regionale.

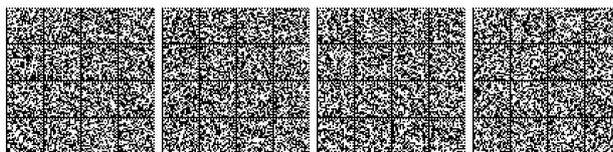
L'esclusione delle spese relative al personale delle ex Comunità montane, invece, sarebbe la conseguenza della espressa deroga prevista dall'art. 5, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 39 del 2017, su cui la sezione regionale ha manifestato dubbi di legittimità costituzionale.

Alla luce di quanto osservato, la Corte dei conti ha sospeso il giudizio di parifica con riferimento alla parte del risultato di amministrazione del rendiconto 2018, rispetto al quale ritiene siano state contabilizzate spese di personale sostenute in violazione del richiamato parametro interposto, e ha conseguentemente sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 39 del 2017 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. nonché «per ridondanza del vizio» sugli artt. 81 e 97, primo comma, Cost.

1.2.- Quanto alla propria legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione, il giudice rimettente evoca «[l']ormai pacifica» giurisprudenza di questa Corte sul carattere giurisdizionale dell'attività svolta dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti nei giudizi di parificazione (sono citate le sentenze n. 112 del 2020, n. 146 e n. 138 del 2019, n. 196 del 2018 e n. 89 del 2017).

La verifica dell'assenza di irregolarità ovvero di illegittimità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari del bilancio regionale rappresenterebbe il parametro portante dei controlli svolti dalla Corte dei conti nell'ambito del richiamato giudizio.

Osserva il giudice *a quo* che il perimetro di tale controllo, oltre a comprendere i parametri costituzionali a tutela della sana gestione finanziaria del bilancio - ossia gli artt. 81, 97 e 119 Cost. - comprenderebbe anche i principi sul riparto di competenze Stato-Regioni, che ne costituirebbero «l'indefettibile parametro-presupposto», ossia l'art. 117 Cost., poiché al di fuori della propria competenza, «la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse. Pertanto, in tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata» (è citata la sentenza di questa Corte n. 196 del 2018).



Con riferimento al caso di specie, la Corte rimettente sostiene che la competenza dello Stato a fissare i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., rappresenterebbe uno strumento necessario per assicurare l'unità economica e finanziaria della Repubblica, nonché il rispetto degli impegni assunti anche a livello sovranazionale «a tutela della sostenibilità attuale e prospettica degli equilibri di bilancio».

In questa prospettiva, i vincoli alla spesa per il personale sarebbero strategici ai fini del conseguimento degli equilibri sostanziali del bilancio pubblico consolidato, e pertanto sarebbero inderogabili, salvo i casi in cui sia «lo stesso legislatore nazionale a rimodularne gli ambiti ovvero ad abrogarne l'efficacia» (è citata la sentenza n. 54 del 2014).

1.3.- In punto di rilevanza, osserva il giudice rimettente che la legge sospettata di illegittimità costituzionale avrebbe gravato il sistema di bilancio regionale con oneri «sostenuti “in deroga” ai vincoli di spesa» di cui ai commi 557 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006. Tali spese avrebbero sottratto risorse al sistema finanziario regionale, erodendone la capacità di spesa effettiva.

In mancanza di sospensione del giudizio di parificazione per promovimento delle presenti questioni di legittimità costituzionale, la Sezione regionale rimettente avrebbe dovuto parificare - ossia certificare la legittimità di - un risultato di amministrazione che registra spese ritenute illegittime, per contrasto con il più volte evocato parametro interposto, con conseguente ripercussione sugli equilibri complessivi di bilancio, peraltro in una situazione di riscontrata fragilità complessiva.

Il sollevamento della questione di legittimità costituzionale rappresenterebbe in quest'ottica un dovere della stessa Sezione regionale, ai sensi delle funzioni che le sarebbero affidate dagli artt. 100, secondo comma, e 103, secondo comma, Cost.; nonché dall'art. 1, commi 1 e 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, ai sensi dei quali la Corte dei conti nel giudizio di parifica contribuisce a «rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e [a] garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea», specie nell'ambito del giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, in cui la magistratura contabile effettua un controllo sulla regolarità e legittimità della gestione finanziaria dell'esercizio (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 138 del 2019).

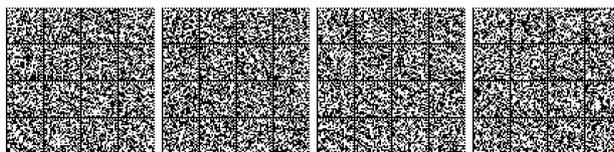
1.4.- In punto di non manifesta infondatezza, la Corte rimettente ripercorre l'evoluzione normativa della soppressione delle Comunità montane in Basilicata, intervenuta ai sensi dell'art. 23, comma 7, della legge Regione Basilicata 30 dicembre 2010, n. 33 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata. Legge finanziaria 2011).

In proposito, la Corte dei conti osserva che dal 1° maggio 2012 al 31 dicembre 2017 il personale delle ex Comunità montane avrebbe dovuto essere collocato in un «Ruolo speciale ad esaurimento», ai sensi dell'art. 28 della legge Regione Basilicata 4 agosto 2011, n. 17 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011 e del bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013). Contestualmente, ai sensi dell'art. 36 della legge Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale per il triennio 2012/2014), avrebbe dovuto essere approvato un piano di mobilità per la definitiva ripartizione del personale a tempo indeterminato delle sopresse Comunità montane nelle dotazioni organiche dei Comuni convenzionalmente aderenti nell'Area programma, poi confluite nelle costituente Unioni di Comuni. Le risorse destinate al trattamento economico fondamentale avrebbero dovuto essere trasferite dalla Regione alle Aree programma (nonché alle Unioni di Comuni) destinatarie della mobilità in entrata del personale a tempo indeterminato delle ex Comunità montane.

Questo progetto però, ad avviso del rimettente, non si sarebbe mai realizzato e, per effetto della norma censurata, il legislatore lucano avrebbe previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2018, la riassunzione in capo alla Regione delle funzioni delegate a seguito della soppressione delle Comunità montane e la cessazione del menzionato ruolo speciale ad esaurimento.

Tale trasferimento avrebbe comportato la rideterminazione della dotazione organica della Regione, il riassorbimento del personale con qualifica dirigenziale a valere sulle posizioni vacanti del ruolo unico regionale, nonché l'ampliamento del fondo per la contrattazione decentrata del personale della Regione con le risorse destinate al personale collocato nell'albo speciale.

Infine, quanto all'originaria gestione “extra-vincoli finanziari” (di cui al ruolo speciale ad esaurimento) delle correlate spese (anomalia oggetto di numerosi rilievi da parte della medesima sezione regionale, fin dal primo giudizio sulla parificazione del rendiconto 2012), la Regione avrebbe portato tale deroga a sistema, prevedendo, con il censurato



comma 2 dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 39 del 2017, che la quota aggiuntiva di spesa di personale, connessa alla mobilità in entrata del personale a tempo indeterminato del soppresso ruolo speciale ad esaurimento, non rilevi ai fini dei limiti di cui al più volte richiamato parametro interposto.

Rileva il rimettente, peraltro, che la normativa censurata sembrerebbe limitare il quantum della deroga alle «risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per tali dipendenti dagli enti di provenienza» (è riportato l'ultimo periodo del censurato art. 5, comma 2), come se il trasferimento del personale fosse intervenuto tra enti sottoposti a medesimi vincoli e, pertanto, la mobilità in entrata fosse neutra per il bilancio regionale.

In realtà, nella fattispecie in esame, gli enti di provenienza sarebbero stati soppressi e il ruolo speciale ad esaurimento non sarebbe mai esistito come autonomo soggetto giuridico. Pertanto, osserva la Sezione regionale, tale ruolo speciale avrebbe rappresentato esclusivamente un «escamotage contabile per rendicontare separatamente (rispetto all'aggregato della spesa di personale) gli oneri di personale ex Comunità montane sostenuti a valere sul bilancio regionale, nel periodo 2012-2017, senza mai essere inclusi nel perimetro di rilevanza dei vincoli di cui ai commi 557 e ss. dell'art. 1 della legge 296/2006».

Il combinato disposto dei richiamati commi 557 e 557-*quater* detterebbe un preciso vincolo di coordinamento della finanza pubblica, consistente nella riduzione della spesa da assicurare nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni del personale, con riferimento al valore medio della spesa di personale sostenuta nel triennio 2011-2013.

Secondo la Sezione regionale, l'assorbimento nei ruoli regionali del personale delle ex Comunità montane avrebbe comportato la lievitazione della spesa, con conseguente mancato rispetto dell'obbligo di assicurare il plafond di spesa del triennio 2011-2013.

Complessivamente, l'aggregato della spesa di personale sostenuta in violazione dei suddetti vincoli finanziari ammonterebbe a 6.948.636 euro (comprensivi delle spese per i gruppi consiliari e per il personale delle ex Comunità montane). Tali spese «extra vincolo» avrebbero eroso la capacità di spesa effettiva della Regione, pregiudicando gli equilibri di bilancio e la sostenibilità prospettica delle scelte allocative, nella misura in cui le risorse, in luogo di essere utilizzate a copertura degli asseriti oneri illegittimi, avrebbero potuto concorrere al miglioramento della situazione di disavanzo cronico registrato dall'Ente a decorrere dal 2016.

Il danno al bilancio - sostiene il giudice *a quo* - sarebbe pertanto duplice, configurandosi sia in termini di aggravio di oneri che in termini di erosione di risorse, in entrambi i casi in assenza di legittima copertura normativa. Sarebbe conseguentemente evidente «l'inscindibile correlazione funzionale» tra rispetto del riparto competenziale, violazione dei vincoli finanziari e tutela degli equilibri di bilancio anche prospettici (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 143 del 2020).

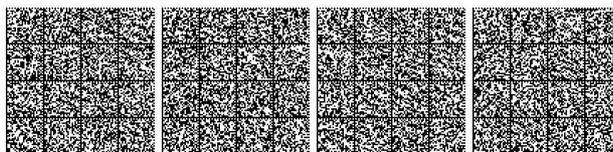
La disposizione censurata sarebbe infine insuscettibile di interpretazione costituzionalmente orientata, poiché dal tenore letterale emergerebbe la chiara e univoca volontà del legislatore regionale di escludere dal perimetro di rilevanza dei vincoli di cui al comma 557 e seguenti gli oneri per la spesa di personale ex Comunità montane trasferito nei ruoli regionali.

1.5.- La Sezione regionale, pertanto, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge reg. n. 39 del 2017, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai parametri interposti costituiti dai commi 557 e seguenti (viene in particolare indicato il comma 557-*quater*) dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, nonché per ridondanza del vizio, in riferimento agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., stante la intrinseca correlazione teleologico-funzionale di tutti i menzionati principi costituzionali e correlati parametri interposti, ai fini della tutela degli equilibri del bilancio regionale e, di riflesso, della finanza pubblica allargata.

2.- Con memoria depositata il 2 aprile 2021, si è costituita in giudizio la Regione Basilicata, rappresentata e difesa dall'avvocatura regionale, sostenendo la «manifesta infondatezza» delle questioni sollevate con l'ordinanza in epigrafe.

Dopo aver ricostruito l'evoluzione normativa del processo di soppressione e riordino delle 14 Comunità montane della Regione Basilicata, confluite in 7 Aree programma a scala locale, la difesa regionale evidenzia che l'immissione nei ruoli organici regionali del personale di cui al ruolo speciale ad esaurimento, proveniente dalle disciolte Comunità montane, sarebbe connessa alla parallela riallocazione in capo alla Regione di tutte le funzioni prima intestate alle medesime Comunità e poi delegate alle indicate Aree programma. L'immissione del personale ex Comunità montane nei ruoli regionali configurerebbe pertanto una semplice ipotesi di riorganizzazione dell'ente pubblico, rientrando nelle competenze residuali regionali.

La censurata disposizione regionale, in quest'ottica, intendendo fare salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato in essere con le medesime Comunità montane, avrebbe previsto «l'irrilevanza finanziaria» dei limiti alle assunzioni e alla spesa di personale previste per gli enti locali, stante la invarianza dei saldi di finanza pubblica all'interno del comparto regionale.



Secondo la difesa regionale, infatti, l'irrelevanza finanziaria discenderebbe dalla peculiare natura della fattispecie in esame, in cui l'ente cedente è destinato ad essere soppresso e le risorse impiegate per la copertura della spesa corrispondono a quanto già sostenuto dalla Regione per i dipendenti delle originarie Comunità montane (ossia i trasferimenti ordinari della Regione alle Comunità montane). Pertanto, la normativa censurata avrebbe quale unico obiettivo quello di «sterilizzare gli effetti del riordino e della soppressione delle comunità montane, evitando di porre a carico degli enti subentranti i conseguenti effetti di spesa».

A sostegno di questa ricostruzione, la difesa regionale evoca norme non dissimili di altre Regioni che disporrebbero analogamente in materia, prevedendo la non rilevanza dei limiti di spesa per il personale regionalizzato delle ex Comunità montane; segnatamente, sono citati: la legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 21 (Misure per assicurare il Governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza) (art. 18); l'art. 18 (*recte*: art. 10) della legge della Regione Liguria 12 aprile 2011, n. 7 (Disciplina di riordino e razionalizzazione delle funzioni svolte dalle Comunità montane soppresse e norme di attuazione per la liquidazione); l'art. 18 della legge della Regione Piemonte 28 settembre 2012, n. 11 (Disposizioni organiche in materia di enti locali).

Le questioni sarebbero manifestamente infondate poiché la *ratio* della disposizione censurata non sarebbe di derogare a un principio di coordinamento della finanza pubblica, bensì di prevedere una «gestione separata del personale citato».

Sostiene la difesa regionale che le norme statali di riordino delle Comunità montane, peraltro, costituirebbero già di per sé principi di coordinamento della finanza pubblica, che tuttavia porrebbero obiettivi di contenimento della spesa assai inferiori a quelli che la medesima Regione avrebbe conseguito, pur facendo salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato in essere a quella data, che sarebbero stati collocati nel ruolo speciale ad esaurimento per questa ragione. In conseguenza del riordino della materia, tale voce si sarebbe nondimeno contenuta entro il valore medio di spesa del triennio 2011-2013.

Infine, la Regione asserisce che, nella denegata ipotesi in cui si ritenesse che anche la spesa per il personale delle ex Comunità montane debba essere ricondotta nella spesa di personale della Regione - con le relative conseguenze in termini di sottoposizione ai vincoli di finanza pubblica - occorrerebbe computare nell'ambito della spesa di personale della Regione del triennio 2011-2013 anche la spesa effettivamente sostenuta per il personale ex Comunità montane per il medesimo periodo [sotto la voce "trasferimenti"]. È richiamato in proposito il parere della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, n. 80 del 2009, in cui si affermerebbe che anche le spese sostenute in quota parte dall'ente per l'utilizzo di personale di altre amministrazioni devono essere computate tra le spese del personale.

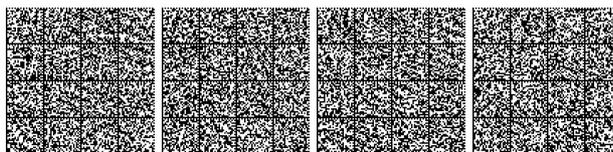
Considerato in diritto

1.- Con ordinanza iscritta al reg. n. 31 del 2021, la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto della medesima Regione per l'esercizio finanziario 2018, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39 (Disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1, commi 557 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)».

Ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 39 del 2017, «la quota aggiuntiva di spesa di personale connessa alla mobilità in entrata del personale a tempo indeterminato del soppresso ruolo speciale ad esaurimento, non rileva ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni e integrazioni, e all'articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni e integrazioni, nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per tali dipendenti dagli enti di provenienza».

1.2.- Sostiene il giudice *a quo* che nell'esercizio 2018 la Regione avrebbe sostenuto spese per il personale per importi maggiori di quelli indicati nel «Prospetto dimostrativo del rispetto delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 557, della legge 296/2006» e che, tuttavia, per effetto di «eccentriche costruzioni» contabili, tali spese sarebbero state espunte dal calcolo complessivo.

All'importo indicato, pari a euro 36.647, si dovrebbe, infatti, aggiungere anche la somma di euro 5.911.123,32, relativa agli oneri per il personale delle ex Comunità montane. L'amministrazione regionale avrebbe però escluso dal computo le menzionate spese in conseguenza dell'espressa deroga prevista dal censurato art. 5, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 39 del 2017.



Alla luce di quanto osservato, la Corte dei conti ha sospeso il giudizio di parificazione con riferimento alla parte del risultato di amministrazione del rendiconto 2018, rispetto al quale ritiene siano state contabilizzate spese di personale sostenute in violazione del richiamato parametro interposto, e ha conseguentemente sollevato le descritte questioni di legittimità costituzionale.

2.- Preliminarmente, deve riconoscersi la legittimazione del giudice *a quo* a sollevare le presenti questioni, poiché, come di recente ribadito da questa Corte, «la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria» (*ex plurimis*, sentenza n. 89 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 196 del 2018), «giacché nella parifica del rendiconto regionale ricorrono integralmente tutte le condizioni per le quali è ammessa la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale [...] e la situazione è “analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono” (sentenza n. 89 del 2017)» (sentenza n. 215 del 2021).

Tale legittimazione ricorre anche nei casi in cui la lesione dei precetti finanziari sia la conseguenza della violazione di parametri attinenti al riparto delle competenze, allorchando la suddetta invasione sia funzionalmente correlata alla violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., per aver determinato un incremento delle poste passive del bilancio in riferimento al costo del personale (da ultimo, ancora sentenza n. 215 del 2021).

Nel presente giudizio, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti rimettente ha sollevato questioni di legittimità costituzionale per la violazione di limiti di spesa fissati da principi di coordinamento della finanza pubblica, sostenendo che tale sfioramento - che comporta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. - sia «funzionalmente correlato» alla lesione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., in quanto destinato a riverberarsi anche sulla copertura delle spese e sull'equilibrio complessivo del bilancio regionale. Di qui, l'ammissibilità delle questioni.

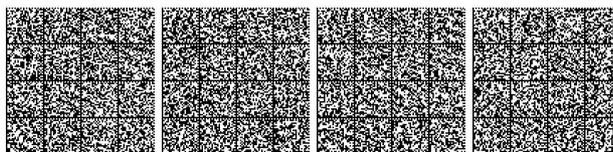
3.- Sempre in via preliminare, deve rilevarsi d'ufficio che, sebbene il dispositivo dell'ordinanza censuri genericamente l'art. 5, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 39 del 2017 che esclude le menzionate spese dai limiti di cui all'art. 1, commi 557 e 562, della legge n. 296 del 2006, e all'art. 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni e integrazioni - il rimettente evoca, quale parametro interposto, esclusivamente l'art. 1, «commi 557 e ss.», della legge n. 296 del 2006.

Più precisamente, dal corpo motivazionale e dall'intera ordinanza emerge che i limiti asseritamente violati sono quelli di cui al combinato disposto dei commi 557, 557-*bis* - che circoscrivono le voci di spesa per il personale da ridurre, includendovi «anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente» - e 557-*quater*, che stabilisce, per l'appunto, il tetto di spesa, dato dal «valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione», ossia, nel caso in esame, il triennio compreso fra il 2011 e il 2013. Va infine rilevato che l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, è stato abrogato dall'art. 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, ossia in epoca precedente all'esercizio finanziario del 2018, a cui il giudizio di parificazione si riferisce.

Il *thema decidendum* deve pertanto essere circoscritto alla sola disposizione che, per le spese del personale delle ex Comunità montane confluito nel comparto regionale, esclude l'applicabilità dei limiti di cui all'art. 1, comma 557, come meglio precisati dai commi 557-*bis* e 557-*quater*, della legge n. 296 del 2006.

4.- Tanto premesso, le descritte questioni di legittimità costituzionale devono ritenersi ammissibili.

In punto di rilevanza, in particolare, questa Corte ha costantemente affermato che, «essenziale e sufficiente a conferire rilevanza alla questione prospettata è “che il giudice debba effettivamente applicare la disposizione della cui legittimità costituzionale dubita nel procedimento pendente avanti a sé (sentenza n. 253 del 2019) e che la pronuncia della Corte ‘influi[sca] sull'esercizio della funzione giurisdizionale, quantomeno sotto il profilo del percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale (tra le molte, sentenza n. 28 del 2010)’ (sentenza n. 20 del 2016)» (sentenza n. 84 del 2021)» (sentenza n. 215 del 2021).



In proposito, il giudice *a quo*, con riferimento ai parametri finanziari sopra richiamati, ha sostenuto di dover necessariamente applicare la norma censurata - che esclude le spese del personale delle ex Comunità montane dal limite di cui all'art. 1, commi 557 e seguenti, della legge n. 296 del 2006 - nelle valutazioni funzionali alla parificazione del rendiconto generale della Regione. In particolare, la Corte rimettente ha osservato come l'esito della parifica relativa all'esercizio 2018 sia direttamente influenzato dalla disposizione censurata, in quanto, in applicazione della stessa, avrebbe dovuto parificare - ossia validare - un risultato di amministrazione che registra spese ritenute illegittime, per contrasto con il più volte evocato parametro interposto, con conseguente ripercussione sugli equilibri complessivi di bilancio, peraltro in una situazione di fragilità finanziaria complessiva.

5.- Esclusa, in base al tenore letterale della disposizione censurata, la possibilità di esperire una interpretazione costituzionalmente orientata, ai fini della decisione del merito, occorre brevemente ricostruire il contesto normativo di riferimento sul riordino delle Comunità montane.

L'art. 2, comma 17, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», aveva attribuito alle Regioni il compito di riordinare la disciplina delle Comunità montane presenti sui rispettivi territori attraverso la riduzione del loro numero, del numero dei componenti degli organi rappresentativi e delle loro indennità, allo scopo di ridurre di almeno un terzo la quota del Fondo ordinario con cui lo Stato finanziava le Comunità stesse. In seguito, l'art. 2, comma 187, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», aveva disposto l'abolizione del finanziamento statale, scelta peraltro giudicata in parte costituzionalmente illegittima (sentenza n. 326 del 2010).

Si tratta di disposizioni che hanno sostanzialmente condizionato la successiva legislazione regionale di disciplina delle Comunità montane, che sono state soppresse in quasi tutte le Regioni e trasformate, salvo poche eccezioni, in Unioni di Comuni montani o Unioni montane, mediante procedimenti di riordino e riduzione della spesa.

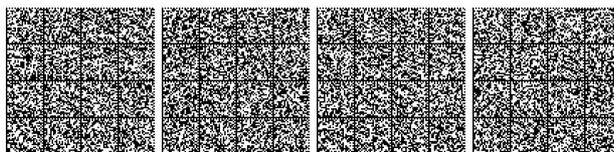
Con riferimento alla Regione Basilicata, dal 1° maggio 2012 al 31 dicembre 2017 il personale delle ex Comunità montane avrebbe dovuto essere collocato in un «Ruolo speciale ad esaurimento», ai sensi dell'art. 28 della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2011, n. 17 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011 e del bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013). Contestualmente, ai sensi dell'art. 36 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale per il triennio 2012/2014), avrebbe dovuto essere approvato un piano di mobilità per la definitiva ripartizione del personale a tempo indeterminato delle soppresse Comunità montane nelle dotazioni organiche dei Comuni, convenzionalmente aderenti alle Aree programma, poi confluiti nelle costituende Unioni di Comuni. Le risorse destinate al trattamento economico fondamentale avrebbero dovuto essere trasferite dalla Regione alle Aree programma (nonché alle Unioni di Comuni) destinatarie della mobilità in entrata del personale a tempo indeterminato delle ex Comunità montane.

Questo progetto, però, non si è mai compiutamente realizzato e, per effetto della norma censurata, il legislatore lucano ha previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2018, la riassunzione in capo alla Regione delle funzioni delegate a seguito della soppressione delle Comunità montane e il venir meno del menzionato ruolo speciale a esaurimento.

6.- Ciò posto, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 39 del 2017 in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1, commi 557, 557-*bis* e 557-*quater*, della legge n. 296 del 2006, sono fondate.

6.1.- Per costante giurisprudenza di questa Corte, le disposizioni evocate a parametro interposto rappresentano principi di coordinamento della finanza pubblica che dettano sia limiti alla spesa per il personale degli enti territoriali, sia limiti di assunzione (*ex plurimis*, sentenza n. 269 del 2014). Le indicate norme interposte essendo «ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica» (sentenza n. 289 del 2013), si qualificano come «principi generali di coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 27 del 2014) che tutti gli enti devono osservare, in quanto diretti «ad assicurare il rispetto dei limiti di spesa mediante la previsione di sanzioni nel caso di inosservanza delle prescrizioni di contenimento» (sentenza n. 148 del 2012).

Va poi precisato che i commi da 557 a 557-*quater* sono rivolti agli enti sottoposti al patto di stabilità interno (ora sostituito dall'obbligo del saldo di bilancio non negativo) e impongono, per ciascun esercizio, di non superare, rispettivamente, la media della spesa del triennio 2011-2013, sommando tutte le spese di personale di competenza; in caso di mancata riduzione della spesa (comma 557), è previsto il divieto di assunzioni (comma 557-*ter*).



Quanto alla fattispecie in esame, essa non involge tanto il passaggio di personale fra enti, entrambi esistenti e ai quali continuerebbero ad applicarsi i rispettivi limiti di spesa, ma presuppone la soppressione dell'ente cedente e il successivo assorbimento del personale nel comparto regionale.

Questa Corte, nell'occuparsi del caso dell'assorbimento da parte dei Comuni del personale delle disciolte istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza (IPAB), ha affermato che «[n]ella prospettiva della finanza pubblica allargata [...] la presenza di enti già impegnati nel settore dei servizi sociali [...] e per di più soggetti ad un riordino che ne determina l'integrazione funzionale a livello infraregionale, comporta la necessità di un coordinamento complessivo onde evitare che il riordino possa diventare occasione per il superamento di quei limiti di spesa di personale» (sentenza n. 161 del 2012). Con la stessa pronuncia si è pertanto, precisato che è la «natura finanziaria strutturale» dei principi di coordinamento della finanza pubblica che «induce a ritenere che agli stessi parametri sia soggetta la gestione delle IPAB, soprattutto nel momento transitorio del trapasso dalle vecchie Istituzioni alle nuove Aziende».

Peraltro, in altre circostanze, ma sempre inerenti alla concreta attuazione dei limiti di spesa per il personale, questa Corte ha ribadito che tali limiti devono applicarsi a tutte le voci del comparto, in forza della natura del rendiconto della Regione, in cui confluiscono tutte le spese sostenute dall'ente (sentenza n. 39 del 2014), «poiché anche esso costituisce un mero documento di sintesi ex post delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente» (sentenza n. 235 del 2015). Di conseguenza, «non sono ammissibili deroghe ai principi di coordinamento della finanza pubblica, salvo quelle espressamente previste dal legislatore statale» (da ultimo, sentenza n. 215 del 2021).

Non coglie nel segno, pertanto, la difesa regionale quando, a sostegno della non fondatezza delle doglianze, osserva che l'operazione prevista dalla disposizione censurata sarebbe finanziariamente neutra, avendo la Regione sempre contribuito al finanziamento del personale delle ex Comunità montane, confluito a partire dal 2012 nel ruolo speciale ad esaurimento.

Benché la verifica operata sui relativi capitoli di bilancio (segnatamente, sul capitolo n. 36681) dimostri che la Regione ne ha effettivamente sostenuto il costo fin dal momento del riordino, il fatto che esso sia sempre stato escluso dal calcolo della spesa complessiva del personale corrobora la tesi sostenuta dal rimettente, ossia che tale ruolo speciale a esaurimento abbia rappresentato un espediente contabile, al fine di eludere i vincoli di spesa in materia di personale.

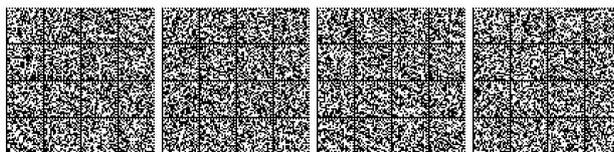
L'accoglimento della questione consente di far riemergere le voci di spesa che, per effetto del descritto meccanismo contabile, fin dal 2012 venivano escluse, e si riflette sugli esiti del giudizio di parificazione, poiché con riferimento all'esercizio finanziario 2018, la Regione Basilicata registra una maggiore violazione del vincolo di spesa di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006.

6.2.- La disposizione censurata, provocando una duplice espansione della spesa, sia in termini di aggravio di oneri, sia in termini di erosione di risorse - in entrambi i casi, in assenza di legittima copertura - determina anche la lesione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., stante la correlazione funzionale tra riparto delle competenze, rispetto dei vincoli finanziari e tutela degli equilibri di bilancio (*ex plurimis*, sentenza n. 215 del 2021).

Come questa Corte ha recentemente affermato, infatti, «[l]a competenza dello Stato a fissare i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., rappresenta uno strumento necessario per assicurare l'unità economica e finanziaria della Repubblica, nonché il rispetto degli impegni assunti anche a livello sovranazionale, a tutela della sostenibilità attuale e prospettica degli equilibri di bilancio. In quest'ottica, i vincoli alla spesa per il personale sono strategici ai fini del conseguimento degli equilibri sostanziali del bilancio pubblico consolidato e pertanto sono inderogabili, salvo i casi in cui sia lo stesso legislatore nazionale a rimodularne gli ambiti ovvero ad abrogarne l'efficacia (sentenza n. 54 del 2014)» (ancora sentenza n. 215 del 2021).

In definitiva, l'esclusione delle spese sostenute per il personale delle ex Comunità montane dai limiti di finanza pubblica stabiliti dallo Stato non solo viola il parametro di competenza di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., ma, incidendo sulla corretta copertura delle stesse, determina anche la lesione indiretta dei parametri finanziari di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., mettendo a repentaglio il già fragile equilibrio del bilancio della Regione Basilicata.

Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 39 del 2017, nella parte in cui esclude le spese per il personale delle sopresse Comunità montane dai limiti di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006, con conseguente violazione anche dei successivi commi 557-bis e 557-quater.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39 (Disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), nella parte in cui prevede che la quota aggiuntiva di spesa di personale connessa alla mobilità in entrata del personale a tempo indeterminato del soppresso ruolo speciale ad esaurimento, non rileva ai fini delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» e successive modificazioni e integrazioni, nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per tali dipendenti dagli enti di provenienza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 novembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*Angelo BUSCEMA, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210247

N. 248

Sentenza 21 ottobre - 21 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Banca e istituti di credito - Responsabilità degli organi straordinari - Promozione dell'azione per responsabilità civile - Condizione - Previa autorizzazione della Banca d'Italia - Denunciata violazione dei principi della responsabilità dei dipendenti pubblici, di buon andamento e imparzialità, di uguaglianza e ragionevolezza, della tutela del risparmio, del diritto alla tutela giurisdizionale, della garanzia, anche convenzionale e comunitaria, del giusto processo - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, art. 72, comma 9.
- Costituzione, artt. 11, 24, 28, 47, 97, 101, 102, 103, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 47; direttiva (UE) 2014/59, art. 34, paragrafo 1, lettera e).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 9, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio nel procedimento vertente tra la Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi e la Banca d'Italia e altri, con sentenza parziale del 10 febbraio 2020, iscritta al n. 174 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi e della Banca d'Italia;

udito nell'udienza pubblica del 6 luglio 2021 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato Antonio Mastri per la Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021, e gli avvocati Stefania Ceci e Donato Messineo per la Banca d'Italia;

deliberato nella camera di consiglio del 21 ottobre 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con atto qualificato come sentenza parziale del 10 febbraio 2020, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 9, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), nella parte in cui subordina la proposizione delle azioni civili nei confronti dei commissari straordinari delle banche alla previa autorizzazione della Banca d'Italia.

Il giudice *a quo* ha denunciato la violazione degli artt. 3, 24, 28, 47, 97, 101, 102, 103, 111, 113 e 117, primo comma, della Costituzione - quest'ultimo in relazione all'art. 6 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 degli artt. 11 e 117 Cost., in relazione sia all'art. 34, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva (UE) 2014/59 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio; sia all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

1.1.- Il TAR rimettente riferisce che, con il ricorso introduttivo del giudizio principale, la Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi ha chiesto l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, del provvedimento del 6 marzo 2018, con cui il Governatore della Banca d'Italia ha negato alla ricorrente l'autorizzazione a chiamare, nel giudizio civile promosso davanti al Tribunale ordinario di Ancona dalla Banca delle Marche spa, coloro che avevano ricoperto l'incarico di commissari straordinari di tale banca, successivamente sottoposta a procedura di risoluzione.

La Fondazione ricorrente ha rappresentato di essere intervenuta, quale portatrice di azioni ordinarie della Banca delle Marche spa e di prestiti obbligazionari per ingenti somme, nel giudizio di responsabilità promosso da quest'ultima, ai sensi degli artt. 2392 e seguenti del codice civile, contro i suoi amministratori, sindaci, direttore generale e vice direttori. Intendendo far valere le proprie ragioni risarcitorie anche nei confronti dei commissari dell'amministrazione straordinaria nominati dalla Banca d'Italia, la ricorrente aveva presentato alla stessa istanza di autorizzazione ai sensi dell'art. 72, comma 9, t.u. bancario: autorizzazione che era stata, tuttavia, negata.

Contro tale atto la ricorrente ha dedotto vizi di violazione di legge e di eccesso di potere in relazione a diverse figure sintomatiche (travisamento dei fatti e falso presupposto, abuso e sviamento di potere, ingiustizia manifesta e carenza di istruttoria), prospettando, altresì, profili di illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 9, t.u. bancario.

La Banca d'Italia si è costituita in giudizio, eccependo l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione e genericità delle censure, e concludendo, comunque sia, per il suo rigetto nel merito.



Con ordinanza del 22 maggio 2018, il Tribunale rimettente ha respinto l'istanza cautelare della ricorrente. Il Consiglio di Stato, con ordinanza del 1° agosto 2018, ha tuttavia accolto l'appello cautelare, ordinando alla Banca d'Italia un pronto riesame dell'istanza di autorizzazione rivoltale.

Con provvedimento del 13 agosto 2018, la Banca d'Italia ha, peraltro, confermato il diniego di autorizzazione.

La ricorrente ha quindi impugnato, con motivi aggiunti, anche tale atto, censurandolo per violazione dell'art. 72, comma 9, t.u. bancario, eccesso di potere ed elusione dell'ordinanza cautelare del Consiglio di Stato.

1.2.- Esclusa, in via preliminare, la fondatezza delle eccezioni di inammissibilità formulate dalla Banca d'Italia, nel merito il giudice *a quo* reputa che le censure della ricorrente di illegittimità dei provvedimenti impugnati per violazione dell'art. 72, comma 9, t.u. bancario, carenza di motivazione ed eccesso di potere non meritino accoglimento.

Con tali provvedimenti, infatti, la Banca d'Italia ha posto in evidenza, sulla base di attenta istruttoria e dell'esame degli elementi addotti dalla Fondazione, la manifesta infondatezza e la pretestuosità - secondo la sua prospettiva - dell'azione di responsabilità che la ricorrente intendeva avviare nei confronti dei commissari.

I rilievi mossi dalla ricorrente all'operato dei commissari non sarebbero in grado di dimostrare che i provvedimenti gravati siano inficiati da manifeste illogicità o palesi errori, tali da aprire la strada, nel giudizio *a quo*, a un approfondimento istruttorio. Ciò, tenuto conto dei limiti del sindacato del giudice amministrativo sui provvedimenti espressivi di discrezionalità tecnica, dovendo tale sindacato rimanere circoscritto a un controllo di tipo "estrinseco", senza decampare in valutazioni di merito sulle azioni civili che si intendono intraprendere.

Neppure, poi, con riguardo al nuovo provvedimento, adottato dopo l'ordinanza cautelare del Consiglio di Stato, sarebbe riscontrabile la denunciata elusione della decisione del giudice d'appello. Con tale provvedimento, in accordo con quanto richiesto dalla pronuncia cautelare, la Banca d'Italia ha riesaminato l'istanza di autorizzazione della ricorrente e, rispondendo ai rilievi formulati nell'atto d'appello, ha confermato le conclusioni cui in precedenza era pervenuta.

1.3.- La ricorrente ha, tuttavia, contestato i provvedimenti anche in ragione della dedotta illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 9, t.u. bancario, in riferimento agli artt. 3, 24, 97 e 111 Cost.

Ad avviso del giudice *a quo*, le questioni prospettate dalla ricorrente - opportunamente integrate quanto ad argomentazioni di supporto e a parametri di riferimento - meriterebbero «favorevole apprezzamento».

Esse sarebbero rilevanti nel giudizio principale, in quanto gli atti impugnati costituiscono applicazione diretta della norma sospettata di contrasto con la Costituzione. Stante l'infondatezza delle altre censure della ricorrente, l'accoglimento del gravame potrebbe derivare esclusivamente dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma denunciata.

1.4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* rileva che l'art. 72, comma 9, t.u. bancario, nel testo attualmente vigente e applicabile nel giudizio principale, stabilisce che «[l]a responsabilità dei commissari e dei membri del comitato di sorveglianza per atti compiuti nell'espletamento dell'incarico è limitata ai soli casi di dolo o colpa grave. Le azioni civili nei loro confronti sono promosse previa autorizzazione della Banca d'Italia».

La disposizione censurata si colloca nell'ambito della disciplina dell'amministrazione straordinaria delle banche, che è una procedura temporanea volta a far fronte alle situazioni critiche tassativamente indicate dall'art. 70, comma 1, t.u. bancario, tra cui la riscontrata esistenza di irregolarità nell'amministrazione dell'impresa bancaria. Essa comporta lo scioglimento degli organi amministrativi e di controllo della banca e la nomina in loro vece, da parte della Banca d'Italia, di uno o più commissari straordinari e di un comitato di sorveglianza.

Ai sensi dell'art. 72 t.u. bancario, i commissari straordinari - i quali, nell'esercizio delle loro funzioni, sono pubblici ufficiali - esercitano i poteri dei disciolti organi amministrativi della banca, salva la facoltà della Banca d'Italia di stabilire speciali limitazioni dei loro compiti o di attribuire loro compiti ulteriori e diversi. Essi possono essere revocati o sostituiti dalla Banca d'Italia; ricevono per la loro opera le indennità da questa determinate; sono tenuti al rispetto delle istruzioni e delle direttive impartite dalla Banca d'Italia; debbono chiedere l'autorizzazione di quest'ultima per convocare gli organi della banca, temporaneamente sospesi.

Pur nell'ambito di una necessaria autonomia gestionale, i commissari operano, dunque, in stretta sinergia con l'Autorità che li nomina. Essi risulterebbero, perciò, legati alla Banca d'Italia, per la durata del loro incarico, da un rapporto straordinario, ma organico.

1.5.- Su tale premessa, il rimettente reputa che la norma censurata, nella parte in cui richiede l'autorizzazione della Banca d'Italia per proporre azioni civili nei confronti dei commissari straordinari, si ponga in contrasto con l'art. 28 Cost., che prevede la responsabilità diretta dei funzionari e dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici per gli atti compiuti in violazione dei diritti.

Il meccanismo autorizzativo denunciato riecheggerebbe l'istituto della cosiddetta garanzia amministrativa, previsto da norme anteriori alla Costituzione, quali quelle che stabilivano che non potesse procedersi per fatti commessi dai prefetti e dai sindaci senza l'autorizzazione del Capo dello Stato: norme dichiarate costituzionalmente illegittime da questa Corte con la sentenza n. 4 del 1965.



Analogamente alle predette disposizioni, anche quella sottoposta a scrutinio nel presente giudizio consentirebbe alla Banca d'Italia di sottrarre discrezionalmente all'autorità giurisdizionale il giudizio sulla responsabilità dei commissari straordinari, con il risultato di creare inammissibili aree di immunità. Nell'esercizio del potere di autorizzazione, la Banca d'Italia non sarebbe vincolata, infatti, al rispetto di criteri di valutazione obiettivi e prestabiliti. Per giunta, il vaglio autorizzativo non offrirebbe alcuna garanzia di imparzialità, provenendo dalla stessa autorità amministrativa che nomina i commissari e che può essere eventualmente chiamata a rispondere del loro operato, con possibile situazione di conflitto di interessi.

Alla luce della giurisprudenza costituzionale, le eccezioni al principio enunciato dall'art. 28 Cost., se pure possibili, dovrebbero trovare fondamento nell'esigenza di rispetto di precise garanzie costituzionali, com'è, ad esempio, per la responsabilità civile dei magistrati: garanzie non rinvenibili rispetto ai commissari straordinari delle banche.

In confronto a questi ultimi, la previsione di un «filtro amministrativo» non potrebbe essere giustificata - contrariamente a quanto pure si è sostenuto in giurisprudenza - dalla rilevanza del settore creditizio e dalla necessità di schermare i commissari da iniziative giudiziarie «di disturbo», a tutela della loro indipendenza e serenità di giudizio. I rischi prospettati non sarebbero, infatti, diversi da quelli cui sono esposte altre categorie professionali che non godono di analogo privilegio, quali, ad esempio, i commissari straordinari delle grandi imprese in stato di insolvenza, nominati dal Ministro competente ai sensi del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270 (Nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, a norma dell'articolo 1 della legge 30 luglio 1998, n. 274).

1.6.- Il rimettente rileva, altresì, che il principio della responsabilità diretta dei funzionari pubblici è stato introdotto dal Costituente nella consapevolezza che la collocazione della responsabilità in un ambito esterno alla pubblica amministrazione implica un incremento delle garanzie di imparzialità e di efficienza.

Per questo verso, la deresponsabilizzazione dei commissari, conseguente alla «schermatura» dal sindacato giurisdizionale prefigurata dalla norma denunciata, entrerebbe in conflitto con i principi di tutela del risparmio e di buona amministrazione, enunciati rispettivamente dagli artt. 47 e 97 Cost.

Il «filtro amministrativo» sulle azioni civili si risolverebbe in una «iperprotezione» dei commissari rispetto a rischi fronteggiabili con misure più ragionevoli e proporzionate. I commissari sarebbero, in effetti, già tutelati attraverso la generale limitazione della loro responsabilità ai casi di dolo e colpa grave, cui potrebbero associarsi altre misure, quale, ad esempio, forme di copertura assicurativa con oneri a carico dell'ente che conferisce l'incarico.

Un deterrente adeguato contro la cattiva amministrazione dei commissari non sarebbe offerto, d'altro canto, neppure dal possibile esercizio di un'azione di rivalsa da parte della Banca d'Italia, ove chiamata a risarcire i danni derivanti dal loro operato: ciò, stante l'assenza di una norma che - sulla falsariga di quanto avviene per i magistrati - renda la rivalsa obbligatoria.

1.7.- Secondo il rimettente, la norma censurata violerebbe anche l'art. 3 Cost., introducendo una eccezione al principio di responsabilità per gli atti compiuti in violazione dei diritti non giustificata da ragioni soggettive e oggettive, e tale da determinare una disparità di trattamento rispetto ad altri agenti pubblici che svolgono compiti non meno elevati di quelli dei commissari straordinari: profilo per il quale risulterebbero pienamente pertinenti le considerazioni svolte da questa Corte nella sentenza n. 94 del 1963, nel pronunciarsi sulla cosiddetta garanzia amministrativa già prevista dall'art. 16 del codice di procedura penale del 1930 per i reati commessi in servizio di polizia.

1.8.- Per le ragioni esposte, la norma censurata determinerebbe, inoltre, una menomazione del diritto di accesso a un giudice terzo e imparziale, garantito dall'art. 24 Cost., consentendo altresì all'autorità amministrativa di interferire indebitamente nella sfera della giurisdizione, in contrasto con gli artt. 101, 102, 103, 111 e 113 Cost.

Ad evitare il vulnus al diritto alla tutela giurisdizionale non basterebbe la possibilità di impugnare il diniego di autorizzazione davanti al giudice amministrativo, stanti i ricordati limiti del sindacato di quest'ultimo sui provvedimenti espressivi di discrezionalità tecnica. Il giudice amministrativo - ad avviso del rimettente - potrebbe esercitare solo un controllo di tipo «estrinseco», senza poter sostituire decisioni dell'autorità di vigilanza la cui motivazione superi il vaglio della plausibilità.

A riequilibrare il sistema non basterebbe neppure la possibilità, per il danneggiato, di agire, senza alcun «filtro», nei confronti della Banca d'Italia. Secondo il rimettente, alla luce dell'art. 2 Cost., la responsabilità civile non potrebbe essere relegata ad un ambito meramente patrimoniale, trascurando le sue «implicazioni personalistiche»: essa imporrebbe, pertanto, il coinvolgimento personale e diretto del danneggiante nell'accertamento giudiziale del fatto illecito.

1.9.- Tutto ciò implicherebbe anche la violazione dei parametri sovranazionali - l'art. 6 CEDU e l'art. 47 CDFUE - che garantiscono il diritto di accesso a un tribunale e l'effettività della tutela giurisdizionale, con conseguente violazione indiretta, rispettivamente, dell'art. 117 Cost. e degli artt. 11 e 117 Cost.



Ricorrerebbe, d'altronde, il presupposto di applicazione della Carta, essendo la materia bancaria regolata dal diritto dell'Unione europea, anche per quanto attiene alle procedure di composizione delle crisi.

1.10.- Il rimettente denuncia, infine, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., la violazione della direttiva 2014/59/UE, recepita nel nostro ordinamento con due decreti legislativi, la quale, nell'introdurre l'istituto della risoluzione delle banche in dissesto o a rischio di dissesto - procedura cui è stata sottoposta, nel caso di specie, la Banca delle Marche spa, dopo l'amministrazione straordinaria - prevede, all'art. 34, paragrafo 1, lettera e), che le persone fisiche, oltre che giuridiche, le quali abbiano causato il dissesto dell'ente siano tenute a risponderne: principio da ritenere riferibile non solo alle cause genetiche, ma anche all'aggravamento della situazione.

1.11.- Sulla scorta di tali considerazioni, il TAR rimettente ha rigettato quindi parzialmente, «nei sensi e nei limiti di cui in motivazione», il ricorso introduttivo del giudizio *a quo* e il ricorso per motivi aggiunti; ha dichiarato, nel contempo, rilevanti e non manifestamente infondate le questioni dianzi indicate, sospendendo il giudizio in corso.

2.- Si è costituita in giudizio la Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi, ricorrente nel giudizio *a quo*, la quale ha chiesto l'accoglimento delle questioni sollevate, rilevando come le argomentazioni del giudice rimettente recepiscano e sviluppino quanto da essa già sostenuto nel ricorso introduttivo del giudizio principale.

3.- Si è costituita, altresì, la Banca d'Italia, resistente nel giudizio *a quo*, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, in subordine, non fondate.

3.1.- Ad avviso della Banca d'Italia, le questioni sarebbero inammissibili per difetto di rilevanza.

In luogo di sospendere immediatamente il giudizio *a quo* a seguito dell'insorgenza dei dubbi di illegittimità costituzionale, il TAR rimettente si è, infatti, pronunciato con sentenza sulla legittimità di entrambi i provvedimenti impugnati, dichiarando infondate tutte le censure mosse nei confronti dei medesimi. In tal modo, il rimettente avrebbe già fatto applicazione della norma censurata, consumando il proprio potere decisorio.

3.2.- Le questioni sarebbero inammissibili anche per erronea individuazione della norma da sottoporre a scrutinio.

Con esse il rimettente avrebbe lamentato le presunte limitazioni del sindacato giurisdizionale sui provvedimenti della Banca d'Italia: ottica nella quale egli avrebbe dovuto dubitare della legittimità costituzionale delle norme processuali che non attribuiscono sufficienti poteri al giudice, e non già della legittimità delle norme sostanziali che attribuiscono determinati poteri all'amministrazione.

3.3.- Nel merito, le questioni risulterebbero, comunque sia, non fondate.

L'art. 28 Cost. non sarebbe pertinente, non potendo i commissari straordinari essere qualificati come funzionari pubblici. Contrariamente a quanto sostenuto dal rimettente, a seguito della nomina, i commissari assumerebbero infatti il ruolo di organi straordinari, non già della Banca d'Italia, ma della banca sottoposta alla procedura, a carico della quale sono, del resto, le indennità loro spettanti.

Né potrebbe trarsi argomento contrario dal fatto che la Banca d'Italia possa perimetrare i poteri dei commissari in maniera diversa da quanto ordinariamente stabilito dalla legge e impartire loro istruzioni: nell'un caso e nell'altro, sarebbero, infatti, necessari provvedimenti amministrativi aventi efficacia esterna, e non già meri atti interni alla sfera organizzativa dell'amministrazione.

L'art. 72, comma 4, t.u. bancario prevede, d'altro canto, che determinati atti dei commissari siano sottoposti ad autorizzazione della Banca d'Italia, evocando così un istituto che presuppone l'alterità soggettiva tra l'autorità concedente e il soggetto che viene autorizzato: il che escluderebbe il rapporto di immedesimazione organica ventilato dal rimettente, pervenendosi altrimenti all'assurdo di una autorità chiamata ad autorizzare sé stessa.

3.4.- Peraltro, anche a voler ritenere che l'art. 28 Cost. si applichi ai commissari straordinari, si dovrebbe escludere che la norma censurata determini il denunciato «vulnus nel sistema della tutela giurisdizionale».

Improprio sarebbe il parallelo con le disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime dalle sentenze di questa Corte n. 4 del 1965 e n. 94 del 1963, le quali concernevano casi di autorizzazione amministrativa all'esercizio delle azioni penali. Il parallelo si baserebbe, dunque, su una indebita assimilazione della responsabilità civile alla responsabilità penale, trascurando il fatto che solo per la seconda vale il principio di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione, ai sensi dell'art. 112 Cost.

Lo stesso vizio di prospettiva inficerebbe l'assunto del rimettente, secondo cui non basterebbe a riequilibrare il sistema la possibilità di agire, senza alcun "filtro", nei confronti della Banca d'Italia, dato che l'art. 2 Cost. impedirebbe di relegare la responsabilità civile ad un ambito meramente patrimoniale, imponendo il coinvolgimento personale e diretto del danneggiante nell'accertamento giudiziale del fatto illecito.

Il giudice *a quo* ometterebbe di considerare che, mentre al centro del sistema della responsabilità penale vi sono il reo e la finalità di rieducazione dello stesso, la funzione essenziale della responsabilità civile consiste nella riparazione della perdita subita dal danneggiato. Per quest'ultimo è del tutto irrilevante l'origine (dal danneggiante o da un terzo) delle risorse destinate a soddisfare la sua pretesa risarcitoria: anzi, egli è meglio garantito dalla capienza e solvibilità del patrimonio pubblico.



3.5.- Quanto, poi, alla presunta deresponsabilizzazione dei commissari, la Banca d'Italia osserva come l'ordinanza di rimessione, dopo aver suggerito il ricorso, al posto dell'autorizzazione, a forme di copertura assicurativa variamente congegnate, ipotizzi, in via alternativa, l'introduzione, come «deterrente», di un obbligo di esercizio dell'azione di rivalsa da parte della Banca d'Italia nei confronti dei commissari.

Il rimettente avrebbe proposto, dunque, una pluralità di soluzioni alternative, nessuna delle quali costituzionalmente obbligata, o agganciabile, comunque sia, a precisi “punti di riferimento” rinvenibili nel sistema, prospettando, così, un intervento creativo che eccede i poteri di questa Corte.

3.6.- Non condivisibile sarebbe l'ulteriore affermazione del giudice *a quo*, stando alla quale la Banca d'Italia non sarebbe vincolata, nell'esercizio del potere autorizzatorio, «ad obiettivi e prestabiliti criteri di valutazione».

La Banca d'Italia è tenuta, infatti, ad esercitare i suoi poteri per le finalità della vigilanza a volta a volta conferenti, nell'ambito di quelle indicate in via generale dall'art. 5 t.u. bancario. Con riguardo al potere in discussione, assumerebbe preminente rilievo l'obiettivo di assicurare la sana e prudente gestione dei soggetti vigilati. Quest'ultima potrebbe risultare, infatti, compromessa qualora, nel delicato percorso di risanamento delle imprese sottoposte alla procedura, i commissari straordinari fossero esposti a iniziative giudiziarie “di disturbo”, a carattere pretestuoso o denigratorio, da parte di soggetti portatori di interessi rilevanti estromessi dalla gestione aziendale, o, comunque sia, in conflitto con le iniziative intraprese. In questo modo, si eviterebbe anche che i professionisti più capaci vengano disincentivati dall'assumere l'incarico.

3.7.- Insussistente risulterebbe, ancora, il ventilato contrasto della norma censurata con il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), in quanto latrice di disparità di trattamento rispetto ad agenti pubblici che svolgono compiti non meno elevati di quelli spettanti ai commissari straordinari.

Proprio la disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi, di cui al d.lgs. n. 270 del 1999 - richiamata dal rimettente a sostegno del suo assunto - confermerebbe, anziché smentirla, la ragionevolezza delle scelte legislative in esame. Contrariamente a quanto sostenuto dal giudice *a quo*, anche l'azione di responsabilità contro i commissari straordinari delle grandi imprese insolventi è proponibile solo previa autorizzazione dell'autorità che vigila sul loro operato, stante il generale rinvio alla disciplina della liquidazione coatta amministrativa operato dall'art. 36 del d.lgs. n. 270 del 1999, comprensivo anche dell'art. 199 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa). Si tratterebbe, peraltro, di un principio generale valevole anche per il curatore del fallimento ai sensi dell'art. 38 legge fallimentare, che infatti è direttamente richiamato dal citato art. 199.

Sotto tale profilo, dunque, la scorretta ricostruzione e la conseguente mancata ponderazione del quadro normativo di riferimento da parte del giudice *a quo* determinerebbero l'inammissibilità della questione.

Tutto ciò senza considerare che la disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi non sarebbe, in ogni caso, utilmente invocabile come *tertium comparationis*, essendo ispirata a una logica diversa.

3.8.- Quanto, poi, alla dedotta violazione dell'art. 24 Cost., il rimettente avrebbe basato la censura sull'assunto che il sindacato del giudice amministrativo sulla discrezionalità tecnica sarebbe limitato a un controllo di tipo “estrinseco”.

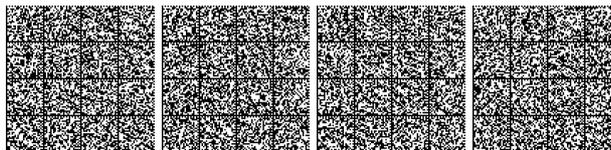
Si tratterebbe, peraltro, di assunto superato dall'evoluzione della giurisprudenza amministrativa, la quale si è mostrata ripetutamente propensa ad effettuare un controllo di tipo “intrinseco” sugli atti delle autorità amministrative indipendenti: prospettiva nella quale il giudice amministrativo potrebbe sindacare appieno l'adeguatezza delle valutazioni compiute dalla Banca d'Italia in ordine al carattere manifestamente pretestuoso delle iniziative giudiziarie da essa non autorizzate.

Ciò costituirebbe anche una ragione di inammissibilità della questione. Il giudice *a quo* si sarebbe, infatti, sottratto all'obbligo di preferire una interpretazione adeguatrice, sebbene tale interpretazione risulti non solo possibile, ma addirittura qualificabile come diritto vivente, strumentalizzando il giudizio di legittimità costituzionale per ottenere un improprio avallo dell'interpretazione opposta.

3.9.- Le medesime considerazioni dianzi svolte varrebbero, altresì, ad escludere l'ipotizzato contrasto con gli artt. 101, 102, 103, 111 e 113 Cost. e con gli artt. 6 CEDU e 47 CDFUE.

3.10.- Quanto, infine, all'asserita violazione della direttiva 2014/59/UE, il rimettente avrebbe evocato una disposizione non pertinente.

Come risulta dalla *sedes materiae*, l'art. 34, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva non riguarda affatto la procedura di amministrazione temporanea - finalizzata a scongiurare il dissesto degli enti creditizi tramite misure di intervento precoce, e corrispondente, in Italia, all'amministrazione straordinaria -, ma la procedura di risoluzione, che è una misura di gestione della crisi, il cui avvio presuppone l'irreversibile degenerazione della situazione aziendale.



Con riguardo agli amministratori temporanei, corrispondenti ai nostri commissari straordinari, la direttiva reca una disposizione di segno esattamente opposto. L'art. 29, paragrafo 9, riconosce, infatti, espressamente agli Stati membri la facoltà di «limitare la responsabilità degli amministratori temporanei conformemente al diritto nazionale relativamente ad atti e omissioni nell'esercizio del loro mandato [...]»: ciò, nella evidente prospettiva di "alleggerire" la posizione dei professionisti che assumano il gravoso compito di risanare intermediari "in cattive acque".

Andando proprio in questa direzione, il filtro autorizzativo previsto dall'art. 72, comma 9, t.u. bancario non solo non contrasterebbe con la direttiva indicata, ma risulterebbe pienamente conforme al suo spirito.

4.- La Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi ha depositato memoria, insistendo per l'accoglimento delle questioni.

4.1.- In replica alle tesi della Banca d'Italia, la Fondazione contesta che il rimettente, con la sua pronuncia, abbia esaurito il potere decisorio.

La sentenza del TAR Lazio ha deciso, infatti, sui motivi di ricorso e sui motivi aggiunti intesi a denunciare la violazione di legge, l'eccesso di potere e l'elusione dell'ordinanza cautelare del Consiglio di Stato. Resterebbe, dunque, ancora da decidere sul motivo volto a denunciare l'illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 9, t.u. bancario, in base al quale i provvedimenti impugnati sono stati adottati: ed è in relazione a questo che il rimettente ha sollevato le questioni.

4.2.- Parimente non condivisibile sarebbe l'assunto della Banca d'Italia, secondo cui le presunte limitazioni del sindacato giurisdizionale avrebbero dovuto indurre il TAR rimettente a dubitare della legittimità costituzionale delle norme processuali che non attribuiscono sufficienti poteri al giudice, anziché delle norme sostanziali che attribuiscono determinati poteri all'amministrazione.

L'art. 72, comma 9, t.u. bancario, prevedendo l'autorizzazione della Banca d'Italia per l'esercizio dell'azione civile nei confronti dei commissari, configura una condizione dell'azione, per cui è norma processuale, in quanto, solo rimuovendo il diniego, il giudizio può proseguire.

4.3.- Riguardo all'altro argomento della Banca d'Italia, per cui le garanzie giurisdizionali sarebbero assicurate dalla facoltà di impugnare il diniego di autorizzazione davanti al giudice amministrativo e dalla possibilità di agire, comunque sia, nei confronti della stessa Banca d'Italia, varrebbe osservare, in senso contrario, che situazioni come quella di specie sono complesse: le azioni di responsabilità coinvolgono una pluralità di soggetti e hanno causae petendi il cui accertamento esula dallo schema del giudizio amministrativo proponibile avverso il decreto di autorizzazione.

D'altronde, proprio il fatto che la Banca d'Italia possa essere chiamata a rispondere dell'operato dei commissari porrebbe la stessa in manifesto conflitto di interessi, facendo sì che essa divenga, con il diniego di autorizzazione, «giudice di sé stessa».

4.4.- La norma censurata comprometterebbe, pertanto, i parametri evocati dal giudice *a quo*, a cominciare dal principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) e dal diritto di difesa (art. 24 Cost.), riguardo al quale la giurisprudenza costituzionale ha chiarito come la determinazione di modalità e oneri dell'azione giudiziaria non debba rendere, comunque sia, difficile o impossibile l'esercizio del diritto.

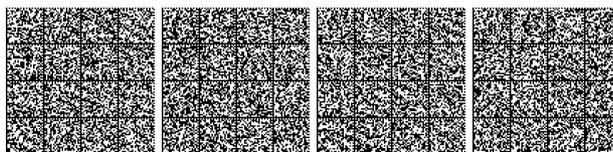
5.- Anche la Banca d'Italia ha depositato memoria, ribadendo e sviluppando le difese già svolte e insistendo nelle conclusioni già formulate.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 9, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), nella parte in cui subordina la proposizione delle azioni civili nei confronti dei commissari straordinari delle banche alla previa autorizzazione della Banca d'Italia.

Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata violerebbe l'art. 28 della Costituzione, che prevede la responsabilità diretta dei funzionari e dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici per gli atti compiuti in violazione dei diritti, consentendo alla Banca d'Italia di sottrarre discrezionalmente all'autorità giurisdizionale, mediante il diniego dell'autorizzazione, il giudizio sulla responsabilità dei commissari straordinari da essa stessa nominati.

Risulterebbero violati anche gli artt. 47 e 97 Cost., in quanto la "schermatura" dal sindacato giurisdizionale, prefigurata dalla norma denunciata, determinerebbe una irragionevole deresponsabilizzazione dei commissari straordinari, nella delicata materia della tutela del risparmio, e un sensibile affievolimento delle garanzie a cui presidio sono posti i principi di buona amministrazione e di imparzialità.



La norma denunciata si porrebbe in contrasto anche con l'art. 3 Cost., introducendo una eccezione al principio di responsabilità per gli atti compiuti in violazione dei diritti non giustificata da ragioni soggettive e oggettive, e tale da determinare una disparità di trattamento rispetto ad altri agenti pubblici che svolgono compiti non meno elevati di quelli dei commissari straordinari delle banche.

Il meccanismo autorizzativo violerebbe, ancora, l'art. 24 Cost., determinando una menomazione del diritto di accesso a un giudice terzo e imparziale, ad escludere la quale non sarebbe sufficiente la possibilità di impugnare il diniego dell'autorizzazione davanti al giudice amministrativo, stanti i limiti del sindacato di tale giudice sui provvedimenti espressivi di discrezionalità tecnica; gli artt. 101, 102, 103 e 113 Cost., in quanto consentirebbe una indebita interferenza dell'autorità amministrativa nella sfera giurisdizionale, alla quale soltanto appartarrebbe l'accertamento delle responsabilità civili e la connessa tutela risarcitoria; l'art. 111 Cost., per compromissione della garanzia del giusto processo, inscindibilmente connessa alla pienezza e all'effettività della tutela giurisdizionale; nonché l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 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, il quale - secondo l'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo - garantisce il diritto di accesso a un tribunale, escludendo che possano ammettersi restrizioni che ne compromettano il contenuto essenziale.

Il rimettente denuncia, infine, la violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione sia all'art. 34, paragrafo 1, lettera e), della direttiva (UE) 2014/59 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio, il quale, nell'ambito della disciplina della risoluzione degli enti creditizi, stabilisce il principio della responsabilità delle persone fisiche, oltre che giuridiche, per il dissesto dell'ente; sia all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, che prevede il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice.

2.- In via preliminare, va rilevato che non costituisce, di per sé, motivo di inammissibilità il fatto che il TAR Lazio abbia sollevato le questioni con atto qualificato come sentenza, e segnatamente come sentenza parziale.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, la circostanza che le questioni siano state sollevate con sentenza - e, in particolare, con sentenza parziale (o non definitiva) - anziché con ordinanza, non influisce sulla rituale instaurazione del giudizio, qualora il giudice *a quo*, indipendentemente dal nomen iuris, dopo la positiva valutazione concernente la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni stesse, abbia disposto la sospensione del procedimento e la trasmissione del fascicolo, in conformità a quanto previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) (*ex plurimis*, sentenze n. 179 del 2019, n. 126 e n. 116 del 2018, n. 275 del 2013 e n. 94 del 2009).

In simili casi, vengono adottati dal giudice *a quo*, in uno stesso contesto formale (cioè in un unico atto), due distinti provvedimenti (una sentenza non definitiva e un'ordinanza di rimessione, in relazione ai motivi di ricorso non decisi): il che non incide sulla autonomia di ciascuno e sulla idoneità di quello costituente ordinanza ad instaurare il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale (sentenza n. 86 del 2017; analogamente, sentenza n. 208 del 2019).

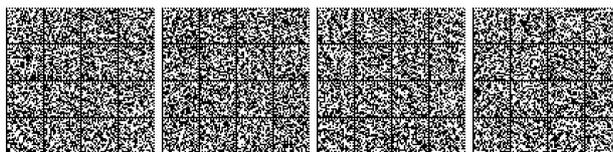
Tutto ciò vale, peraltro, alla condizione che, tramite la suddetta sentenza parziale, il procedimento principale non sia stato, in realtà, già integralmente definito (sentenze n. 86 del 2017 e n. 94 del 2009), con conseguente esaurimento della potestas iudicandi del giudice rimettente: situazione, questa, che risulterebbe ostativa alla proposizione dell'incidente di legittimità costituzionale (sentenze n. 315 e n. 166 del 1992).

3.- Proprio su tale rilievo si fonda la prima delle eccezioni di inammissibilità formulate dalla Banca d'Italia, costituita in giudizio.

Al riguardo, è necessario ripercorrere, in sintesi, la vicenda oggetto del giudizio principale, minuziosamente descritta nell'atto di rimessione.

Con provvedimento del 6 marzo 2018, la Banca d'Italia ha negato alla Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi l'autorizzazione, da essa richiesta, ad agire in giudizio nei confronti di coloro che avevano ricoperto l'incarico di commissari straordinari della Banca delle Marche spa.

La Fondazione ha impugnato il provvedimento davanti al TAR Lazio, odierno rimettente, deducendo, da un lato, vizi di violazione di legge ed eccesso di potere in relazione a diverse figure sintomatiche; dall'altro lato, l'illegittimità costituzionale della norma (l'art. 72, comma 9, t.u. bancario, appunto) sulla cui base il provvedimento è stato adottato, con conseguente illegittimità "derivata" di quest'ultimo.



La ricorrente ha proposto anche istanza cautelare. Respinta dal TAR, essa è stata accolta, a seguito di appello cautelare, dal Consiglio di Stato, il quale, con ordinanza del 1° agosto 2018, ha ordinato alla Banca d'Italia un «pronto riesame [...] dell'istanza di autorizzazione».

Con provvedimento del 13 agosto 2018, la Banca d'Italia ha, peraltro, confermato il diniego di autorizzazione.

La Fondazione ha impugnato anche tale secondo diniego con motivi aggiunti, deducendo, da un lato, novamente vizi di violazione di legge (in specie, dello stesso art. 72, comma 9, t.u. bancario) ed eccesso di potere; dall'altro, l'«elusione dell'ordinanza cautelare del Consiglio di Stato in violazione degli artt. 24 e 97 Cost.».

A fronte di tale *thema decidendum*, il TAR Lazio ha emesso una sentenza qualificata come parziale, mediante la quale ha rigettato, sulla scorta di diffusa motivazione, sia i motivi di ricorso intesi a censurare i provvedimenti impugnati per violazione di legge ed eccesso di potere, sia il motivo aggiunto proposto nei confronti del secondo provvedimento, inteso a denunciare l'elusione dell'ordinanza cautelare del Consiglio di Stato. Rilevato, tuttavia, come la Fondazione avesse contestato anche la legittimità costituzionale della norma che conferisce alla Banca d'Italia il potere autorizzativo, il giudice *a quo* ha in relazione a ciò sollevato, con la stessa sentenza, le questioni oggi in esame.

4.- La Banca d'Italia ha eccepito che, pronunciandosi in senso positivo con sentenza sulla legittimità di entrambi i provvedimenti impugnati, il TAR avrebbe già fatto applicazione della norma censurata, consumando il proprio potere decisorio: donde l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza.

Le questioni sono, in effetti, inammissibili: ma per ragioni parzialmente diverse e più articolate di quelle prospettate dalla parte costituita.

In proposito, occorre considerare che, davanti al TAR rimettente, sono stati impugnati, in successione, due distinti provvedimenti, aventi il medesimo oggetto.

Avverso il primo provvedimento, del 6 marzo 2018, la Fondazione ricorrente ha dedotto motivi volti a contestare, sia il “cattivo esercizio” del potere di autorizzazione da parte della Banca d'Italia (violazione di legge, eccesso di potere); sia l'esistenza stessa del potere, in conseguenza dell'asserita illegittimità costituzionale della norma che lo conferisce. Qualora nel giudizio *a quo* si discutesse esclusivamente di tale provvedimento, sarebbe agevole osservare che - sebbene il secondo profilo di censura debba ritenersi, a rigore, logicamente pregiudiziale rispetto al primo - la circostanza che il rimettente abbia negato, con sentenza, il “cattivo esercizio” del potere non escluderebbe che gli resti, comunque sia, da decidere sul motivo relativo all'esistenza del potere: prospettiva nella quale la potestas iudicandi del giudice *a quo* - contrariamente a quanto sostenuto dalla Banca d'Italia - non risulterebbe esaurita.

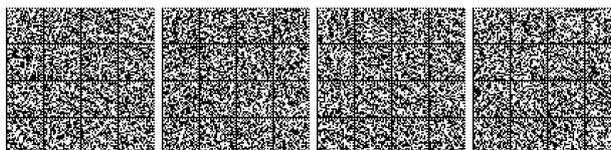
Sta di fatto, però, che, di seguito all'ordinanza cautelare del Consiglio di Stato, sul primo provvedimento della Banca d'Italia di diniego dell'autorizzazione è sopraggiunto un secondo provvedimento: quello del 13 agosto 2018, di conferma del diniego, che la Fondazione ha impugnato con motivi aggiunti, i quali ricalcano solo in parte i motivi originari. Secondo quanto si riferisce nell'atto di rimessione, è stata riproposta, bensì, la censura di violazione di legge ed eccesso di potere, ma non quella di illegittimità costituzionale della norma attributiva del potere. In luogo di essa, la Fondazione ha lamentato l'«elusione dell'ordinanza cautelare del Consiglio di Stato in violazione degli artt. 24 e 97 Cost.».

Il contrasto con tali parametri costituzionali (che sono una parte soltanto di quelli evocati con i motivi originari, a sostegno della dedotta illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 9, t.u. bancario) risulta dunque addebitata, non più alla norma di legge ora citata, ma direttamente al nuovo provvedimento della Banca d'Italia, in quanto asseritamente elusivo del dictum del Consiglio di Stato.

Rispetto al secondo e nuovo provvedimento di diniego, manca, in conclusione - alla luce di quanto dedotto dal rimettente -, un autonomo motivo volto a denunciare un vizio di “illegittimità derivata”, scaturente dalla contrarietà a Costituzione della norma di cui il provvedimento stesso ha fatto applicazione.

5.- Ciò posto, per costante giurisprudenza amministrativa occorre distinguere l'atto amministrativo meramente confermativo, con cui la pubblica amministrazione si limita semplicemente a ribadire la volontà espressa in un precedente provvedimento, e l'atto di conferma in senso proprio, con il quale invece l'amministrazione riesamina la precedente decisione, mediante una nuova valutazione degli elementi o l'acquisizione di nuovi (*ex plurimis*, Consiglio di Stato, sezione seconda, 12 giugno 2020, n. 3746; Consiglio di Stato, sezione quarta, 29 agosto 2019, n. 5977).

La rilevanza della distinzione sta in ciò, che diversamente dall'atto meramente confermativo (non impugnabile perché privo di autonomo contenuto lesivo), l'atto di conferma va a sostituire l'atto confermato, rendendo improcedibile per difetto di interesse il ricorso originariamente proposto contro quest'ultimo: l'interesse del ricorrente si sposta,



infatti, dall'annullamento del primo atto all'annullamento del secondo, che lo ha sostituito (e che, pertanto, il ricorrente ha l'onere di impugnare, eventualmente con motivi aggiunti) (Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza n. 3746 del 2020).

Di questi principi la giurisprudenza amministrativa ha fatto ripetuta applicazione anche con riguardo al caso - verificatosi nel giudizio *a quo* - in cui il provvedimento confermativo conseguiva al cosiddetto "accoglimento della domanda cautelare ai fini del riesame": vale a dire in relazione alla diffusa prassi processuale in base alla quale il giudice amministrativo, in sede cautelare, ordina all'amministrazione di riesaminare la situazione alla luce dei motivi del ricorso (è quanto il Consiglio di Stato ha chiesto alla Banca d'Italia nell'ipotesi di specie). Tale tecnica di tutela cautelare si caratterizza, in effetti, proprio per il fatto di rimettere in gioco l'assetto degli interessi definito con l'atto impugnato, restituendo alla pubblica amministrazione l'intero potere decisionale iniziale, senza pregiudicarne il risultato finale (*ex plurimis*, TAR Calabria, sezione seconda, 18 febbraio 2020, n. 301; TAR Sicilia, sezione terza, 21 novembre 2016, n. 3004; TAR Lazio, sezione seconda-*quater*, 27 luglio 2015, n. 10245).

6.- Secondo i principi ora ricordati, nel caso in esame si dovrebbe concludere che, ove il secondo provvedimento della Banca d'Italia costituisse un atto di conferma in senso proprio (sostitutivo, dunque, del provvedimento originario), i soli motivi di ricorso di cui il TAR rimettente doveva occuparsi erano quelli formulati in confronto a tale provvedimento, ossia i motivi aggiunti.

Tali motivi - che, come osservato, non risultano comprensivi della denuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 9, t.u. bancario - sono già stati dichiarati, peraltro, entrambi non fondati con sentenza: il che implicherebbe l'esaurimento del potere decisorio del rimettente, il quale, non avendo più alcunché su cui pronunciare, non potrebbe sollevare ormai le questioni neppure d'ufficio.

7.- Con la complessa tematica ora posta in evidenza il rimettente non si è, tuttavia, affatto confrontato. Egli non ha spiegato, in particolare, perché, alla luce dei consolidati indirizzi giurisprudenziali cui dianzi si è fatto cenno, dovrebbe continuare ad occuparsi - anche dopo la pronuncia di merito emessa - dell'originario secondo motivo di ricorso contro il primo provvedimento di diniego (l'unico inteso a far valere un vizio di "illegittimità derivata").

L'analisi di tale aspetto risultava, peraltro, tanto più necessaria a fronte del fatto che, dalle indicazioni contenute nell'atto di remissione, il secondo provvedimento di diniego della Banca d'Italia sembra, in effetti, costituire un atto di conferma in senso proprio, frutto di una nuova e distinta determinazione della Banca d'Italia, sostitutiva, quindi, della precedente. Nel rigettare la censura di elusione dell'ordinanza cautelare del Consiglio di Stato, il TAR rimettente afferma, infatti, specificamente che, in esecuzione di quanto disposto da tale ordinanza, con il provvedimento in questione la Banca d'Italia si è «rideterminata», rispondendo ai rilievi formulati dalla Fondazione e prendendo in esame le fonti e le relazioni da essa citate a sostegno delle proprie doglianze, per poi addivenire alle medesime conclusioni precedentemente raggiunte.

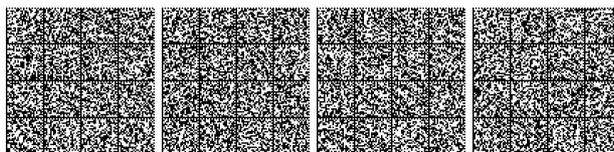
8.- La descritta lacuna si traduce, quindi, in una insufficiente motivazione in punto di rilevanza: il che, secondo il costante orientamento di questa Corte, rende inammissibili le questioni sollevate (*ex plurimis*, sentenze n. 61 e n. 48 del 2021, n. 266 del 2019).

Le altre eccezioni di inammissibilità della Banca d'Italia restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 9, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 28, 47, 97, 101, 102, 103, 111, 113 e 117, primo comma, della Costituzione - quest'ultimo in relazione all'art. 6 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 agli artt. 11 e 117 Cost., in relazione all'art. 34, paragrafo 1, lettera e), della direttiva (UE) 2014/59 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/



CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio, e all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210248

N. 249

Sentenza 25 novembre - 21 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Usi civici - Norme della Regione Lazio - Attribuzione ai Comuni di funzioni e compiti amministrativi in materia di liquidazione di usi civici gravanti su terreni privati che abbiano acquisito carattere edificatorio - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e in quella dell'ordinamento civile, nonché della tutela del paesaggio e dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1, art. 4, come modificato dall'art. 4 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6.
- Costituzione, artt. 3, 9, 117, secondo comma, lettere *l*) e *s*), e 118.

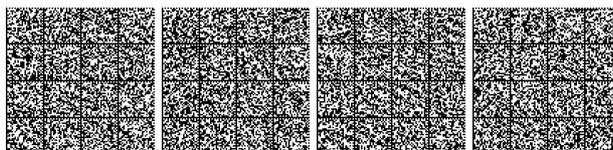
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie), come modificato dall'art. 4 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche», promosso dal Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana nel procedimento vertente tra M. F. e la G. srl e altri, con ordinanza del 5 gennaio 2021, iscritta al n. 50 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

udita nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2021 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

udita l'avvocata Rita Santo per la Regione Lazio, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 25 novembre 2021.

Ritenuto in fatto

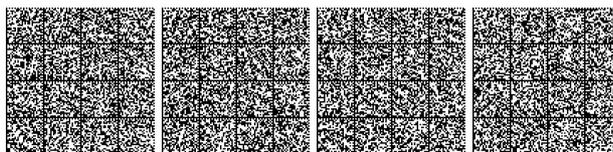
1.- Con ordinanza del 5 gennaio 2021, iscritta al registro ordinanze n. 50 del 2021, il Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 9, 117, secondo comma, lettere *l)* ed *s)*, e 118 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie), come modificato dall'art. 4 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche», nella parte in cui stabilisce che «[s]ono attribuiti ai comuni le cui collettività sono titolari dei diritti di uso civico le funzioni ed i compiti amministrativi concernenti la liquidazione dei diritti stessi gravanti su terreni privati, i quali, per la destinazione degli strumenti urbanistici generali e loro varianti, oppure, in mancanza di strumento urbanistico generale, in quanto ricadenti in aree urbanizzate come indicate dalla pianificazione paesistica regionale, abbiano acquisito carattere edificatorio».

2.- In punto di fatto, il rimettente riferisce che, con ordinanza del 14 novembre 2017 del Giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Velletri, gli veniva trasmessa, «per quanto di [sua] competenza», copia della comparsa di costituzione di M. F., nella quale veniva dedotta la presenza di usi civici sull'immobile oggetto di esecuzione immobiliare. Il giudice *a quo* precisa che il procedimento esecutivo riguardava beni immobili siti nel Comune di Ardea in proprietà di M. F., cui veniva notificato, nel dicembre del 2016, atto di pignoramento immobiliare da parte della società G. srl. In particolare, nell'ambito di tale procedura esecutiva, il consulente tecnico d'ufficio redigeva la perizia ex art. 568 del codice di procedura civile, evidenziando che il bene oggetto di pignoramento risultava gravato da usi civici.

Di seguito - espone sempre il rimettente - veniva disposto, con decreto del 26 febbraio 2018, il giudizio commissariale, nel cui ambito si costituiva M. F., chiedendo che fosse accertata «l'effettiva natura del bene stag[g]ito, ovvero di bene soggetto ad usi civici». Nel giudizio commissariale si costituivano, altresì, la società G. srl e la banca B. B. PLC, che insistevano per l'accertamento della natura allodiale dei terreni, nonché la Regione Lazio, che eccepiva il difetto di giurisdizione del Commissario; viceversa, non si costituivano i proprietari del fondo.

Il Commissario riferisce, inoltre, che, acquisita la perizia redatta dal consulente tecnico d'ufficio nominato nel corso del procedimento esecutivo, disponeva, con ordinanza del 20 luglio 2018, il sequestro degli immobili oggetto di giudizio.

Infine, in data 31 luglio 2018, perveniva da parte del Comune di Ardea, rimasto contumace nel giudizio commissariale, la «determina n. 354/08 del 24.06.08», attestante la liquidazione dell'uso civico sui terreni oggetto di giudizio, con conseguente affrancazione del fondo dal diritto di uso civico di pascolo, legnatico e semina, mediante l'imposizione di un capitale d'affrancazione pari a euro 198,80.



3.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo*, dopo aver constatato che, a fronte del citato provvedimento, il suo giudizio «dovrebbe limitarsi a prendere atto dell'avvenuta estinzione dei diritti di uso civico la cui esistenza veniva appurata dal CTU nominato», ritiene che la liquidazione degli usi civici derivi «direttamente dalla legge impugnata (che non può essere disapplicata) non essendo necessari ulteriori atti amministrativi».

Pertanto, evidenziata la «univocità della previsione legislativa», che «non consente diverse interpretazioni, costituzionalmente compatibili», afferma la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Lazio n. 1 del 1986, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Lazio n. 6 del 2005.

4.- Di seguito, al fine di introdurre il giudizio sulla non manifesta infondatezza delle questioni, il Commissario si sofferma sul quadro normativo relativo agli usi civici.

4.1.- Rileva, in particolare, che la materia è «disciplinata in modo tendenzialmente esaustivo da norme statali»: la legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751); il regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno), nonché la legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi).

Il rimettente sottolinea, inoltre, che l'art. 1, lettera *h*), della legge 8 agosto 1985, n. 431 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Integrazioni dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616) ha sottoposto a vincolo paesaggistico, ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali), «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici» e che tale tutela è stata ribadita dall'art. 142, comma 1, lettera *f*) (*recte*: lettera *h*), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137). Rammenta, inoltre, come l'art. 3, comma 6, della legge n. 168 del 2017, attraverso l'imposizione del vincolo paesaggistico, anche in caso di liquidazione degli usi civici, abbia inteso garantire «l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio».

In definitiva, il giudice *a quo* evidenzia che la disciplina statale regola compiutamente le procedure di liquidazione degli usi civici, mentre alle Regioni sarebbero state trasferite unicamente le funzioni amministrative connesse alle ipotesi di liquidazione degli usi.

4.2.- Per converso, secondo il rimettente, la disposizione regionale censurata avrebbe contemplato «norme derogatorie di quelle statali introducendo nuove ipotesi di liquidazione degli usi civici», così sottraendo i medesimi alla loro destinazione «attraverso una procedura diversa da quelle previste dal legislatore statale». A fronte del regime di imprescrittibilità, di inusucapibilità e di indisponibilità previsto dalla normativa statale, la disposizione regionale censurata avrebbe considerato i terreni gravati da usi civici «liberamente alienabili a seguito del mero acquisto della potenzialità edificatoria». In particolare, mentre «la legge nazionale consent[irebbe] l'edificazione dei terreni dopo la liquidazione degli usi civici», secondo la disposizione censurata sarebbe «la stessa vocazione edificatoria acquistata dai terreni a consentire la liquidazione degli usi da parte del Comune».

5.- Così ricostruito il quadro normativo statale e regionale, il Commissario ritiene che la disposizione censurata si ponga in evidente contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». In particolare, il rimettente rammenta come la «funzione di tutela dell'ambiente svolta dagli usi civici [sia] stata magistralmente ricostruita» da questa Corte, la quale ha sottolineato come la Regione «non possa assumere, unilateralmente, decisioni che liberano dal vincolo ambientale porzioni del territorio» (è citata la sentenza n. 103 del 2017).

Per converso, la norma censurata avrebbe determinato una «automatica sclassificazione dei terreni gravati da uso civico solo perché divenuti edificabili».

6.- Il Commissario ritiene, inoltre, che la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 9 Cost., in quanto la «liquidazione degli usi civici con conseguente edificabilità dei suoli» colliderebbe «con la tutela del paesaggio, inteso come morfologia del territorio, cioè [con] l'ambiente nel suo aspetto visivo».

7.- Al contempo, il giudice *a quo* ravvisa una incoerenza, censurata ai sensi dell'art. 3 Cost. in termini di irragionevolezza, fra la disposizione regionale censurata e l'art. 1 della stessa legge reg. Lazio n. 1 del 1986, che escluderebbe l'edificabilità delle aree gravate da usi civici. Tale norma, infatti, prescrive che «[l]a pianificazione paesistica prevista dalla normativa vigente in materia determina le prescrizioni, dirette alla salvaguardia delle zone di uso civico in vista del preminente interesse alla conservazione della loro destinazione naturale, alle quali i comuni sono tenuti a conformare i loro strumenti urbanistici».



8.- Sotto un diverso profilo, il rimettente ravvisa la violazione della competenza esclusiva statale anche relativamente alla materia «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Il giudice *a quo* sostiene, infatti, che il censurato art. 4 della legge reg. Lazio n. 1 del 1986 (come modificato dall'art. 4 della legge reg. Lazio n. 6 del 2005), disciplinando «istituti di natura civilistica comportanti il regime dei beni da sottrarre al vincolo paesistico-ambientale», inciderebbe sulla materia dell'ordinamento civile. In particolare, la disposizione regionale detterebbe una disciplina difforme dalle previsioni della legge n. 1766 del 1927 e del r.d. n. 332 del 1928.

9.- Da ultimo, il Commissario asserisce che la norma censurata, procedendo unilateralmente con modalità che impediscono la considerazione degli interessi statali, si porrebbe in contrasto anche con l'art. 118 Cost., per il mancato rispetto del principio di leale collaborazione.

10.- Con memoria depositata il 18 maggio 2021, la Regione Lazio, in persona del suo Presidente *pro tempore*, si è costituita in giudizio, eccependo, innanzitutto, l'inammissibilità delle questioni poste.

10.1.- Ad avviso della difesa regionale, le questioni sarebbero inammissibili per difetto di rilevanza, in quanto la norma censurata non troverebbe applicazione al caso di specie. Il provvedimento di liquidazione degli usi civici, assunto con determina comunale n. 354 del 2008, sarebbe, infatti, divenuto definitivo per mancata impugnazione nei termini di legge. In virtù di tale circostanza, la difesa regionale eccepisce l'esaurimento del rapporto giuridico dedotto in giudizio, sul quale non potrebbero, pertanto, dispiegarsi gli effetti dell'invocata pronuncia di accoglimento di questa Corte.

10.2.- Le questioni sarebbero altresì inammissibili, secondo l'avvocatura regionale, a causa della «confusa indicazione delle norme parametro», che sarebbero state «evocate in maniera ellittica senza richiamare partitamente le singole ragioni di conflitto».

10.3.- Da ultimo, in base alla prospettazione della difesa regionale, le questioni sarebbero inammissibili anche per incompleta ricostruzione del quadro normativo. L'incompletezza comprometterebbe l'*iter* logico argomentativo posto a fondamento delle censure sollevate. In particolare, non sarebbe chiarita quale sia la disciplina effettivamente applicabile al caso di specie, nel coordinamento fra normativa statale e regionale.

11.- Nel merito, la difesa regionale eccepisce la manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

11.1.- Innanzitutto, viene rilevata la mancata considerazione, da parte del giudice *a quo*, della distinzione, ben presente nella legge n. 168 del 2017, «fra beni di demanio collettivo, per i quali vale il principio della inalienabilità, indisponibilità, inusucapibilità, perpetua destinazione agro-silvo-pastorale e [...] beni di proprietà privata gravati da uso civico liquidabili», quali quelli di cui si contende nel giudizio principale. Ad avviso della difesa regionale, il rimettente avrebbe erroneamente richiamato il regime giuridico dei beni collettivi, mentre la stessa giurisprudenza di questa Corte avrebbe, anche di recente, «ribadito la distinzione fra i beni di demanio collettivo, inalienabili, inusucapibili, imprescrittibili», da una parte, e gli «usi civici su beni privati, soggetti a procedure liquidatorie», da un'altra parte (è richiamata la sentenza n. 71 del 2020).

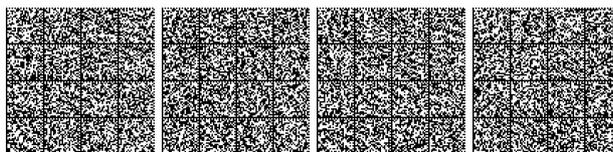
Si puntualizza, inoltre, che, in virtù della legge statale n. 168 del 2017, «sui terreni liquidati permane comunque il vincolo paesaggistico».

11.2.- A ulteriore supporto della manifesta infondatezza delle questioni sollevate, la Regione Lazio afferma che la norma censurata non introdurrebbe, a differenza di quanto sostenuto nell'ordinanza di remessione, una nuova ipotesi di sclassificazione, né amplierebbe i casi di liquidazione degli usi civici rispetto a quanto previsto dalla legge n. 1766 del 1927. Al contrario, la norma censurata disporrebbe una mera ripartizione di funzioni amministrative tra Regione e Comune, in linea con il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382).

Il criterio di riparto di competenze tra Regione e Comune sarebbe individuato «sulla base delle destinazioni di zona previste dalla pianificazione urbanistica e paesaggistica», attraverso intese con lo Stato: nelle aree individuate dalla pianificazione in questione come edificatorie, le funzioni amministrative in materia di liquidazione degli usi civici su terreni privati sarebbero delegate ai Comuni in base alla normativa censurata. Viene, in sostanza, contestato che la disposizione regionale disponga, come affermato nell'ordinanza di remessione, che ogni qual volta vi siano aree edificabili l'uso civico possa essere liquidato dal Comune.

12.- Sulla scorta di tale diversa lettura del quadro normativo, la Regione Lazio ritiene che non sussisterebbero le contestate violazioni degli artt. 117, secondo comma, lettere l) ed s), 3, 9 e 118 Cost.

12.1.- Non vi sarebbe contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto la previsione dell'art. 3, comma 6, della legge n. 168 del 2017, che mantiene il vincolo paesaggistico «anche in casi di liquidazione degli usi civici», sarebbe sufficiente a escludere che la disposizione regionale abbia invaso le competenze statali in materia di tutela del paesaggio.



Per la medesima ragione, la difesa regionale sostiene che non sarebbero lesi né l'art. 9 Cost., né il principio di leale collaborazione, che il rimettente richiama in riferimento all'art. 118 Cost.

Inoltre, viene contestata la presunta violazione dell'art. 3 Cost., con riferimento all'asserito irragionevole contrasto con l'art. 1 della medesima legge reg. Lazio n. 1 del 1986, in quanto tale previsione riguarderebbe i demani collettivi e non gli usi civici su terreni privati, regolati invece dalla disposizione censurata.

12.2.- Da ultimo, sempre secondo la difesa regionale, non sarebbe violato neppure l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto il comma 2 dello stesso art. 4 della legge reg. Lazio n. 1 del 1986 richiamerebbe espressamente, per la liquidazione dei diritti di uso civico sui terreni di cui al comma 1, i criteri stabiliti dagli artt. 5, 6 e 7 della legge n. 1766 del 1927. Tale circostanza normativa, ad avviso della difesa regionale, dimostrerebbe che la procedura e i parametri di liquidazione previsti dalla normativa regionale non si discosterebbero da quelli previsti dalla disciplina statale.

13.- All'udienza del 19 ottobre 2021, la difesa regionale ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 5 gennaio 2021, iscritta al registro ordinanze n. 50 del 2021, il Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 9, 117, secondo comma, lettere l) ed s), e 118 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie), come modificato dall'art. 4 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche», nella parte in cui stabilisce che «[s]ono attribuiti ai comuni le cui collettività sono titolari dei diritti di uso civico le funzioni ed i compiti amministrativi concernenti la liquidazione dei diritti stessi gravanti su terreni privati, i quali, per la destinazione degli strumenti urbanistici generali e loro varianti, oppure, in mancanza di strumento urbanistico generale, in quanto ricadenti in aree urbanizzate come indicate dalla pianificazione paesistica regionale, abbiano acquisito carattere edificatorio».

2.- Relativamente ai fatti, il Commissario rimettente riferisce che il Giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Velletri, nel contesto di un separato giudizio esecutivo, gli trasmetteva copia della comparsa di costituzione di M. F., nella quale veniva dedotta la presenza di usi civici sull'immobile oggetto di esecuzione immobiliare. Pertanto, con decreto del 26 febbraio 2018, veniva disposto il giudizio commissariale, nel cui ambito si costituiva M. F., chiedendo che fosse accertata «l'effettiva natura del bene sta[g]gito, ovvero di bene soggetto ad usi civici».

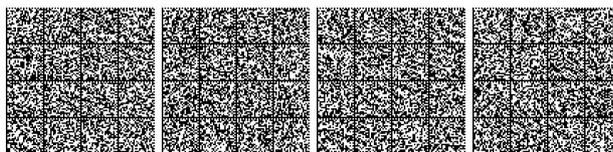
Di seguito - espone il rimettente - il Comune di Ardea, rimasto contumace nel giudizio commissariale, faceva pervenire, in data 31 luglio 2018, la «determina n. 354/08 del 24.06.08», con la quale aveva deliberato la liquidazione degli usi civici di pascolo, legnatico e semina e la successiva affrancazione dei terreni oggetto di giudizio.

3.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo*, dopo aver constatato che, a fronte del citato provvedimento, il suo giudizio «dovrebbe limitarsi a prendere atto dell'avvenuta estinzione dei diritti di uso civico la cui esistenza veniva appurata dal CTU nominato», ritiene che la liquidazione degli usi civici derivi «direttamente dalla legge impugnata (che non può essere disapplicata) non essendo necessari ulteriori atti amministrativi».

Pertanto, evidenziata la «univocità della previsione legislativa», che «non consente diverse interpretazioni, costituzionalmente compatibili», afferma la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Lazio n. 1 del 1986, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Lazio n. 6 del 2005.

4.- Il Commissario motiva, di seguito, la non manifesta infondatezza delle questioni che solleva con riferimento a vari parametri costituzionali.

4.1.- Innanzitutto, ritiene che la disposizione regionale censurata eccederebbe «la competenza regionale, incidendo nelle materie della “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” riservate al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera s)» Cost. L'art. 4 della legge reg. Lazio n. 1 del 1986 (come modificato dall'art. 4 della legge reg. Lazio n. 6 del 2005) avrebbe, infatti, previsto un'«automatica sclassificazione dei terreni gravati da uso civico sol perché divenuti edificabili».



4.2.- Il rimettente, inoltre, denuncia un contrasto del citato art. 4 con l'art. 9 Cost., in quanto la «liquidazione degli usi civici con conseguente edificabilità dei suoli» colliderebbe «con la tutela del paesaggio, inteso come morfologia del territorio, cioè [con] l'ambiente nel suo aspetto visivo».

4.3.- Inoltre, ravvisa la violazione del principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., in quanto l'art. 1 della stessa legge reg. Lazio n. 1 del 1986 sembrerebbe supporre la non edificabilità delle aree gravate da usi civici, il che evidenzerebbe un insanabile contrasto con la previsione della norma censurata.

4.4.- Sotto altro profilo, il Commissario rileva che l'art. 4 della legge reg. Lazio n. 1 del 1986, regolando «istituti di natura civilistica comportanti il regime dei beni da sottrarre al vincolo paesistico-ambientale», inciderebbe sulla materia «ordinamento civile», di esclusiva competenza statale. In particolare, la norma regionale detterebbe una disciplina difforme dalle previsioni della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751), del regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno), nonché della legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi); pertanto, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

4.5.- Da ultimo, secondo il rimettente, la disposizione censurata, procedendo unilateralmente con modalità che impediscono la considerazione degli interessi statali, si porrebbe in contrasto anche con l'art. 118 Cost., per il mancato rispetto del principio di leale collaborazione «stante la “connessione indissolubile tra materie di diversa attribuzione”».

5.- Questa Corte deve pronunciarsi, innanzitutto, sulle eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente *pro tempore* della Regione Lazio, costituito in giudizio.

In primo luogo, la difesa regionale ha eccepito che la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata non potrebbe avere alcuna incidenza sulla decisione del giudizio principale e sarebbe, pertanto, da escludersi la rilevanza delle questioni sollevate.

In secondo luogo, è stata contestata la «confusa indicazione delle norme parametro», che sarebbero state «evocate in maniera ellittica senza richiamare partitamente le singole ragioni di conflitto».

E, infine, la difesa regionale ha obiettato la incompleta ricostruzione del quadro normativo, in quanto non sarebbe chiarita quale sia la disciplina effettivamente applicabile al caso di specie, nel coordinamento fra previsioni regionali e normativa statale.

6.- La prima eccezione è fondata sotto il profilo della inadeguata e contraddittoria motivazione sulla rilevanza.

Questa Corte è chiamata a verificare se il giudice *a quo* abbia fornito elementi sufficienti per valutare la necessaria applicazione della disposizione censurata nel percorso argomentativo che conduce alla decisione del giudizio principale. Tale accertamento presuppone una motivazione non implausibile sulla sussistenza di un rapporto di strumentalità e di pregiudizialità tra la risoluzione del dubbio di legittimità costituzionale e la decisione della controversia oggetto del giudizio principale (*ex plurimis*, sentenza n. 50 del 2014 e ordinanza n. 282 del 1998).

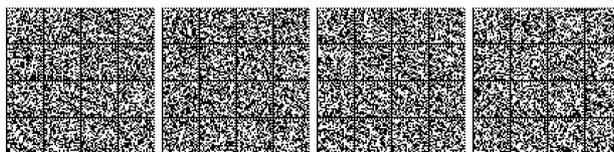
7.- Nell'ordinanza di rimessione non si ravvisa una motivazione che possa considerarsi quanto meno non implausibile, poiché gli argomenti spesi in merito alla rilevanza risultano carenti e contraddittori.

Il Commissario, nell'ambito di un procedimento avente a oggetto l'accertamento di usi civici su un terreno sottoposto a esecuzione forzata, svolge le seguenti considerazioni.

Da un lato, riferisce che un provvedimento amministrativo - la determina n. 354 del 24 giugno 2008 del Comune di Ardea, con la quale era stato definito anche il capitale di affrancazione - aveva disposto la liquidazione degli usi civici, in applicazione dell'art. 4 della legge reg. Lazio n. 1 del 1986, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Lazio n. 6 del 2005. E, a tal riguardo, il Commissario constata che il suo giudizio «dovrebbe limitarsi a prendere atto dell'avvenuta estinzione dei diritti di uso civico».

Da un altro lato, il medesimo rimettente nega che, sulla base della citata legge regionale, siano necessari atti amministrativi per effettuare la liquidazione e assume, in maniera apodittica e assertiva, che la liquidazione deriverebbe automaticamente dalla disposizione censurata, «non essendo necessari ulteriori atti amministrativi». Questo, tuttavia, contrasta sia con l'esistenza del citato provvedimento amministrativo di liquidazione degli usi civici sia con il dato letterale dell'art. 4 della legge reg. Lazio n. 1 del 1986, che attribuisce ai Comuni le funzioni e i compiti amministrativi concernenti la liquidazione degli usi civici in re aliena.

Simile ricostruzione finisce, dunque, per eludere l'esigenza di una adeguata motivazione relativa al profilo centrale che condiziona la rilevanza nella vicenda oggetto del giudizio *a quo*.



Il rimettente, infatti, non fornisce una argomentazione, che possa ritenersi anche solo non implausibile, sulle ragioni giuridiche in base alle quali l'accertamento commissariale possa formarsi, all'esito dell'eventuale giudizio di illegittimità costituzionale della disposizione censurata, pur in presenza di un provvedimento amministrativo non tempestivamente impugnato.

Secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, il carattere insufficiente, implausibile e contraddittorio della motivazione sulla rilevanza impedisce di procedere all'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale (sentenza n. 161 del 2004 e ordinanza n. 153 del 2005) e, pertanto, esse devono dichiararsi inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie), come modificato dall'art. 4 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche», sollevate, in riferimento agli artt. 3, 9, 117, secondo comma, lettere l) ed s), e 118 della Costituzione, dal Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 novembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210249

N. 250

Sentenza 10 novembre - 21 dicembre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Lavoratori somministrati presso pubbliche amministrazioni - Possibilità di essere assunti direttamente, da parte della amministrazione utilizzatrice, con contratti a tempo indeterminato, come per i lavoratori a termine - Esclusione - Denunciata disparità di trattamento - Non fondatezza della questione - Invito al legislatore a individuare modi e procedimenti compatibili con la somministrazione per soddisfare l'esigenza di uscita dal precariato di detti lavoratori.

Impiego pubblico - Lavoratori somministrati presso pubbliche amministrazioni - Possibilità di partecipare alle procedure concorsuali riservate al personale non dirigenziale titolare di un contratto flessibile - Esclusione - Denunciata disparità di trattamento - Inammissibilità della questione.

- Decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, art. 20, comma 9.
- Costituzione, art. 3.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici :Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 9, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*) *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», promosso dal Tribunale ordinario di Massa, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra M. F. e il Comune di Massa e altri, con ordinanza del 2 novembre 2020, iscritta al n. 23 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione di M. F.;

udito nell'udienza pubblica del 10 novembre 2021 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Sergio Vacirca e Daniele Biagini per M. F.;

deliberato nella camera di consiglio del 10 novembre 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 2 novembre 2020 (reg. ord. n. 23 del 2021), il Tribunale ordinario di Massa, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 9, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*) *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», nella parte in cui esclude i lavoratori utilizzati in base a contratti di somministrazione di lavoro presso le pubbliche amministrazioni dalla possibilità di essere “stabilizzati” alle dipendenze di quest'ultime, alle condizioni previste dai commi 1 e 2 del medesimo art. 20, rispettivamente, per i lavoratori titolari di contratto di lavoro a tempo determinato e quelli titolari di contratto di lavoro flessibile.

Però il censurato comma 9 dell'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017 - emanato in attuazione della delega di cui alla legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) - esclude l'applicabilità delle disposizioni contenute nell'articolo medesimo ai lavoratori somministrati; esclusione questa che concerne, in primo luogo, la possibilità di “stabilizzazione” mediante assunzione con contratto a tempo indeterminato, la quale, al verificarsi di determinate condizioni, è invece riconosciuta ai lavoratori titolari di rapporto di lavoro a termine, ai sensi del comma 1 dell'articolo in esame.

L'esclusione, inoltre, riguarda la possibilità di partecipare alle procedure concorsuali eventualmente bandite dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del comma 2 dello stesso articolo, e riservate, in misura non superiore al cinquanta per cento dei posti disponibili, al personale non dirigenziale che risulti titolare di un contratto di lavoro flessibile.

Secondo il rimettente, la disposizione sospettata di illegittimità costituzionale, nella parte in cui espressamente prevede le suddette esclusioni, determina una ingiustificata discriminazione a scapito dei lavoratori somministrati, avuto riguardo, per un verso, alla *ratio* della disciplina contenuta nel citato art. 20 (norma ispirata dall'esigenza di



superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni) e, per altro verso, alla sostanziale analogia sussistente tra la posizione del lavoratore subordinato a termine e quella del lavoratore somministrato a tempo determinato, sebbene quest'ultimo, a differenza del primo, sia formalmente alle dipendenze dell'agenzia di somministrazione.

L'ordinanza di rimessione è stata emessa nell'ambito di un giudizio introdotto da un lavoratore somministrato a tempo determinato nei confronti dell'amministrazione comunale utilizzatrice.

Il giudice *a quo* riferisce, in punto di fatto, che il ricorrente, M. F. ha premesso di aver prestato attività lavorativa presso il Comune di Massa, per oltre dodici anni e dunque ben oltre il limite di trentasei mesi previsto dal decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), e poi dal decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183), svolgendo continuativamente mansioni di autista di scuolabus, sulla base di reiterati contratti di somministrazione di lavoro.

Ha quindi agito nei confronti del citato Comune per l'accertamento della illegittimità della condotta da esso tenuta «nella prosecuzione di offerte e sottoscrizioni di contratti di somministrazione e/o di missioni a termine» con tre diverse agenzie di somministrazione, in quanto stipulati in violazione della direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, degli artt. 1344 e 1418 del codice civile e degli artt. 35 e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche», nonché per l'accertamento della nullità, illegittimità o simulazione dei contratti di lavoro subordinato stipulati nel corso del tempo con le stesse agenzie di somministrazione, e, infine, per la condanna del Comune al risarcimento dei danni subiti, mediante corresponsione dell'indennità forfetizzata prevista dall'art. 32, comma 5, della 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), e poi dall'art. 39, comma 2, del d.lgs. n. 81 del 2015, nella misura di dodici mensilità della retribuzione globale di fatto percepita.

Il rimettente espone, poi, che, in seguito alla costituzione in giudizio del Comune resistente e all'integrazione del contraddittorio nei confronti delle tre società di somministrazione, il segretario generale dell'ente locale, nel corso dell'interrogatorio reso in udienza, ha dichiarato che sussisterebbe la possibilità di una conciliazione della controversia, essendo l'amministrazione disponibile a "stabilizzare" il ricorrente mediante assunzione a tempo indeterminato.

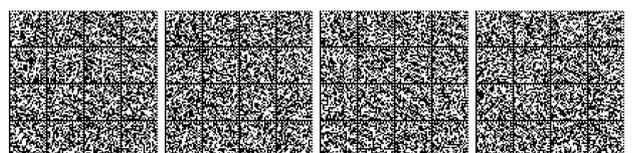
Il segretario generale, precisamente, avrebbe evidenziato che il Comune intenderebbe realizzare tale "stabilizzazione" attraverso l'esercizio della facoltà attribuitagli dall'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017, a mente del quale le pubbliche amministrazioni possono assumere a tempo indeterminato il personale non dirigenziale già in servizio con contratti a tempo determinato che si trovi nelle condizioni previste dall'articolo medesimo.

La concreta percorribilità di questa ipotesi conciliativa, tuttavia, troverebbe un unico ma insuperabile ostacolo nel comma 9 del medesimo art. 20, che esclude dalla possibilità della "stabilizzazione" i lavoratori utilizzati sulla base di contratti di somministrazione.

1.1.- Il rimettente, nel sospettare di illegittimità costituzionale quest'ultima disposizione, nella parte in cui stabilisce la predetta esclusione, ritiene, anzitutto, che la questione sia rilevante nel giudizio *a quo*, poiché, a seguito dell'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale, il ricorrente otterrebbe una più ampia tutela della sua precaria situazione lavorativa, con l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, rispetto alla semplice tutela risarcitoria prevista dal combinato disposto degli artt. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001 e 32, comma 5, della legge n. 183 del 2010; il lavoratore, inoltre, fruirebbe di una più rapida definizione della controversia introdotta con il ricorso proposto contro la pubblica amministrazione.

1.2.- La questione sarebbe, altresì, non manifestamente infondata.

Avuto riguardo alla *ratio* della disciplina recata dall'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017 e alla sostanziale sovrapposibilità della posizione del lavoratore somministrato a tempo determinato rispetto a quella del lavoratore subordinato a termine, non sarebbe infatti sorretta da alcuna ragione giustificativa la disparità di trattamento tra il primo ed il secondo ai fini della possibilità di essere assunti a tempo indeterminato alle dipendenze dell'amministrazione presso la quale viene svolta l'attività lavorativa, allorché il lavoratore somministrato possessa i requisiti soggettivi previsti dalle lettere *a*) e *c*) di cui al comma 1 dello stesso art. 20 (risulti, cioè, in servizio, successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015, presso l'amministrazione che procede all'assunzione e ivi abbia maturato almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni) e sia privo soltanto del requisito di cui alla lettera *b*), relativo all'avvenuto reclutamento a tempo determinato mediante procedura concorsuale, il quale requisito non potrebbe sussistere in capo ad un lavoratore utilizzato sulla base di contratti di somministrazione.



2.- Non è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, mentre si è costituito M. F., il quale ha invocato l'accoglimento della questione sollevata, sul presupposto di una progressiva, sostanziale e tendenzialmente effettiva equiparazione, sotto il profilo della tutela, tra la somministrazione di lavoro a termine e il contratto di lavoro a tempo determinato.

3.- La Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL) ha depositato un'opinione scritta, in qualità di *amicus curiae*, sottolineando, in particolare, il carattere discriminatorio e ingiustificato dell'esclusione, operata dall'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017, della possibilità che i lavoratori somministrati possano partecipare alle procedure concorsuali riservate di cui al comma 2 del medesimo art. 20.

4.- In prossimità dell'udienza pubblica, M. F. ha depositato una memoria con cui ha insistito nella richiesta di accoglimento della questione di legittimità costituzionale.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 2 novembre 2020 (reg. ord. n. 23 del 2021), il Tribunale ordinario di Massa, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 9, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*) *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*)», della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», nella parte in cui esclude i lavoratori utilizzati in base a contratti di somministrazione di lavoro presso le pubbliche amministrazioni, dalla possibilità di essere «stabilizzati» alle dipendenze di quest'ultime, alle condizioni previste dai commi 1 e 2 del medesimo art. 20, rispettivamente, per i lavoratori titolari di un contratto di lavoro a tempo determinato e quelli titolari di un contratto di lavoro flessibile.

Con norma di chiusura, l'ultimo periodo del comma 9 del citato art. 20 esclude l'applicabilità delle disposizioni contenute nell'articolo medesimo ai lavoratori utilizzati sulla base di contratti di somministrazione.

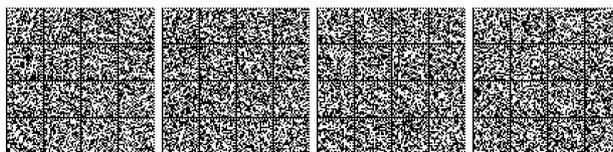
Tale esclusione concerne, in primo luogo, la possibilità di essere assunti con contratto a tempo indeterminato, la quale, al verificarsi di determinate condizioni, è invece riconosciuta ai lavoratori titolari di rapporto di lavoro a termine, ai sensi del comma 1 dell'articolo in esame.

L'esclusione, in secondo luogo, riguarda la possibilità di partecipare alle procedure concorsuali eventualmente bandite dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del comma 2 dello stesso articolo, e riservate, in misura non superiore al cinquanta per cento dei posti disponibili, al personale non dirigenziale che risulti titolare di un contratto di lavoro flessibile.

L'art. 20, comma 9, del d.lgs. n. 75 del 2017 - emanato in attuazione della delega di cui alla legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) - sarebbe, dunque, costituzionalmente illegittimo, sia nella parte in cui esclude i lavoratori somministrati dalla possibilità di essere assunti a tempo indeterminato prevista dal comma 1, quando pure posseggano i requisiti di cui alle lettere *a*) e *c*) del detto comma (risultino, cioè, in servizio, successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 presso l'amministrazione che procede all'assunzione o presso le amministrazioni con servizi associati e ivi abbiano maturato almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni), sia nella parte in cui li esclude dalla possibilità di partecipare alle procedure concorsuali riservate di cui al comma 2, pur possedendo gli specifici requisiti da esso stabiliti (sebbene risultino, cioè, titolari di contratto di lavoro flessibile successivamente all'entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 e abbiano maturato almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l'amministrazione che bandisce il concorso).

Il dubbio di legittimità costituzionale, formulato in riferimento all'art. 3 Cost., si fonda sul rilievo della disparità di trattamento che, in ragione delle predette esclusioni, si determinerebbe tra i lavoratori somministrati a tempo determinato e i lavoratori subordinati a termine, avuto riguardo, da un lato, al fondamento della disciplina contenuta nell'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017, consistente nell'esigenza di superamento del fenomeno del «preariato» nelle pubbliche amministrazioni, e, dall'altro lato, alla sostanziale sovrapposibilità tra le due posizioni, che non giustificerebbe siffatta differenziata disciplina.

2.- Preliminarmente, va osservato che sussiste la rilevanza, nel giudizio *a quo*, della questione di legittimità costituzionale del comma 9 del citato art. 20, sollevata con riferimento all'esclusione di cui al precedente comma 1, mentre non è rilevante la stessa questione riferita all'esclusione di cui al comma 2.



In generale, la rilevanza, presupponendo, ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), un rapporto di strumentalità necessaria tra la risoluzione della questione e la decisione del giudizio principale (tra le tante, sentenza n. 158 e ordinanza n. 92 del 2019), deve ritenersi sussistente quando la norma della cui legittimità costituzionale il giudice dubiti debba essere applicata nel giudizio *a quo* per decidere il merito della controversia o una questione processuale o pregiudiziale, oppure quando la decisione della Corte comunque influisca sul percorso argomentativo che il giudice rimettente deve seguire per rendere la decisione.

Tuttavia, la rilevanza della questione ricorre anche ove la strumentalità sussista rispetto ad una possibile diversa definizione della lite, non strettamente a mezzo della decisione della causa.

Ciò accade quando il giudice - che formuli una proposta conciliativa o transattiva all'esito (e sulla base) dell'interrogatorio libero delle parti, secondo la regola processuale introdotta, nel 2010, nel rito del lavoro (art. 420, primo comma, del codice di procedura civile) e poi estesa, nel 2013, a tutte le controversie civili (art. 185-bis cod. proc. civ.) - trovi un ostacolo nel contenuto normativo di una disposizione appartenente al quadro normativo in cui può collocarsi la lite, che sia connessa strettamente al relativo *thema decidendum*; ostacolo costituito dall'asserito vizio di illegittimità costituzionale della disposizione stessa.

Sussiste la rilevanza se, soltanto a seguito della *reductio ad legitimitatem* di tale disposizione, il giudice, adempiendo all'incombente processuale posto a suo carico dall'art. 420, primo comma, cod. proc. civ., può formulare una proposta transattiva o conciliativa, la cui idoneità alla risoluzione della lite, mediante transazione o conciliazione, sia plausibile in ragione dell'esito dell'interrogatorio libero delle parti.

Ciò assicura la rilevanza della questione di legittimità costituzionale diretta a rimuovere il denunciato vizio della disposizione, la quale, nella sua portata vigente, non consentirebbe siffatta proposta perché quest'ultima risulterebbe *contra legem*.

2.1.- Nella vicenda in esame, il rappresentante della pubblica amministrazione datrice di lavoro ha dichiarato, in sede di interrogatorio libero, la disponibilità all'assunzione a tempo indeterminato del lavoratore utilizzato per molti anni (più di *tre*) sulla base di contratti di somministrazione a tempo determinato, ripetutamente rinnovati, sì da integrare tutti i requisiti previsti dall'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 75 del 2017 per la stabilizzazione del personale precario con anzianità di almeno tre anni.

Il giudice, tenendo conto di tale disponibilità, potrebbe formulare ex art. 420, primo comma, cod. proc. civ., una proposta transattiva o conciliativa che contempra siffatta assunzione diretta e che plausibilmente potrebbe risolvere la lite solo se venisse rimosso, con dichiarazione di illegittimità costituzionale, il divieto di applicazione del citato art. 20, comma 1, posto dal successivo comma 9, che, con prescrizione derogatoria, esclude tale forma di stabilizzazione in caso di utilizzo del lavoratore con contratto di somministrazione a tempo determinato.

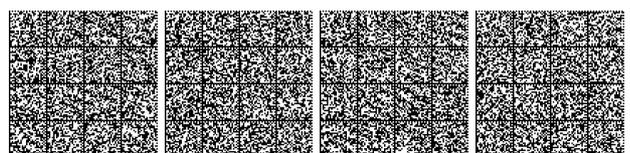
L'eventuale risoluzione della lite in accoglimento di una proposta conciliativa o transattiva avente per oggetto l'assunzione a tempo indeterminato del lavoratore utilizzato sulla base di reiterati contratti di somministrazione, in conformità alla dichiarata disponibilità del rappresentante della pubblica amministrazione datrice di lavoro in sede di interrogatorio libero, da un lato, troverebbe il suo presupposto nella rimozione del divieto normativo di estensione ai somministrati della possibilità di "stabilizzazione" pura e semplice contemplata dall'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 75 del 2017.

Dall'altro lato, consentirebbe al ricorrente di ottenere una tutela che, sebbene non perfettamente coincidente con il "petitum" della domanda proposta in giudizio, sarebbe tuttavia strettamente connessa con esso, ove si consideri che nel pubblico impiego privatizzato, nell'ipotesi di illegittima successione di contratti di somministrazione di lavoro a termine, il lavoratore che chiede il risarcimento del danno ha diritto, oltre all'indennità forfetizzata di cui all'art. 28 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183), anche al ristoro del maggior pregiudizio di cui fornisca la prova, il quale compensa, per il lavoratore pubblico, proprio l'impossibilità della conversione del rapporto, consentita, invece, nel caso del lavoratore privato (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 15 febbraio 2021, n. 3815; sezioni unite civili, sentenza 15 marzo 2016, n. 5072). Il tema della conversione del rapporto appartiene quindi alla causa, seppur sub specie del pregiudizio per la mancata "assunzione".

Non presenta, invece, analoga stretta connessione con il *thema decidendum*, né appartiene al quadro normativo in cui potrebbe collocarsi la proposta conciliativa o transattiva potenzialmente capace di risolvere la lite, la disposizione di cui al comma 2 dell'art. 20, la quale abilita le pubbliche amministrazioni ad indire procedure concorsuali riservate in vista della successiva stabilizzazione di personale titolare di contratto di lavoro flessibile.

Questa seconda norma, infatti, al contrario della prima, fa riferimento ad una eventualità che non solo è estranea al *thema decidendum*, ma neppure è stata evocata dal legale rappresentante della pubblica amministrazione convenuta nell'interrogatorio libero reso nel giudizio principale sì che, pertanto, rispetto a tale giudizio, resta meramente ipotetica ed astratta.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 9, del d.lgs. n. 75 del 2017, posta con riguardo al comma 2 del medesimo articolo, va dunque dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza, dovendosi condurre la deliberazione del merito della questione unicamente in quanto posta con riferimento al comma 1.



3.- Prima di esaminare il merito della questione, giova premettere, innanzi tutto, una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento, quanto alla disciplina del lavoro con contratto di somministrazione a tempo determinato presso la pubblica amministrazione in comparazione con quella del contratto di lavoro a termine; comparazione posta a fondamento della censura, sollevata dal giudice rimettente, di ingiustificato trattamento differenziato quanto alla richiamata disciplina straordinaria di stabilizzazione del precariato.

3.1.- La regolamentazione del contratto a tempo determinato e, più ampiamente, delle forme di impiego flessibili nella pubblica amministrazione, è contenuta, nelle sue linee generali, nell'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), il quale, dopo aver subito, nel corso del tempo, ripetute modifiche, operate nell'ambito di una pluriennale successione di norme novellatrici, è stato di recente ulteriormente modificato proprio dal d.lgs. n. 75 del 2017 (art. 9).

Nell'attuale formulazione, l'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, dopo aver previsto, quale principio generale, quello secondo cui «[p]er le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato seguendo le procedure di reclutamento previste dall'articolo 35» (comma 1), aggiunge che il ricorso alla flessibilità, sempre nel rispetto delle medesime modalità di reclutamento, è consentito «soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale» (comma 2).

Ove ricorrano tali esigenze, «[l]e amministrazioni pubbliche possono stipulare contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro e contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato, nonché avvalersi delle forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa, esclusivamente nei limiti e con le modalità in cui se ne preveda l'applicazione nelle amministrazioni pubbliche».

Sono possibili anche contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato, che sono disciplinati dagli artt. 30 e seguenti del d.lgs. n. 81 del 2015, fatta salva la disciplina ulteriore eventualmente prevista dai contratti collettivi nazionali di lavoro.

Nel complesso, dunque, sono consentite tutte le forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa e sono specificamente menzionati, oltre a quello di formazione e lavoro, il contratto di lavoro a tempo determinato e il contratto di somministrazione a tempo determinato, che resta escluso solo per l'esercizio di funzioni direttive e dirigenziali.

Con riguardo alla somministrazione a tempo determinato, il rinvio agli artt. 30 e seguenti del medesimo decreto legislativo consente di ritenere estesa al datore di lavoro pubblico la nozione stessa di somministrazione, quale contratto con cui un'agenzia di somministrazione mette a disposizione di un utilizzatore uno o più lavoratori suoi dipendenti, i quali, per tutta la durata della missione, svolgono la propria attività nell'interesse e sotto la direzione e il controllo dell'utilizzatore. Il rinvio consente, inoltre, di ritenere applicabili le regole in tema di divieti, di forma, di regime contrattuale e di parità di trattamento.

Invece, quanto al contratto a tempo determinato, il rinvio alla disciplina prevista dagli artt. 19 e seguenti del d.lgs. n. 81 del 2015, rende applicabili le norme generali in tema di lavoro a termine, con particolare riferimento a quelle concernenti la durata massima, i divieti, le proroghe e i rinnovi.

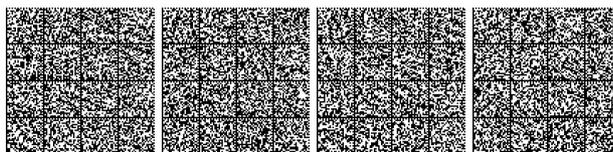
3.2.- La disciplina della somministrazione a tempo determinato e quella del contratto di lavoro a termine convergono, poi, quanto alla prevista esclusione della trasformazione in rapporto a tempo indeterminato per il caso di inosservanza delle regole richiamate, a differenza di quanto stabilito per il lavoro privato.

Il comma 5 dell'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce, infatti, che, «[i]n ogni caso, la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, ferma restando ogni responsabilità e sanzione. Il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative».

Il divieto della trasformazione del rapporto a tempo indeterminato è espressamente richiamato dal d.lgs. n. 81 del 2015 nell'ambito delle norme deputate alla disciplina del lavoro a tempo determinato (art. 29, comma 4). Sicché, nel caso di illegittimo ricorso al contratto a termine, la forma di tutela del lavoratore pubblico consiste, dunque, nello strumento risarcitorio.

Analoga limitazione è prevista per la somministrazione (art. 31, comma 4).

Questa Corte ha da tempo chiarito (sentenza n. 89 del 2003) che tale diversificazione, tra il settore pubblico e il settore privato, della disciplina dei rimedi dell'inosservanza delle regole imperative sul contratto di lavoro a termine non si traduce in una illegittima e discriminatoria riduzione della tutela attribuita al pubblico dipendente, ma integra la necessaria implicazione dell'esigenza di rispettare il canone espresso dall'ultimo comma dell'art. 97 Cost., secondo cui agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge; canone che, a sua volta, costituisce proiezione del principio di eguaglianza, il quale esige che tutti, secondo capacità e merito, valutati per il tramite di una procedura di concorso, possano accedere all'impiego pubblico e che all'opposto non consenta l'accesso in ruolo stabile per altra via, tanto più se segnata da illegalità.



La ragione della differenza del regime di tutela del lavoratore contro l'illegittimo ricorso al contratto a termine nel contesto del lavoro pubblico rispetto a quello vigente nel contesto del lavoro privato, risiede proprio nell'esigenza di rispetto di questo principio, posto a presidio delle esigenze di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, previste dallo stesso art. 97 Cost., che rende evidente la disomogeneità tra le due situazioni e giustifica la scelta del legislatore di ricollegare alla violazione di norme imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego dei lavoratori da parte delle amministrazioni pubbliche conseguenze di carattere esclusivamente risarcitorio.

3.3.- In via ancora preliminare, va considerato che il frequente ricorso, da parte delle pubbliche amministrazioni, ai contratti a termine, di formazione e lavoro, di somministrazione e, in genere, alle forme contrattuali flessibili - pur consentito solo per esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale, ma spesso reiterato oltre i previsti limiti temporali - ha determinato situazioni di precariato, cronicizzate nel tempo.

Ciò ha indotto il legislatore ad introdurre procedure di "stabilizzazione", finalizzate all'obiettivo dell'assorbimento dei lavoratori precari nel personale stabile con contratti a tempo indeterminato.

Le procedure di stabilizzazione costituiscono uno strumento di reclutamento derogatorio rispetto a quello ordinario del pubblico concorso, in quanto introducono un percorso riservato ad una platea ristretta di soggetti, che risultino in possesso di determinati requisiti e abbiano maturato un determinato periodo di esperienza lavorativa in ambito pubblico, secondo dettagliate disposizioni previste da specifiche leggi.

Siffatte procedure sono state previste, inizialmente, con le norme contenute nell'art. 1, commi 519 e 528, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» e nell'art. 3, comma 90, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», riservate al personale non dirigenziale a termine che potesse vantare o fosse per conseguire specifici requisiti di anzianità e fosse stato reclutato mediante «procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge».

Successivamente, altre procedure di stabilizzazione sono state introdotte dalla legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)» e dall'art. 4, comma 6, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, nella legge 30 ottobre 2013, n. 125.

Più recentemente - come già ricordato - un'ipotesi ancor più ampia di stabilizzazione del precariato nel pubblico impiego è stata introdotta proprio dall'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017, il cui comma 9 costituisce oggetto della sollevata questione incidentale di legittimità costituzionale.

4.- Ciò premesso, la questione non è fondata.

5.- L'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 75 del 2017 consente, sino al 31 dicembre 2022, l'assunzione a tempo indeterminato del personale non dirigenziale, con contratto di lavoro a tempo determinato, che possieda i seguenti requisiti: *a)* risulti in servizio, anche per un solo giorno, successivamente alla data del 28 agosto 2015, con contratto di lavoro a tempo determinato presso l'amministrazione che deve procedere all'assunzione; *b)* sia stato assunto a tempo determinato attingendo ad una graduatoria, a tempo determinato o indeterminato, riferita ad una procedura concorsuale - ordinaria, per esami o per 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; *c)* abbia maturato, al 31 dicembre 2022, alle dipendenze della stessa amministrazione che procede all'assunzione, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni.

Gli anni utili da conteggiare ricomprendono tutti i rapporti di lavoro prestato direttamente con l'amministrazione, anche con diverse tipologie di contratto flessibile, ma devono riguardare attività svolte o riconducibili alla medesima area o categoria professionale che determina il riferimento per l'amministrazione dell'inquadramento da operare, senza necessità di vincoli ai fini dell'unità organizzativa di assegnazione.

Questa facoltà è riservata al personale con rapporto di lavoro a tempo determinato che, oltre a risultare in servizio, successivamente alla data del 28 agosto 2015, nell'amministrazione che procede all'assunzione - e oltre ad aver maturato presso di essa, al 31 dicembre 2022, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni - sia stato altresì reclutato, in relazione alle medesime attività svolte, mediante procedure concorsuali anche espletate presso amministrazioni diverse da quella che assume.

6.- Dalle procedure di "stabilizzazione" previste dall'art. 20 sono esclusi, per effetto della norma di chiusura contenuta nel censurato comma 9, ultimo periodo, del medesimo articolo, i lavoratori utilizzati mediante contratti di somministrazione di lavoro presso le pubbliche amministrazioni.



Tale esclusione, però, non è irragionevole, in riferimento all'art. 3 Cost. La prescrizione, contenuta nella disposizione censurata, dell'instaurazione di un rapporto di lavoro a seguito di concorso pubblico, prevista con riferimento alla fattispecie del contratto a termine, non è ipotizzabile anche per la parallela fattispecie del contratto di somministrazione a tempo determinato, poiché quest'ultimo non comporta l'instaurazione di un rapporto di lavoro diretto tra lavoratore somministrato ed ente utilizzatore.

Infatti, il contratto di somministrazione - definito come «contratto, a tempo indeterminato o determinato, con il quale un'agenzia di somministrazione autorizzata, ai sensi del decreto legislativo n. 276 del 2003, mette a disposizione di un utilizzatore uno o più lavoratori suoi dipendenti, i quali, per tutta la durata della missione, svolgono la propria attività nell'interesse e sotto la direzione e il controllo dell'utilizzatore» (art. 30 del d.lgs. n. 81 del 2015) - costituisce una fattispecie negoziale complessa, in cui due contratti si combinano per realizzare la dissociazione tra datore di lavoro e fruitore della prestazione di lavoro, secondo una interposizione autorizzata dall'ordinamento in quanto soggetta a particolari controlli e garanzie, quali condizioni per prevenire il rischio che l'imputazione del rapporto a persona diversa dall'effettivo utilizzatore si presti a forme di elusione delle tutele del lavoratore.

Nell'ambito di tale fattispecie negoziale complessa si ha che il rapporto di lavoro è quello tra agenzia e dipendente e, rispetto ad esso, non rilevano le vicende del contratto concluso tra agenzia ed utilizzatore (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 18 ottobre 2019, n. 26607).

Quindi, il contratto tra l'agenzia e il dipendente non trova origine in una procedura selettiva quando l'utilizzatore è una pubblica amministrazione. I lavoratori messi a disposizione di questa per la durata della missione, pur svolgendo la loro attività nell'interesse e sotto la direzione dell'ente, non vengono ovviamente reclutati mediante l'espletamento di procedure concorsuali.

Da ciò consegue che non sussiste l'ingiustificata disparità di trattamento denunciata dal giudice rimettente in ragione dell'esclusione dei lavoratori somministrati presso le pubbliche amministrazioni dalla possibilità di essere assunti a tempo indeterminato con la modalità prevista dal comma 1 dell'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017.

7.- In conclusione, deve essere dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 9, del d.lgs. n. 75 del 2017, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui esclude i lavoratori somministrati dalla "stabilizzazione" mediante diretta assunzione a tempo indeterminato presso la pubblica amministrazione utilizzatrice, secondo la modalità prevista dal comma 1 della medesima disposizione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 9, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», nella parte in cui esclude i lavoratori somministrati dalla possibilità di partecipare alle procedure concorsuali riservate, bandite ai sensi del comma 2 del medesimo articolo, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Massa, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 9, del d.lgs. n. 75 del 2017, nella parte in cui esclude i lavoratori somministrati dalla possibilità di essere assunti dalle pubbliche amministrazioni utilizzatrici con contratti di lavoro a tempo indeterminato, ai sensi del comma 1 del medesimo articolo, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Tribunale di Massa, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 novembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

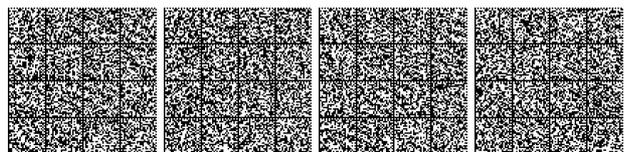
Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210250





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 67

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 dicembre 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Adeguamento del fondo per il trattamento di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale - Previsione dell'autorizzazione dell'ulteriore spesa annua di euro 946.600,92, per il triennio 2021-2023.

– Legge della Regione Siciliana 24 settembre 2021, n. 24 (Disposizioni per il settore della forestazione. Disposizioni varie), art. 4, commi 1 e 2.

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri (codice fiscale n. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso in virtù di legge dall'Avvocatura Generale dello Stato (fax: 06/96514000; indirizzo PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

contro la Regione Siciliana (codice fiscale n. 80012000826), in persona del Presidente *pro tempore*, con sede a Palermo in piazza Indipendenza n. 21 presso il Palazzo D'Orleans e con domicilio digitale presso i seguenti indirizzi PEC tratti dal registro «IPA»: segreteria.generale@certmail.regione.sicilia.it e presidente@certmail.regione.sicilia.it;

per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 24 settembre 2021, n. 24, pubblicata nella *Gazzetta ufficiale* della Regione Siciliana del 28 settembre 2021, n. 42, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 24 novembre 2021.

PREMESSE DI FATTO

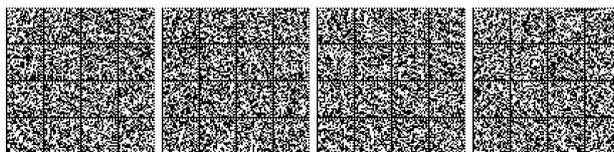
Nella *Gazzetta ufficiale* della Regione Siciliana n. 42 del 28 settembre 2021 è stata pubblicata la legge regionale n. 24 del 24 settembre 2021, intitolata «Disposizioni per il settore della forestazione. Disposizioni varie».

La legge regionale è censurabile relativamente alle disposizioni contenute nell'art. 4, rubricato «Adeguamento fondo per il rinnovo del CCRL», in quanto viola disposizioni statali che costituiscono principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, direttamente applicabili anche alle autonomie speciali; gli articoli 81, sesto comma, e 119, comma 1, della Costituzione; nonché l'art. 117, secondo comma, lett. l) della Costituzione, eccedendo comunque dalle competenze attribuite alla Regione Siciliana dallo Statuto speciale di autonomia approvato con il r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Pertanto, le suddette disposizioni vengono impugnate con il presente ricorso *ex art.* 127 della Costituzione affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

MOTIVI DI DIRITTO

I — Violazione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione in relazione all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 ed all'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158; violazione dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione anche in relazione all'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 e dell'art. 119, primo comma, della Costituzione.



L'art. 4, comma 1, della legge oggetto di censura stabilisce che per l'adeguamento del fondo per il trattamento di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale (Missione I, Programma 10, capitolo 212019) è autorizzata l'ulteriore spesa annua di euro 946.600,92 per il triennio 2021-2023.

La medesima norma dispone, al comma 2, che ai predetti oneri si fa fronte mediante corrispondente riduzione delle disponibilità della Missione 20, Programma 3, capitolo 215704, mentre per gli esercizi successivi l'entità dello stanziamento è determinata annualmente con legge di bilancio ai sensi dell'art. 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni.

Il decreto legislativo n. 118/2011, recante «disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42», stabilisce, al richiamato art. 38, rubricato «Leggi regionali di spesa e relativa copertura finanziaria», che le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime, ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio (comma 1); e che le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi, specificando poi che la legge di stabilità regionale può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione e per gli esercizi successivi, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa (comma 2).

§. Ora, la norma oggetto di censura, peraltro genericamente formulata laddove non esplicita le ragioni giustificative sottese alla previsione dell'aumento del fondo per la retribuzione di parte variabile del personale con qualifica dirigenziale, si pone in contrasto con il divieto posto dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017 in ordine al superamento del limite dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, riferito all'anno 2016.

In particolare, l'art. 23 del decreto legislativo n. 75/2017 (recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), g), h), l), m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 1234, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»), rubricato «Salario accessorio e sperimentazione», prevede, al comma 1, che, al fine di perseguire la progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, la contrattazione collettiva nazionale, per ogni compatto o area di contrattazione, operi, tenuto conto delle risorse di cui al comma 1, la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione.

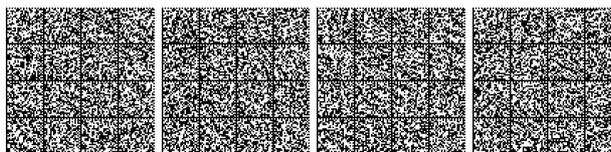
In tale contesto, la disposizione dell'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017 — che si assume violata come norma interposta — prevede, nella sua prima parte, che «Nelle more di quanto previsto dal comma 1, al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016» (evidenza aggiunta).

§§. Si rappresenta, inoltre, che la riduzione del trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, costituisce una delle condizioni contenute nel «Piano di rientro della Regione Siciliana del disavanzo in attuazione dell'Accordo Stato - Regione sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Presidente della Regione Siciliana il 14 gennaio 2021» (quest'ultimo denominato «Accordo tra Stato e Regione Siciliana per il Ripiano decennale del disavanzo»).

Il Piano di rientro del disavanzo costituisce allegato alla legge regionale 15 aprile 2021, n. 10, concernente l'approvazione del bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2021-2023, ed è stato adottato in attuazione del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli».

L'art. 6 della richiamata legge regionale n. 10 del 2021 prevede, infatti, che «Ai sensi del punto 3 dell'Accordo stipulato tra la Regione e lo Stato il 14 gennaio 2021, in attuazione dell'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019 n. 158, il Piano di rientro del disavanzo costituisce allegato alla presente legge (allegato 18)» (evidenza aggiunta).

L'art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019, richiamato dalla disposizione regionale da ultimo indicata, rubricato «Ripiano del disavanzo derivante dagli effetti del riaccertamento straordinario», prevede la possibilità di ripianare il disavanzo e le quote di disavanzo non recuperate relative al rendiconto 2018 in un periodo non superiore a dieci



esercizi finanziari (testualmente, dal comma 1, prima parte: «in sede di prima applicazione delle presenti norme di attuazione, ferma restando la competenza statale esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci, il disavanzo e le quote di disavanzo non recuperate, relative al rendiconto 2018, saranno ripianate in dieci esercizi»).

In particolare, l'azione di riduzione del trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, viene declinata al punto 6, lettera *d*) del Piano di rientro ove, si richiamano, tra l'altro, gli interventi di cui ai punti d.2) e d.3) dell'Accordo, nello specifico e per l'appunto relativi:

al «contenimento dell'ammontare delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, nei limiti di quanto previsto per le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75» (d.2);

ad «una più efficace utilizzazione delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, finalizzate al miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi erogati alla collettività» (d.3).

Il medesimo Piano di rientro al punto 6, lettera *e*) contempla anche «la riorganizzazione e lo snellimento della struttura amministrativa della Regione», al fine di ottenere, tra l'altro, «una riduzione significativa degli uffici di livello dirigenziale e, in misura proporzionale, delle dotazioni organiche del personale dirigenziale».

La Regione ha quindi assunto l'impegno di attuare azioni specifiche per la riduzione ed il contenimento della spesa per il personale, anche mediante una razionalizzazione organizzativa in vista della riduzione degli uffici di livello dirigenziale e del trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale; per tale ultima finalità si è impegnata a contenere le risorse destinate al salario accessorio, anche nei rispetto dei citati limiti previsti per le amministrazioni pubbliche dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017.

Pertanto, la censurata previsione di maggiori oneri da destinare ai trattamenti economici del personale dirigenziale si pone in netto contrasto con gli obiettivi di riduzione della spesa per il personale, anche di livello dirigenziale, che la Regione si è prefissata in accordo con lo Stato e che sono stati a tal fine recepiti nel richiamato «Piano di rientro della Regione Siciliana in attuazione dell'accordo Stato-Regione».

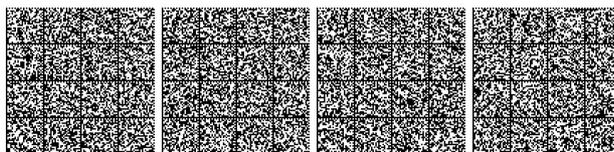
§§§. A ciò si aggiunga che con atto di impegno del 16 giugno 2021 (assunto a protocollo della Regione Siciliana n. 13740) avente ad oggetto le leggi regionali nn. 9 e 10 del 2021, recanti rispettivamente «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale» e «Bilancio di previsione della Regione Siciliana per il triennio 2021-2023», il Presidente della Regione siciliana ha garantito, tra l'altro, che, al fine di dare piena attuazione al punto 2, lettera *d*), dell'Accordo per il ripiano decennale del disavanzo del 14 gennaio 2021, «la Regione riceverà le disposizioni dell'art. 33, comma 1, ultimo capoverso, del decreto-legge n. 34/2019 e successive modifiche e integrazioni, relativo alle dinamiche dei fondi per il trattamento accessorio del personale regionale...».

La richiamata disposizione statale che la Regione si è impegnata a recepire prevede espressamente che il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017, sia adeguato in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018 (art. 33, comma 1, ultima parte, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58).

Ciò posto, la norma regionale in esame, prevedendo di destinare un maggiore importo al Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigenziale, con incremento dei relativi oneri finanziari, pregiudica il raggiungimento dell'obiettivo di rientro previsto nel Piano che — come esposto — ai sensi dell'art. 6 della legge regionale n. 10 del 2021, in attuazione dell'art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019 di detta legge costituisce allegato.

La norma denunciata si pone in tal modo in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione quanto al coordinamento della finanza pubblica, proprio in relazione all'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158; nonché in contrasto con l'art. 81 della Costituzione violando le norme fondamentali e i criteri stabiliti dalla legge 24 dicembre 2012 n. 243, recante «Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione» e, in particolare, l'art. 9, rubricato «Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali».

Si rammenta, al riguardo, che la giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte costituzionale, nel qualificare come principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica quelli desumibili dall'art. 9, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 del 2010 — convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 — (secondo cui per gli anni 2011-2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, non poteva superare il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010), ha affermato che le disposizioni «ispirate alla finalità di contenimento della spesa pubblica, costituiscono principi fondamentali nella materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi», precisando che la conclusione «trova il suo presupposto nella conside-



razione che la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità) costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assumono a principio fondamentale della legislazione statale» (Corte costituzionale n. 217 del 2012 con evidenza aggiunta, nel richiamo alle precedenti sentenze n. 69 del 2011 e 169 del 2007, con evidenza qui aggiunta).

Ancora, nella sentenza n. 269 del 2014 è stato ribadito che: «In proposito, la giurisprudenza costituzionale ha già avuto modo di qualificare l'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, vincolante anche per le Regioni a statuto speciale (sentenze n. 221 del 2013, n. 217 e n. 215 del 2012). Dal momento che tale disposizione fissa il livello massimo del trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti delle Regioni e degli enti regionali, ancorandolo a quanto percepito nel 2010, essa produce l'effetto di predeterminare l'entità complessiva degli esborsi a carico delle Regioni a titolo di trattamento economico del personale ... così da imporre un limite generale ad una rilevante voce del bilancio regionale» (così la sentenza n. 217 del 2012, che applica tale limite ad una Regione a statuto speciale).

Un simile vincolo generale di spesa può essere legittimamente imposto con legge dello Stato a tutte le Regioni, comprese quelle ad autonomia differenziata, per ragioni di coordinamento finanziario, connesse ad obiettivi nazionali, a loro volta condizionati anche dagli obblighi comunitari (Corte costituzionale n. 269 del 2014 cit., con evidenza aggiunta).

Tali principi sono altresì richiamati nella sentenza n. 65 del 2016 ove è ricordato che l'imposizione di risparmi di spesa rientra a pieno titolo nell'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica, attribuita alla competenza statale dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione e che la funzione di coordinamento finanziario prevale su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive. È ivi ancora precisato che «secondo il costante indirizzo di questa Corte, norme statali che fissano limiti alla spesa delle regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l'altro, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente (*ex multis*, tra le più recenti, sentenze n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2014; n. 236 e n. 229 del 2013; n. 217 n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011)».

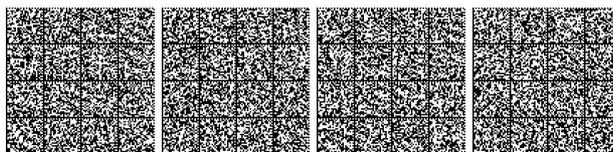
Anche nel caso in esame, peraltro, le misure finanziarie adottate dallo Stato rispettano appieno il canone della transitorietà.

Alla luce delle suesposte considerazioni, l'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017, che a decorrere dal 1° gennaio 2017, nelle more di quanto previsto dal comma 1, limita l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, all'importo corrisposto per l'anno 2016, nonché l'art. 7 del decreto legislativo n. 158/2019 rappresentano espressione di principi di coordinamento della finanza pubblica, e norme interposte in relazione all'art. 117, comma 3, della Costituzione.

II — Violazione dell'art. 117, comma 2, lett. l) della Costituzione in relazione agli articoli 2, commi 2, 3 e 3-bis, 40 e 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Qualora la norma denunciata, nel prevedere maggiori oneri per l'adeguamento del fondo per il trattamento di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale, sia intesa nel senso di determinare un aumento della retribuzione di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale, essa si porrebbe allora in evidente contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. l), della Carta fondamentale, che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile, disponendo in materia — quella del trattamento economico accessorio del personale, anche dirigenziale, alle dipendenze di pubbliche amministrazioni — che, in base alle norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche di cui al decreto legislativo n. 165/2001, è demandata alla contrattazione collettiva. Come affermato da codesta Ecc.ma Corte, «nei limiti tracciati dalle disposizioni imperative della legge (art. 2, commi 2, secondo periodo, e 3-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001), il contratto collettivo si attegga come imprescindibile fonte, che disciplina anche il trattamento economico (art. 2, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001) nelle sue componenti fondamentali ed accessorie (art. 45, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001), e «i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali» (art. 40, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo n. 165 del 2001).» (Corte costituzionale n. 178 del 2015).

È ancora evidenziato in tale decisione che il contratto collettivo contempera in maniera efficace e trasparente gli interessi contrapposti delle parti e concorre a dare concreta attuazione al principio di proporzionalità della retribuzione, ponendosi, per un verso, come strumento di garanzia della parità di trattamento dei lavoratori (art. 45, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001) e, per altro verso, come fattore propulsivo della produttività e del merito (art. 45, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001).



Da ultimo, si segnala che, non a caso, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti non ha certificato il CCRL Area della dirigenza della Regione Siciliana e degli Enti di cui all'art. 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 per il triennio 2016-2018, in quanto le somme destinate al trattamento accessorio per gli anni successivi al 2019 non presentano «le condizioni di compatibilità finanziaria ed economica con gli attuali strumenti di programmazione e di bilancio della Regione Siciliana».

P. T. M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, l'art. 4, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 24 settembre 2021, n. 24, pubblicata nella Gazzetta ufficiale della Regione Siciliana del 28 settembre 2021, n. 42.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. l'attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 24 novembre 2021, della determinazione di impugnare la legge della Regione Siciliana 24 settembre 2021, n. 24;

2. la copia della legge regionale impugnata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana del 28 settembre 2021, n. 42.

Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, 26 novembre 2021

L'avvocato dello Stato: FIDUCCIA

Il vice avvocato generale dello Stato: MARIANI

21C00298

N. 199

Ordinanza dell'11 agosto 2021 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Ortona Ludovico contro Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

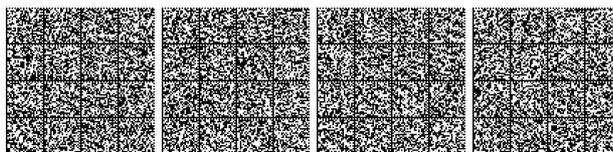
Previdenza - Personale diplomatico in servizio all'estero - Attribuzione dell'indennità o della retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili - Computo dell'indennità o della retribuzione di posizione, così prefissata, nella base pensionabile per la determinazione del trattamento previdenziale del personale diplomatico che rimane assegnato a una sede di servizio all'estero sino alla data del collocamento a riposo.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 43, primo comma, e decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), art. 170, primo comma, in combinato disposto tra loro.

CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL LAZIO

In persona del giudice monocratico Eugenio Musumeci, ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio pensionistico iscritto al n. 76058 del registro di segreteria della Sezione, riassunto da Ortona Ludovico, nato a Zara (Croazia) l'11 febbraio 1942 e residente a Roma in via Giovanni Antonelli n. 9, codice fiscale RTNLVC42B11Z118X, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Vittoria Ferroni e Laura Casella (entrambi del foro di Roma), nonché elettivamente domiciliato a Roma in via di San Basilio n. 61 presso lo studio del primo di tali difensori;



Contro Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI), in persona del ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, nonché domiciliato presso la sede dell'Avvocatura stessa a Roma in via dei Portoghesi n. 12.

FATTO

1. Con ricorso originariamente depositato presso questa Sezione il 10 gennaio 2013, nonché ivi riassunto dopo che in appello era stata annullata la sentenza di prime cure mediante cui era stata erroneamente dichiarata la carenza di giurisdizione di questa Corte sulla domanda attorea, Ludovico Ortona, funzionario diplomatico collocato a riposo il 1° marzo 2009 con il grado di ambasciatore dopo aver svolto l'ultimo periodo di servizio presso una sede diplomatica all'estero, ha domandato ai fini pensionistici un più favorevole computo dell'indennità di posizione connessa a quel rapporto d'impiego. In particolare, secondo la prospettazione attorea, quell'indennità andrebbe riconosciuta dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (in sigla: MAECI) nella maggior misura spettante «... in base al grado ed alla posizione funzionale...» rivestiti dall'odierno ricorrente presso l'Amministrazione centrale prima della sua assegnazione, in sede estera, che aveva caratterizzato l'ultimo periodo di servizio (così le conclusioni del ricorso originario).

Riguardo a tale domanda, proposta nel contraddittorio tanto del Ministero dell'economia e delle finanze (in sigla: MEF) e del MAECI quanto dell'INPS tutti costituitisi, con sentenza non definitiva n. 672/2019, pronunciata contestualmente alla presente ordinanza e da intendersi qui integralmente richiamata, è stata rigettata una preliminare eccezione di decadenza sollevata dal MAECI ai sensi dell'art. 47 del decreto del Presidente della Repubblica n. 639/1970; ed è stato altresì dichiarato il difetto di legittimazione passiva sia del MEF che dell'INPS sulla pretesa attorea. Inoltre, con la presente ordinanza, l'odierno giudizio è stato vagliato nel merito.

DIRITTO

2. Nella materia delle pensioni a carico dello Stato riveste carattere fondamentale il principio di cui al primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973: a mente del quale, «ai fini della determinazione della misura del trattamento di quiescenza dei dipendenti civili, la base pensionabile ...[è] costituita dall'ultimo stipendio o dall'ultima paga o retribuzione ...». Quindi tale norma rende necessario individuare, concettualmente prima ancora che materialmente, il trattamento retributivo nell'esatto momento in cui si concluda un dato rapporto d'impiego.

3. Peraltro sul piano retributivo, con riguardo al caso di specie, il primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 sancisce che «il personale dell'Amministrazione degli affari esteri, oltre allo stipendio e agli assegni di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno, compresa l'eventuale indennità o retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili, tranne che per tali assegni sia diversamente disposto, percepisce, quando è in servizio presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari di prima categoria, l'indennità di servizio all'estero, stabilita per il posto di organico che occupa...».

Tuttavia si vedrà in prosieguo come quella che, nella fattispecie, il MAECI ha computato ai fini pensionistici non coincida con la retribuzione dell'ultimo periodo di servizio svolto all'estero dall'odierno ricorrente. Soprattutto, però, tale operato del MAECI stesso sottende un concetto di «ultima retribuzione» che comporta una palese sperequazione tra funzionari diplomatici di pari grado: i quali invece, nell'esatto momento in cui cessano dal rispettivo servizio, concettualmente devono veder pienamente equiparato tra loro il trattamento retributivo e, quindi, quello pensionistico. Infatti, allo spirare del rapporto d'impiego, ovviamente perde rilievo la pregressa circostanza secondo cui un funzionario diplomatico risultasse assegnato presso la sede centrale del MAECI e l'altro, invece, ad un qualsiasi ufficio all'estero.

4. Invero l'indennità di posizione è determinata contrattualmente con riguardo alle funzioni rivestite da ciascun appartenente alla carriera diplomatica: le quali sono altresì connesse al grado rivestito da quel medesimo soggetto ai sensi del secondo comma dell'art. 101 del già richiamato decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, ferma restando l'unitarietà del ruolo sancita dal primo comma di quel medesimo articolo.

Nel caso di specie l'Ortona aveva rivestito fino al 2005 l'incarico di direttore generale per i Paesi delle Americhe; mentre successivamente gli erano state conferite le funzioni di capo della rappresentanza diplomatica a Parigi, che lui aveva quindi svolto sino alla data del 1° aprile 2005 in cui era stato collocato a riposo (pag. 4 del ricorso originario, senza contestazioni del MAECI).



Quindi, in riferimento al grado da lui rivestito a quella medesima data, è agevole identificare, tra le funzioni da svolgersi presso l'amministrazione centrale *ex art. 16* del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 nel testo vigente alla data di collocamento a riposo dell'odierno ricorrente, quelle più elevate e quelle meno rilevanti. E tali funzioni, in virtù dell'art. 20, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 107/2006 recante il trattamento economico del personale diplomatico a quella medesima data di collocamento a riposo dell'odierno ricorrente, anche nell'ipotesi a lui meno favorevole avrebbero comportato il ripristino di un'indennità di posizione di entità maggiore rispetto alla misura minima attribuitagli durante il pregresso servizio all'estero.

5. Reputa questo giudice che tale rilevante sperequazione concettuale, prima ancora che quantitativa, tra un funzionario diplomatico che abbia svolto a Roma l'ultima *tranche* del servizio presso il MAECI ed uno che, invece, abbia lavorato in una sede estera durante quel medesimo segmento temporale, non sia concepibile che permanga nel momento in cui cessino le funzioni esercitate, in Italia o all'estero, da qualsiasi appartenente alla carriera diplomatica: ossia allorché questi conserva esclusivamente il grado rivestito.

Invero l'esclusivo riferimento al grado connota anche il trattamento pensionistico del personale militare: i cui ufficiali notoriamente non vengono collocati a riposo con la qualifica di direttore dell'ufficio X presso il Ministero della difesa, piuttosto che di comandante della divisione Y; bensì, semplicemente, con il grado p.es. di generale di corpo d'armata piuttosto che di colonnello. Oltretutto è assai frequente per essi la c.d. promozione alla vigilia, la quale ha riflessi essenzialmente pensionistici, oltretutto in tema di indennità di buonuscita; mentre nel caso, di specie si assiste ad un fenomeno diametralmente inverso, ossia l'ancoraggio della pensione ad un trattamento retributivo fatalmente transitorio, vista l'inevitabile alternanza tra svolgimento di funzioni all'estero o invece in sede centrale, anziché ad una costante remunerazione normale pertinente esclusivamente al grado rivestito.

6. Sul piano letterale appare poi evidente come la misura normale dell'indennità di posizione coincida con quella goduta dal funzionario diplomatico che presti servizio in Italia. Depone in tal senso sia il primo comma del già richiamato art. 170, laddove nel caso di servizio all'estero quell'indennità si considera spettante nella «... misura minima...», anziché in quella base; sia la normativa di matrice negoziale, tra cui p.es. il già menzionato art. 20, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 107/2006: che, per il funzionario diplomatico che presti servizio in Italia, richiama «... le misure della retribuzione di posizione...» senza aggettivi di sorta. Talché logica vuole che, nel momento in cui le funzioni all'estero cessano in virtù del collocamento a riposo, l'indennità di posizione venga automaticamente ripristinata, sia pur ai soli fini del trattamento di quiescenza, nella misura ordinariamente pertinente al grado posseduto da quel dato funzionario diplomatico; nonché alle funzioni che, in base al grado stesso, sarebbero state a lui conferibili presso l'Amministrazione centrale, ove fosse rimasto in servizio.

7. Inoltre la tesi secondo cui il menzionato art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 consentirebbe di ripristinare, ai fini pensionistici, la misura «italiana» dell'indennità di posizione appare indirettamente confortata dalla lettera a del comma 1, dell'art. 1-bis del decreto-legge n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011: che va ad interpretare in via autentica l'art. 170 stesso nel senso di escludere che l'indennità integrativa speciale spetti al dipendente del MAECI che presti servizio all'estero.

Infatti, non essendo stato contestato *ex adverso* l'assunto attoreo secondo cui quest'ultima indennità risulti comunque computata ai fini pensionistici (pag. 21 della memoria depositata il 3 dicembre 2018), evidentemente ciò avviene perché il combinato disposto tra il principio generale di cui all'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e la norma di dettaglio di cui al predetto art. 170 viene applicato dal MAECI in maniera antitetico rispetto a quanto avviene per l'indennità di posizione. Perciò appare conforme al principio di eguaglianza sostanziale la conseguenza secondo cui pure quest'ultima componente retributiva torni coerentemente ad espandersi alla misura normale, in concomitanza con il collocamento a riposo del funzionario diplomatico, rispetto alla misura minima a lui applicata durante il servizio all'estero.

8. Invece, ad avviso del MAECI, il primo comma del più volte richiamato art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 legittimerebbe il computo, nel trattamento pensionistico, del medesimo importo di indennità di posizione fruito da ciascun funzionario diplomatico anteriormente al rispettivo collocamento a riposo. Ma in realtà, sul piano squisitamente testuale, quella norma ha soltanto l'effetto di limitare alla misura minima il *quantum* dell'indennità di posizione spettante al funzionario diplomatico fintantoché presti servizio all'estero.

Destituita di fondamento è anche la tesi secondo cui la sperequazione pensionistica in commento risulterebbe controbilanciata dalla percezione dell'indennità di servizio all'estero: la quale, invece, è circoscritta esclusivamente al periodo in cui il funzionario diplomatico presta servizio presso una sede estera; mentre è rimasta totalmente indimostrata la contraria allegazione del MAECI secondo cui quest'ultima indennità verrebbe conservata nel trattamento di quiescenza. In realtà, quella pubblica amministrazione sembra aver operato un'evidente commistione fra la parziale imponibilità fiscale dell'indennità *de qua*, sancita dal comma 8 dell'art. 51 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986, ed il suo inesistente computo ai fini pensionistici. D'altronde la conclusione secondo cui a detti fini



non venga computata l'indennità di servizio all'estero discende dalla circostanza secondo cui essa «... non ha natura retributiva essendo destinata a sopperire agli oneri derivanti dal servizio all'estero ...», oltre a tener «... conto della peculiarità della prestazione lavorativa all'estero ...» (art. 171 primo comma del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967). E va da sé come, altrimenti, assurdamente le funzioni diplomatiche svolte dall'odierno ricorrente si considererebbero protratte oltre la data di collocamento a riposo.

Palesamente fallace è altresì la vaga obiezione del MAECI secondo cui, nel caso di specie, l'eventuale computo dell'indennità di posizione in misura eccedente quella minima non risulterebbe preceduto da alcuna contribuzione previdenziale: in contrario bastando considerare l'eventualità in cui l'odierno ricorrente, al pari di qualsiasi altro suo collega, fosse tornato a prestare servizio a Roma p.es. un mese prima del proprio collocamento a riposo. Né il MAECI ha minimamente chiarito quanto ampio dovesse essere nel caso di specie lo iato temporale, tra il rientro presso la sede centrale e quel collocamento a riposo, perché l'indennità di posizione venisse concretamente computata ai fini pensionistici in misura maggiore di quella minima.

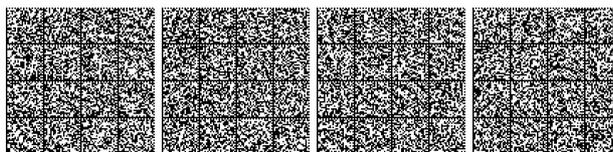
9. In virtù delle molteplici considerazioni fin qui svolte questo giudice, in una precedente pronuncia resa su una fattispecie identica a quella per cui è lite (sezione Lombardia, sentenza n. 53/2016, ripetutamente invocata anche dall'odierno ricorrente), era pervenuto ad un'interpretazione costituzionalmente orientata del primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967: reputando, dunque, che la misura minima ivi sancita per l'indennità di posizione valesse esclusivamente durante il periodo di servizio all'estero del personale diplomatico. E che, invece, il trattamento pensionistico andasse determinato sulla base della *fictio iuris* costituita da un rientro a Roma del diplomatico stesso esattamente in coincidenza con il suo collocamento a riposo: con conseguente attribuzione, ai soli fini pensionistici, del complessivo trattamento economico a cui egli avrebbe avuto diritto prestando servizio, a quella medesima epoca, presso la sede centrale.

Tuttavia tale linea interpretativa appare oggi frustrata dagli unici due precedenti giurisprudenziali che, a causa di dubbi in tema di giurisdizione inizialmente nutriti dal giudice contabile e poi fugati dalla Suprema Corte grazie alle ordinanze nn. 14795 e 14796 emesse nel 2016, appaiono rinvenibili in punto di merito: ossia la sentenza n. 112/2017 della Seconda sezione giurisdizionale centrale d'appello, mediante la quale è stata integralmente riformata la poc'anzi richiamata pronuncia n. 53/2016, e la sentenza n. 244/2015 di questa Sezione. In ambedue tali decisioni il rigetto di domande analoghe a quella odierna è stato motivato con un laconico richiamo alla normativa generale, a cominciare dall'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973: norma che però ai fini pensionistici, se non osta al computo dell'indennità integrativa speciale seppur non percepita durante il servizio all'estero, men che meno può precludere, al funzionario diplomatico che fino al rispettivo collocamento a riposo abbia lavorato all'estero, il computo dell'indennità di posizione nell'identica misura prevista per un collega che, fino a quel medesimo momento, abbia invece prestato servizio a Roma presso la sede centrale del MAECI.

Nondimeno deve qui prendersi atto di tale orientamento giurisprudenziale, anche perché affermato in grado d'appello. Perciò risulta inevitabile sollevare dinanzi alla Consulta la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto del primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, per contrasto con il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione: perché nel loro insieme tali norme vengono interpretate dalla giurisprudenza contabile nel senso di prevedere che, nei confronti del soggetto appartenente alla carriera diplomatica il quale alla data di collocamento a riposo risulti assegnato ad una sede di servizio all'estero, ai fini pensionistici l'indennità di posizione venga computata soltanto nella «... misura minima prevista dalle disposizioni applicabili ...», anziché in misura correlata al grado rivestito da quel medesimo soggetto e alle funzioni a lui conferibili avuto riguardo al grado stesso.

10. Inoltre quel medesimo combinato disposto di tali due norme, sempre nell'accezione attribuita ad esso dalla giurisprudenza di questa Corte, sembra collidere anche con il principio di buon andamento sancito dal secondo comma dell'art. 97 della Costituzione.

Invero la linea interpretativa qui censurata può verosimilmente indurre un dato funzionario diplomatico, qualora gli venga comunicata l'assegnazione ad una sede estera allorché abbia già maturato i requisiti pensionistici, ad optare per il proprio immediato collocamento a riposo: ciò al fine di veder calcolate secondo la misura normale dell'indennità di posizione tanto la pensione quanto la buonuscita, piuttosto che rischiare di veder penalizzate entrambe nel caso in cui quella sede estera si rivelasse l'ultima della propria carriera. Inoltre, quand'anche quel funzionario diplomatico decidesse di permanere in servizio presso la sede estera assegnatagli, l'interpretazione qui avversata rivestirebbe comunque conseguenze contrastanti con quel medesimo principio di buon andamento: atteso che, avuto riguardo al limite massimo di permanenza in servizio, verrebbe radicato in lui un indubbio interesse personale a rientrare in sede centrale anteriormente a quella data, in potenziale contrasto con l'incondizionata protrazione del servizio all'estero.



11. Così evidenziata la non manifesta infondatezza della duplice questione di legittimità costituzionale fin qui prospettata, la sua rilevanza risulta palese: perché, altrimenti, l'odierna domanda attorea andrebbe senz'altro rigettata: al pari di quanto avvenuto nel caso dei precedenti giurisprudenziali poc'anzi richiamati ed avversati.

Mentre soltanto la fondatezza della questione stessa potrebbe rendere accoglibile quella domanda, nella sua prospettazione principale o in una di quelle subordinate, dopo aver vagliato anche la non assorbente eccezione di prescrizione.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, dichiara rilevante nel giudizio n. 76058, riassunto da Ludovico Ortona contro il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e del primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, in combinato disposto tra loro ed in riferimento sia all'art. 3, secondo comma sia all'art. 97 secondo comma della Costituzione, nella parte in cui quelle norme sanciscono che nella «... base pensionabile costituita dall'ultimo stipendio ...», per un soggetto appartenente alla carriera diplomatica che rimanga assegnato ad una sede di servizio all'estero sino alla data del proprio collocamento a riposo, l'indennità di posizione venga conseguentemente computata soltanto nella «...misura minima prevista dalle disposizioni applicabili ...» per il caso di servizio all'estero, e per l'effetto:

1) solleva la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto del primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e del primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, in riferimento sia all'art. 3 secondo comma sia all'art. 97 secondo comma della Costituzione;

2) sospende il presente giudizio sino alla comunicazione della decisione che la Corte costituzionale avrà adottato sulla predetta questione di legittimità costituzionale;

3) dispone che gli atti del presente giudizio vengano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale;

4) dispone che la presente ordinanza sia notificata alle attuali parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;

5) dispone che la presente ordinanza sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Così deciso a Roma nella Camera di consiglio del 6 luglio 2019.

Il giudice: MUSUMECI

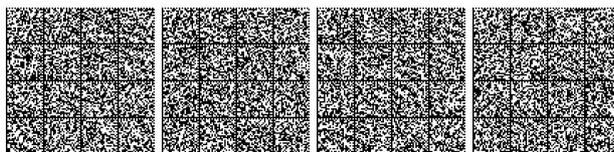
21C00283

N. 200

Ordinanza dell'11 agosto 2021 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Blefari Melazzi Anna contro Ministero degli affari esteri e della Cooperazione internazionale

Previdenza - Personale diplomatico in servizio all'estero - Attribuzione dell'indennità o della retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili - Computo dell'indennità o della retribuzione di posizione, così prefissata, nella base pensionabile per la determinazione del trattamento previdenziale del personale diplomatico che rimane assegnato a una sede di servizio all'estero sino alla data del collocamento a riposo.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 43, primo comma, e decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), art. 170, primo comma, in combinato disposto tra loro.



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL LAZIO

In persona del giudice monocratico Eugenio Musumeci, ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio pensionistico iscritto al n. 76065 del registro di segreteria della Sezione, riassunto da Blefari Melazzi Anna, nata a Cosenza il 24 novembre 1941 e residente a Roma in via Muzio Clementi n. 18, codice fiscale BLFNNA-41S64D086R, rappresentata e difesa dagli avvocati Maria Vittoria Ferroni e Laura Casella (entrambi del foro di Roma), nonché elettivamente domiciliata a Roma in via di San Basilio n. 61 presso lo studio del primo di tali difensori; Contro Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI), in persona del ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, nonché domiciliato presso la sede dell'Avvocatura stessa a Roma in via dei Portoghesi n. 12.

FATTO

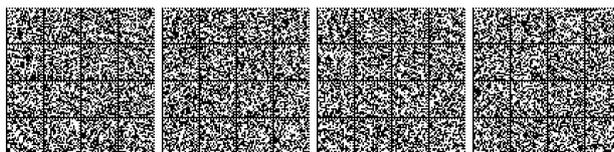
1. Con ricorso originariamente depositato presso questa Sezione il 27 novembre 2012, nonché ivi riassunto dopo che in appello era stata annullata la sentenza di prime cure mediante cui era stata erroneamente dichiarata la carenza di giurisdizione di questa Corte sulla domanda attorea, Anna Blefari Melazzi, funzionaria diplomatica collocata a riposo il 1° dicembre 2008 con il grado di ambasciatore dopo aver svolto l'ultimo periodo di servizio presso una sede diplomatica all'estero, ha domandato ai fini pensionistici un più favorevole computo dell'indennità di posizione connessa a quel rapporto d'impiego. In particolare, secondo la prospettazione attorea, quell'indennità andrebbe riconosciuta dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (in sigla: MAECI) nella maggior misura spettante «... in base al grado ed alla posizione funzionale ...» rivestiti dall'odierna ricorrente presso l'Amministrazione centrale prima della sua assegnazione, in sede estera, che aveva caratterizzato l'ultimo periodo di servizio (così le conclusioni del ricorso originario).

Riguardo a tale domanda, proposta nel contraddittorio tanto del Ministero dell'economia e delle finanze (in sigla: MEF) e del MAECI quanto dell'INPS tutti costituitisi, con sentenza non definitiva n. 673/2019, pronunciata contestualmente alla presente ordinanza e da intendersi qui integralmente richiamata, è stata rigettata una duplice eccezione sollevata dal MAECI in tema di decadenza *ex art.* 47 del decreto del Presidente della Repubblica n. 639/1970 e di esistenza di un *bis in idem*; e sulla pretesa attorea è stato altresì dichiarato il difetto di legittimazione passiva sia del MEF, *ex officio*, che dell'INPS. Inoltre, con la presente ordinanza, l'odierno giudizio è stato vagliato nel merito.

DIRITTO

2. Nella materia delle pensioni a carico dello Stato riveste carattere fondamentale il principio di cui al primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973: a mente del quale, «ai fini della determinazione della misura del trattamento di quiescenza dei dipendenti civili, la base pensionabile ...[è] costituita dall'ultimo stipendio o dall'ultima paga o retribuzione ...». Quindi tale norma rende necessario individuare, concettualmente prima ancora che materialmente, il trattamento retributivo nell'esatto momento in cui si concluda un dato rapporto d'impiego. 3. Peraltro sul piano retributivo, con riguardo al caso di specie, il primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 sancisce che «il personale dell'Amministrazione degli affari esteri, oltre allo stipendio e agli assegni di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno, compresa l'eventuale indennità o retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili, tranne che per tali assegni sia diversamente disposto, percepisce, quando è in servizio presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari di prima categoria, l'indennità di servizio all'estero, stabilita per il posto di organico che occupa ...».

Tuttavia si vedrà in prosieguo come quella che, nella fattispecie, il MAECI ha computato ai fini pensionistici non coincida con la retribuzione dell'ultimo periodo di servizio svolto all'estero dall'odierna ricorrente. Soprattutto, però, tale operato del MAECI stesso sottende un concetto di «ultima retribuzione» che comporta una palese sperequazione tra funzionari diplomatici di pari grado: i quali invece, nell'esatto momento in cui cessano dal rispettivo servizio, concettualmente devono veder pienamente equiparato tra loro il trattamento retributivo e, quindi, quello pensionistico. Infatti, allo spirare del rapporto d'impiego, ovviamente perde rilievo la pregressa circostanza secondo cui un funzionario diplomatico risultasse assegnato presso la sede centrale del MAECI e l'altro, invece, ad un qualsiasi ufficio all'estero.



4. Invero l'indennità di posizione è determinata contrattualmente con riguardo alle funzioni rivestite da ciascun appartenente alla carriera diplomatica: le quali sono altresì connesse al grado rivestito da quel medesimo soggetto ai sensi del secondo comma dell'art. 101 del già richiamato decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, ferma restando l'unitarietà del ruolo sancita dal primo comma di quel medesimo articolo.

Nel caso di specie la Blefari Melazzi aveva rivestito fino al 2006 l'incarico di direttore generale per la promozione culturale; mentre successivamente le erano state conferite le funzioni di capo della rappresentanza diplomatica a Varsavia, che lei aveva quindi svolto sino alla data del 1° dicembre 2008 in cui era stata collocata a riposo (pag. 10 del ricorso originario, senza contestazioni del MAECI).

Quindi, in riferimento al grado da lei rivestito a quella medesima data, è agevole identificare, tra le funzioni da svolgersi presso l'amministrazione centrale *ex art.* 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 nel testo vigente alla data di collocamento a riposo dell'odierna ricorrente, quelle più elevate e quelle meno rilevanti. E tali funzioni, in virtù dell'art. 7, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 94/2008 recante il trattamento economico del personale diplomatico a quella medesima data di collocamento a riposo dell'odierna ricorrente, anche nell'ipotesi a lei meno favorevole avrebbero comportato il ripristino di un'indennità di posizione di entità maggiore rispetto alla misura minima attribuitale durante il pregresso servizio all'estero.

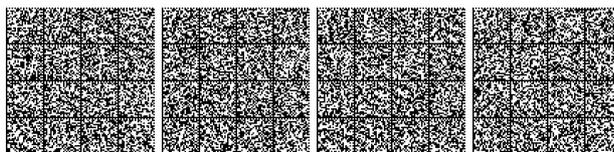
5. Reputa questo giudice che tale rilevante sperequazione concettuale, prima ancora che quantitativa, tra un funzionario diplomatico che abbia svolto a Roma l'ultima *tranche* del servizio presso il MAECI ed uno che, invece, abbia lavorato in una sede estera durante quel medesimo segmento temporale, non sia concepibile che permanga nel momento in cui cessino le funzioni esercitate, in Italia o all'estero, da qualsiasi appartenente alla carriera diplomatica: ossia allorquando questi conserva esclusivamente il grado rivestito.

Invero l'esclusivo riferimento al grado connota anche il trattamento pensionistico del personale militare: i cui ufficiali notoriamente non vengono collocati a riposo con la qualifica di direttore dell'ufficio X presso il Ministero della difesa, piuttosto che di comandante della divisione Y; bensì, semplicemente, con il grado p.es. di generale di corpo d'armata piuttosto che di colonnello. Oltretutto è assai frequente per essi la c.d. promozione alla vigilia, la quale ha riflessi essenzialmente pensionistici, oltretché in tema di indennità di buonuscita; mentre nel caso di specie si assiste ad un fenomeno diametralmente inverso, ossia l'ancoraggio della pensione ad un trattamento retributivo fatalmente transitorio, vista l'inevitabile altalenanza tra svolgimento di funzioni all'estero o invece in sede centrale, anziché ad una costante remunerazione normale pertinente esclusivamente al grado rivestito.

6. Sul piano letterale appare poi evidente come la misura normale dell'indennità di posizione coincida con quella goduta dal funzionario diplomatico che presti servizio in Italia. Depone in tal senso sia il primo comma del già richiamato art. 170, laddove nel caso di servizio all'estero quell'indennità si considera spettante nella «... misura minima ...», anziché in quella base; sia la normativa di matrice negoziale, tra cui p.es. il già menzionato art. 7, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 94/2008: che, per il funzionario diplomatico che presti servizio in Italia, richiama «... le misure della retribuzione di posizione ...» senza aggettivi di sorta. Talché logica vuole che, nel momento in cui le funzioni all'estero cessano in virtù del collocamento a riposo, l'indennità di posizione venga automaticamente ripristinata, sia pur ai soli fini del trattamento di quiescenza, nella misura ordinariamente pertinente al grado posseduto da quel dato funzionario diplomatico; nonché alle funzioni che, in base al grado stesso, sarebbero state a lui conferibili presso l'Amministrazione centrale, ove fosse rimasto in servizio.

7. Inoltre la tesi secondo cui il menzionato art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 consentirebbe di ripristinare, ai fini pensionistici, la misura «italiana» dell'indennità di posizione appare indirettamente confortata dalla lettera *a)* del comma 1. dell'art. *l-bis* del decreto-legge n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011: che va ad interpretare in via autentica l'art. 170 stesso nel senso di escludere che l'indennità integrativa speciale spetti al dipendente del MAECI che presti servizio all'estero.

Infatti, non essendo stato contestato *ex adverso* l'assunto attempo secondo cui quest'ultima indennità risulti comunque computata ai fini pensionistici (pagg. 7 - 8 della memoria depositata dalla Blefari Melazzi il 7 marzo 2014 nell'originario giudizio di primo grado), evidentemente ciò avviene perché il combinato disposto tra il principio generale di cui all'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e la norma di dettaglio di cui al predetto art. 170 viene applicato dal MAECI in maniera antitetico rispetto a quanto avviene per l'indennità di posizione. Perciò appare conforme al principio di eguaglianza sostanziale la conseguenza secondo cui pure quest'ultima componente retributiva torni coerentemente ad espandersi alla misura normale, in concomitanza con il collocamento a riposo del funzionario diplomatico, rispetto alla misura minima a lui applicata durante il servizio all'estero.



8. Invece, ad avviso del MAECI, il primo comma del più volte richiamato art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 legittimerebbe il computo, nel trattamento pensionistico, del medesimo importo di indennità di posizione fruito da ciascun funzionario diplomatico anteriormente al rispettivo collocamento a riposo. Ma in realtà, sul piano squisitamente testuale, quella nonna ha soltanto l'effetto di limitare alla misura minima il *quantum* dell'indennità di posizione spettante al funzionario diplomatico fintantoché presti servizio all'estero.

Destituita di fondamento è anche la tesi secondo cui la sperequazione pensionistica in commento risulterebbe controbilanciata dalla percezione dell'indennità di servizio all'estero: la quale, invece, è circoscritta esclusivamente al periodo in cui il funzionario diplomatico presta servizio presso una sede estera; mentre è rimasta totalmente indimostrata la contraria allegazione del MAECI secondo cui quest'ultima indennità verrebbe conservata nel trattamento di quiescenza. In realtà quella P.A. sembra aver operato un'evidente commistione fra la parziale imponibilità fiscale dell'indennità *de qua*, sancita dal comma 8 dell'art. 51 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986, ed il suo inesistente computo ai fini pensionistici. D'altronde la conclusione secondo cui a detti fini non venga computata l'indennità di servizio all'estero discende dalla circostanza secondo cui essa «...non ha natura retributiva essendo destinata a sopperire agli oneri derivanti dal servizio all'estero ...», oltre a tener «... conto della peculiarità della prestazione lavorativa all'estero ...» (art. 171 primo comma del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967). E va da sé come, altrimenti, assurdamente le funzioni diplomatiche svolte dall'odierna ricorrente si considererebbero protrate oltre la data di collocamento a riposo.

Palesamente fallace è altresì la vaga obiezione del MAECI secondo cui, nel caso di specie, l'eventuale computo dell'indennità di posizione in misura eccedente quella minima non risulterebbe preceduto da alcuna contribuzione previdenziale: in contrario bastando considerare l'eventualità in cui l'odierna ricorrente, al pari di qualsiasi altro suo collega, fosse tornato a prestare servizio a Roma p.es. un mese prima del proprio collocamento a riposo. Né il MAECI ha minimamente chiarito quanto ampio dovesse essere nel caso di specie lo iato temporale, tra il rientro presso la sede centrale e quel collocamento a riposo, perché l'indennità di posizione venisse concretamente computata ai fini pensionistici in misura maggiore di quella minima.

9. In virtù delle molteplici considerazioni fin qui svolte questo giudice, in una precedente pronuncia resa su una fattispecie identica a quella per cui è lite (sezione Lombardia, sentenza n. 53/2016, ripetutamente invocata anche dall'odierna ricorrente), era pervenuto ad un'interpretazione costituzionalmente orientata del primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967: reputando, dunque, che la misura minima ivi sancita per l'indennità di posizione valesse esclusivamente durante il periodo di servizio all'estero del personale diplomatico. E che, invece, il trattamento pensionistico andasse determinato sulla base della *factio duris* costituita da un rientro a Roma del diplomatico stesso esattamente in coincidenza con il suo collocamento a riposo: con conseguente attribuzione, ai soli fini pensionistici, del complessivo trattamento economico a cui egli avrebbe avuto diritto prestando servizio, a quella medesima epoca, presso la sede centrale.

Tuttavia tale linea interpretativa appare oggi frustrata dagli unici due precedenti giurisprudenziali che, a causa di dubbi in tema di giurisdizione inizialmente nutriti dal giudice contabile e poi fuggiti dalla Suprema Corte grazie alle ordinanze nn. 14795 e 14796 emesse nel 2016, appaiono rinvenibili in punto di merito: ossia la sentenza n. 112/2017 della Seconda sezione giurisdizionale centrale d'appello, mediante la quale è stata integralmente riformata la poc'anzi richiamata pronuncia n. 53/2016, e la sentenza n. 244/2015 di questa Sezione. In ambedue tali decisioni il rigetto di domande analoghe a quella odierna è stato motivato con un laconico richiamo alla normativa generale, a cominciare dall'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973: norma che però ai fini pensionistici, se non osta al computo dell'indennità integrativa speciale seppur non percepita durante il servizio all'estero, men che meno può precludere, al funzionario diplomatico che fino al rispettivo collocamento a riposo abbia lavorato all'estero, il computo dell'indennità di posizione nell'identica misura prevista per un collega che, fino a quel medesimo momento, abbia invece prestato servizio a Roma presso la sede centrale del MAECI.

Nondimeno deve qui prendersi atto di tale orientamento giurisprudenziale, anche perché affermato in grado d'appello. Perciò risulta inevitabile sollevare dinanzi alla Consulta la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto del primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, per contrasto con il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione: perché nel loro insieme tali norme vengono interpretate dalla giurisprudenza contabile nel senso di prevedere che, nei confronti del soggetto appartenente alla carriera diplomatica il quale alla data di collocamento a riposo risulti assegnato ad una sede di servizio all'estero, ai fini pensionistici l'indennità di posizione venga computata soltanto nella «... misura minima prevista dalle disposizioni applicabili ...», anziché in misura concitata al grado rivestito da quel medesimo soggetto e alle funzioni a lui conferibili avuto riguardo al grado stesso.



10. Inoltre quel medesimo combinato disposto di tali due norme, sempre nell'accezione attribuita ad esso dalla giurisprudenza di questa Corte, sembra collidere anche con il principio di buon andamento sancito dal secondo comma dell'art. 97 della Costituzione.

Invero la linea interpretativa qui censurata può verosimilmente indurre un dato funzionario diplomatico, qualora gli venga comunicata l'assegnazione ad una sede estera allorché abbia già maturato i requisiti pensionistici, ad optare per il proprio immediato collocamento a riposo: ciò al fine di veder calcolate secondo la misura normale dell'indennità di posizione tanto la pensione quanto la buonuscita, piuttosto che rischiare di veder penalizzate entrambe nel caso in cui quella sede estera si rivelasse l'ultima della propria carriera. Inoltre, quand'anche quel funzionario diplomatico decidesse di permanere in servizio presso la sede estera assegnatagli, l'interpretazione qui avversata rivestirebbe comunque conseguenze contrastanti con quel medesimo principio di buon andamento: atteso che, avuto riguardo al limite massimo di permanenza in servizio, verrebbe radicato in lui un indubbio interesse personale a rientrare in sede centrale anteriormente a quella data, in potenziale contrasto con l'incondizionata protrazione del servizio all'estero.

11. Così evidenziata la non manifesta infondatezza della duplice questione di legittimità costituzionale fin qui prospettata, la sua rilevanza risulta palese: perché, altrimenti, l'odierna domanda attorea andrebbe senz'altro rigettata: al pari di quanto avvenuto nel caso dei precedenti giurisprudenziali poc'anzi richiamati ed avversati.

Mentre soltanto la fondatezza della questione stessa potrebbe rendere accoglibile quella domanda, nella sua prospettazione principale o in una di quelle subordinate, dopo aver vagliato anche la non assorbente eccezione di prescrizione.

P. Q. M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, dichiara rilevante nei giudizio n. 76065, riassunto da Anna Blefari Melazzi contro il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e del primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, in combinato disposto tra loro ed in riferimento sia all'art. 3 secondo comma sia all'art. 97 secondo comma della Costituzione, nella parte in cui quelle norme sanciscono che nella «... base pensionabile costituita dall'ultimo stipendio ...», per un soggetto appartenente alla carriera diplomatica che rimanga assegnato ad una sede di servizio all'estero sino alla data del proprio collocamento a riposo, l'indennità di posizione venga conseguentemente computata soltanto nella «... misura minima prevista dalle disposizioni applicabili ...» per il caso di servizio all'estero, e per l'effetto:

1) solleva la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto del primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e del primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967; in riferimento sia all'art. 3 secondo comma sia all'art. 97 secondo comma della Costituzione;

2) sospende il presente giudizio sino alla comunicazione della decisione che la Corte costituzionale avrà adottato sulla predetta questione di legittimità costituzionale;

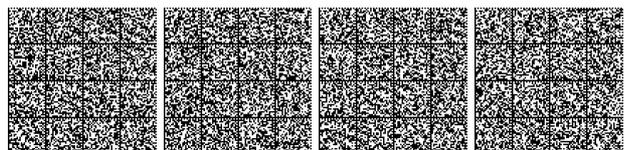
3) dispone che gli atti del presente giudizio vengano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale;

4) dispone che la presente ordinanza sia notificata alle attuali parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;

5) dispone che la presente ordinanza sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Così deciso a Roma nella Camera di consiglio del 23 settembre 2019.

Il giudice: MUSUMECI



N. 201

Ordinanza dell'11 agosto 2021 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Marini Giorgio contro Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

Previdenza - Personale diplomatico in servizio all'estero - Attribuzione dell'indennità o della retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili - Computo dell'indennità o della retribuzione di posizione, così prefissata, nella base pensionabile per la determinazione del trattamento previdenziale del personale diplomatico che rimane assegnato a una sede di servizio all'estero sino alla data del collocamento a riposo.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 43, primo comma, e decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), art. 170, primo comma, in combinato disposto tra loro.

CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL LAZIO

In persona del giudice monocratico Eugenio Musumeci, ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio pensionistico iscritto al n. 76084 del registro di segreteria della Sezione, proposto da Marini Giorgio, nato ad Arrone (TR) il 22 luglio 1946 e residente a Roma in via Lima n. 35, codice fiscale MRNGRG46L22A439E, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Vittoria Ferroni e Laura Casella (entrambi del Foro di Roma), nonché elettivamente domiciliato a Roma in via di San Basilio n. 61 presso lo studio del primo di tali difensori;

Contro Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI), in persona del ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, nonché domiciliato presso la sede dell'Avvocatura stessa a Roma in via dei Portoghesi n. 12.

FATTO

1. Con ricorso depositato presso questa Sezione il 17 aprile 2018 Giorgio Marini, funzionario diplomatico collocato a riposo il 1° gennaio 2013 con il grado di ministro plenipotenziario dopo aver svolto l'ultimo periodo di servizio presso una sede diplomatica all'estero, ha domandato ai fini pensionistici un più favorevole computo dell'indennità di posizione connessa a quel rapporto d'impiego. In particolare, secondo la prospettazione attorea, quell'indennità andrebbe riconosciuta dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (in sigla: MAECI) nella maggior misura spettante al «... personale di pari grado e funzioni in servizio in Italia» (così le conclusioni del ricorso introduttivo): cioè avendo riguardo alla posizione funzionale di rango più elevato o, in subordine, a quella di minor rango da attribuirsi ad un funzionario diplomatico avente il grado di ministro plenipotenziario che presti servizio nella sede centrale di quel Ministero; o ancora, in via ulteriormente subordinata, nella medesima misura concretamente percepita dall'odierno ricorrente durante la sua pregressa assegnazione presso l'Amministrazione centrale antecedente a quella, in sede estera, che aveva caratterizzato il suo conclusivo periodo di servizio.

Riguardo a tale domanda, proposta nel contraddittorio sia del MAECI che dell'INPS entrambi costituitisi, con sentenza non definitiva n. 660/2019, pronunciata contestualmente alla presente ordinanza e da intendersi qui integralmente richiamata, è stata rigettata una preliminare eccezione di decadenza sollevata dal MAECI ai sensi dell'art. 47 del decreto del Presidente della Repubblica n. 639/1970; ed è stato altresì dichiarato *ex officio* il difetto di legittimazione passiva dell'INPS sulla pretesa attorea. Inoltre, con la presente ordinanza, l'odierno giudizio è stato vagliato nel merito.



DIRITTO

2. Nella materia delle pensioni a carico dello Stato riveste carattere fondamentale il principio di cui al primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973: a mente del quale, «ai fini della determinazione della misura del trattamento di quiescenza dei dipendenti civili, la base pensionabile ...[è] costituita dall'ultimo stipendio o dall'ultima paga o retribuzione ...». Quindi tale norma rende necessario individuare, concettualmente prima ancora che materialmente, il trattamento retributivo nell'esatto momento in cui si concluda un dato rapporto d'impiego.

3. Peraltro sul piano retributivo, con riguardo al caso di specie, il primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 sancisce che «il personale dell'Amministrazione degli affari esteri, oltre allo stipendio e agli assegni di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno, compresa l'eventuale indennità o retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili, tranne che per tali assegni sia diversamente disposto, percepisce, quando è in servizio presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari di prima categoria, l'indennità di servizio all'estero, stabilita per il posto di organico che occupa ...».

Tuttavia si vedrà in prosieguo come quella che, nella fattispecie, il MAECI ha computato ai fini pensionistici non coincida con la retribuzione dell'ultimo periodo di servizio svolto all'estero dall'odierno ricorrente. Soprattutto, però, tale operato del MAECI stesso sottende un concetto di «ultima retribuzione» che comporta una palese sperequazione tra funzionari diplomatici di pari grado: i quali invece, nell'esatto momento in cui cessano dal rispettivo servizio, concettualmente devono veder pienamente equiparato tra loro il trattamento retributivo e, quindi, quello pensionistico. Infatti, allo spirare del rapporto d'impiego, ovviamente perde rilievo la pregressa circostanza secondo cui un funzionario diplomatico risultasse assegnato presso la sede centrale del MAECI e l'altro, invece, ad un qualsiasi ufficio all'estero.

4. Invero l'indennità di posizione è determinata contrattualmente con riguardo alle funzioni rivestite da ciascun appartenente alla carriera diplomatica: le quali sono altresì connesse al grado rivestito da quel medesimo soggetto ai sensi del secondo comma dell'art. 101 del già richiamato decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, ferma restando l'unitarietà del ruolo sancita dal primo comma di quel medesimo articolo.

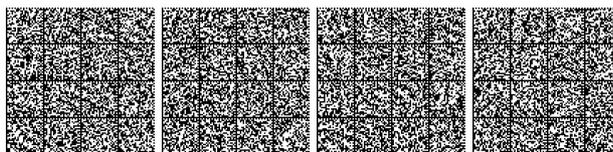
Nel caso di specie nel 2009 il Marini era stato assegnato alle dirette dipendenze del direttore generale per i Paesi dell'Europa e, nel corso di quello stesso anno, gli erano state conferite le funzioni di capo della rappresentanza diplomatica a San Marino, da lui poi svolte sino alla data del 1° gennaio 2013 in cui era stato collocato a riposo (pag. 3 del ricorso, senza contestazioni del MAECI).

Quindi, in riferimento al grado da lui rivestito a quella medesima data, è agevole identificare, tra le funzioni da svolgersi presso l'amministrazione centrale ex art. 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 nel testo vigente alla data di collocamento a riposo dell'odierno ricorrente, quelle più elevate e quelle meno rilevanti. E tali funzioni, in virtù dell'art. 7 comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 206/2010 recante il trattamento economico del personale diplomatico a quella medesima data di collocamento a riposo dell'odierno ricorrente, anche nell'ipotesi a lui meno favorevole avrebbero comportato il ripristino di un'indennità di posizione di entità maggiore rispetto alla misura minima attribuitagli durante il pregresso servizio all'estero.

5. Reputa questo giudice che tale rilevante sperequazione concettuale, prima ancora che quantitativa, tra un funzionario diplomatico che abbia svolto a Roma l'ultima tranche del servizio presso MAECI ed uno che, invece, abbia lavorato in una sede estera durante quel medesimo segmento temporale, non sia concepibile che permanga nel momento in cui cessino le funzioni esercitate, in Italia o all'estero, da qualsiasi appartenente alla carriera diplomatica: ossia allorché questi conserva esclusivamente il grado rivestito.

Invero l'esclusivo riferimento al grado connota anche il trattamento pensionistico del personale militare: i cui ufficiali notoriamente non vengono collocati a riposo con la qualifica di direttore dell'ufficio X presso il Ministero della difesa, piuttosto che di comandante della divisione Y; bensì, semplicemente, con il grado p.es. di generale di corpo d'armata piuttosto che di colonnello. Oltretutto è assai frequente per essi la c.d. promozione alla vigilia, la quale ha riflessi essenzialmente pensionistici, oltreché in tema di indennità di buonuscita; mentre nel caso di specie si assiste ad un fenomeno diametralmente inverso, ossia l'ancoraggio della pensione ad un trattamento retributivo fatalmente transitorio, vista l'inevitabile altalenanza tra svolgimento di funzioni all'estero o invece in sede centrale, anziché ad una costante remunerazione normale pertinente esclusivamente al grado rivestito.

6. Sul piano letterale appare poi evidente come la misura normale dell'indennità di posizione coincida con quella goduta dal funzionario diplomatico che presti servizio in Italia. Depone in tal senso sia il primo comma del già richiamato art. 170, laddove nel Caso di servizio all'estero quell'indennità si considera spettante nella «... misura minima ...», anziché in quella base; sia la normativa di matrice negoziale, tra cui p.es. il già menzionato art. 7, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 206/2010: che, per il funzionario diplomatico che presti servizio in Italia, richiama «... le misure della retribuzione di posizione ...» senza aggettivi di sorta. Talché logica vuole che, nel momento



in cui le funzioni all'estero cessano in virtù del collocamento a riposo, l'indennità di posizione venga automaticamente ripristinata, sia pur soli fini del trattamento di quiescenza, nella misura ordinariamente pertinente al grado posseduto da quel dato funzionario diplomatico; nonché alle funzioni che, in base al grado stesso, sarebbero state a lui conferibili presso l'Amministrazione centrale, ove fosse rimasto in servizio.

7. Inoltre la tesi secondo cui il menzionato art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 consentirebbe di ripristinare, ai fini pensionistici, la misura «italiana» dell'indennità di posizione appose indirettamente confortata dalla lettera *a*) del comma 1 dell'art. 1-*bis* del decreto-legge n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011: che va ad interpretare in via autentica l'art. 170 stesso nel senso di escludere che l'indennità integrativa speciale spetti al dipendente del MAECI che presti servizio all'estero.

Infatti, non essendo stato contestato *ex adverso* l'assunto attoreo secondo cui quest'ultima indennità risulti comunque computata ai fini pensionistici (pag. 20 del ricorso introduttivo), evidentemente ciò avviene perché il combinato disposto tra il principio generale di cui all'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e la norma di dettaglio di cui al predetto art. 170 viene applicato dal MAECI in maniera antitetico rispetto a quanto avviene per l'indennità di posizione. Perciò appare conforme al principio di eguaglianza sostanziale la conseguenza secondo cui pure quest'ultima componente retributiva torni coerentemente ad espandersi alla misura normale, in, concomitanza con il collocamento a riposo del funzionario diplomatico, rispetto alla misura minima a lui applicata durante il servizio all'estero.

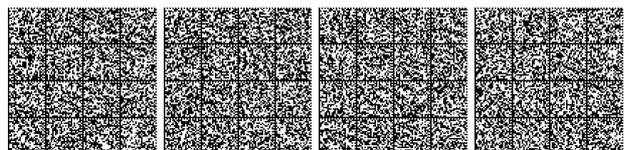
8. Invece, ad avviso del MAECI, il primo comma del più volte richiamato art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 legittimerebbe il computo, nel trattamento pensionistico, del medesimo importo di indennità di posizione fruito da ciascun funzionario diplomatico anteriormente al rispettivo collocamento a riposo. Ma in realtà, sul piano squisitamente testuale, quella norma ha soltanto l'effetto di limitare alla misura minima il quantum dell'indennità di posizione spettante al funzionario diplomatico fintantoché presti servizio all'estero.

Destituita di fondamento è anche la tesi secondo cui la sperequazione pensionistica in commento risulterebbe controbilanciata dalla percezione dell'indennità di servizio all'estero: la quale, invece, è circoscritta esclusivamente al periodo in cui il funzionario diplomatico presta servizio presso una sede estera; mentre è rimasta totalmente indimostrata la contraria allegazione dei MAECI secondo cui quest'ultima indennità verrebbe conservata nel trattamento di quiescenza. In realtà quella pubblica amministrazione sembra aver operato un'evidente commistione fra la parziale imponibilità fiscale dell'indennità *de qua*, sancita dal comma 8 dell'art. 51 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986, ed il suo inesistente computo ai fini pensionistici. D'altronde la conclusione secondo cui a detti fini non venga computata l'indennità di servizio all'estero discende dalla circostanza secondo cui essa non ha natura retributiva essendo destinata a sopperire agli oneri derivanti dal servizio all'estero ..., oltre a tener «... conto della peculiarità della prestazione lavorativa all'estero ...» (art. 171 primo comma del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967). E va da sé come, altrimenti, assurdamente le funzioni diplomatiche svolte dall'odierno ricorrente si considererebbero protrate oltre la data di collocamento a riposo.

Palesamente fallace è altresì la vaga obiezione del MAECI secondo cui, nel caso di specie, l'eventuale computo dell'indennità di posizione in misura eccedente quella minima non risulterebbe preceduto da alcuna contribuzione previdenziale: in contrario bastando considerare l'eventualità in cui l'odierno ricorrente, al pari di qualsiasi altro suo collega, fosse tornato a prestare servizio a Roma p.es. un mese prima del proprio collocamento a riposo. Né il MAECI ha minimamente chiarito quanto ampio dovesse essere nel caso di specie lo iato temporale, tra il rientro presso la sede centrale e quel collocamento a riposo, perché l'indennità di posizione venisse oncretamente computata ai fini pensionistici in misura maggiore di quella minima.

9. In virtù delle molteplici considerazioni fin qui svolte questo giudice, in una precedente pronuncia resa su una fattispecie identica a quella per cui è lite (sezione Lombardia, sentenza n. 53/2016, ripetutamente invocata anche dall'odierno ricorrente), era pervenuto ad un'interpretazione costituzionalmente orientata del primo comma dell'art. 170 del D.P.R. n. 18/1967: reputando, dunque, che la misura minima ivi sancita per l'indennità di posizione valesse esclusivamente durante il periodo di servizio all'estero del personale diplomatico. E che, invece, il trattamento pensionistico andasse determinato sulla base della *factio iuris* costituita da un rientro a Roma del diplomatico stesso esattamente in coincidenza con il suo collocamento a riposo: con conseguente attribuzione, ai soli fini pensionistici, del complessivo trattamento economico a cui egli avrebbe avuto diritto prestando servizio, a quella medesima epoca, presso la sede centrale.

Tuttavia tale linea interpretativa appare oggi frustrata dagli unici due precedenti giurisprudenziali che, a causa di dubbi in tema di giurisdizione inizialmente nutriti dal giudice contabile e poi fugati dalla Suprema Corte grazie alle ordinanze numeri 14795 e 14796 emesse nel 2016, appaiono rinvenibili in punto di merito: ossia la sentenza n. 112/2017 della Seconda sezione giurisdizionale centrale d'appello, mediante la quale è stata integralmente riformata



la poc'anzi richiamata pronuncia n. 53/2016, e la sentenza n. 244/2015 di questa Sezione. In ambedue tali decisioni il rigetto di domande analoghe a quella odierna è stato motivato con un laconico richiamo alla normativa generale, a cominciare dall'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973: norma che però ai fini pensionistici, se non asta al computo dell'indennità integrativa speciale seppur non percepita durante il servizio all'estero, men che meno può precludere, al funzionario diplomatico che fino al rispettivo collocamento a riposo abbia lavorato all'estero, il computo dell'indennità di posizione nell'identica misura prevista per un collega che, fino a quel medesimo momento, abbia invece prestato servizio a Roma presso la sede centrale del MAECI.

Nondimeno deve qui prendersi atto di tale orientamento giurisprudenziale, anche perché affermato in grado d'appello. Perciò risulta inevitabile sollevare dinanzi alla Consulta la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto del primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, per contrasto con il secondo comma, dell'art. 3 della Costituzione: perché nel loro insieme tali norme vengono interpretate dalla giurisprudenza contabile nel senso di prevedere che, nei confronti del soggetto appartenente alla carriera diplomatica il quale alla data di collocamento a riposo risulti assegnato ad una sede di servizio all'estero, ai fini pensionistici l'indennità di posizione venga computata soltanto nella «... misura minima prevista dalle disposizioni applicabili ...», anziché in misura correlata al grado rivestito da quel medesimo soggetto e alle funzioni a lui conferibili avuto riguardo al grado stesso.

10. Inoltre quel medesimo combinato disposto di tali due norme, sempre nell'accezione attribuita ad esso dalla giurisprudenza di questa Corte, sembra collidere anche con il principio di buon andamento sancito dal secondo comma dell'art. 97 della Costituzione.

Invero la linea interpretativa qui censurata può verosimilmente indurre un dato funzionario diplomatico, qualora gli venga comunicata l'assegnazione ad una sede estera allorquando abbia già maturato i requisiti pensionistici, ad optare per il proprio immediato collocamento a riposo: ciò al fine di veder calcolate secondo la misura normale dell'indennità di posizione tanto la pensione quanto la buonuscita, piuttosto che rischiare di veder penalizzate entrambe nel caso in cui quella sede estera si rivelasse l'ultima della propria carriera. Inoltre, quand'anche quel funzionario diplomatico decidesse di permanere in servizio presso la sede estera assegnatagli, l'interpretazione qui avversata rivestirebbe comunque conseguenze contrastanti con quel medesimo principio di buon andamento: atteso che, avuto riguardo al limite massimo di permanenza in servizio, verrebbe radicato in lui un indubbio interesse personale a rientrare in sede centrale anteriormente a quella data, in potenziale contrasto con l'incondizionata protrazione del servizio all'estero.

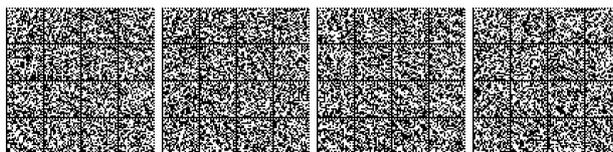
11. Così evidenziata la non manifesta infondatezza della duplice questione di legittimità costituzionale fin qui prospettata, la sua rilevanza risulta palese: perché, altrimenti, l'odierna domanda attorea andrebbe senz'altro rigettata: al pari di quanto è avvenuto nel caso dei precedenti giurisprudenziali poc'anzi richiamati ed avversati. Mentre soltanto la fondatezza della questione stessa potrebbe rendere accoglibile quella domanda, nella sua prospettazione principale o in una di quelle subordinate, dopo aver vagliato anche la non assorbente eccezione di prescrizione.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, dichiara rilevante nel giudizio n. 76084, proposto da Giorgio Marini contro il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e del primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, in combinato disposto tra loro ed in riferimento sia all'art. 3 secondo comma sia all'art. 97 secondo comma della Costituzione, nella parte in cui quelle norme sanciscono che nella «... base pensionabile costituita dall'ultimo stipendio ...», per un soggetto appartenente alla carriera diplomatica che rimanga assegnato ad una sede di servizio all'estero sino alla data del proprio collocamento a riposo, l'indennità di posizione venga conseguentemente computata soltanto nella «... misura minima prevista dalle disposizioni applicabili ...» per il caso di servizio all'estero, e per l'effetto:

1) solleva la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto del primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e del primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, in riferimento sia all'art. 3 secondo comma sia all'art. 97 secondo comma della Costituzione;

2) sospende il presente giudizio sino alla comunicazione della decisione che la Corte costituzionale avrà adottato sulla predetta questione di legittimità costituzionale;



- 3) dispone che gli atti del presente giudizio vengano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale;
- 4) dispone che la presente ordinanza sia notificata alle attuali parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;
- 5) dispone che la presente ordinanza sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Così deciso a Roma nella Camera di consiglio del 23 settembre 2019.

Il giudice: MUSUMECI

21C00285

N. 202

Ordinanza dell'11 agosto 2021 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Pensa Mario Brando c/Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale

Previdenza - Personale diplomatico in servizio all'estero - Attribuzione dell'indennità o della retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili - Computo dell'indennità o della retribuzione di posizione, così prefissata, nella base pensionabile per la determinazione del trattamento previdenziale del personale diplomatico che rimane assegnato a una sede di servizio all'estero sino alla data del collocamento a riposo.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 43, primo comma, e decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), art. 170, primo comma, in combinato disposto tra loro.

CORTE DEI CONTI

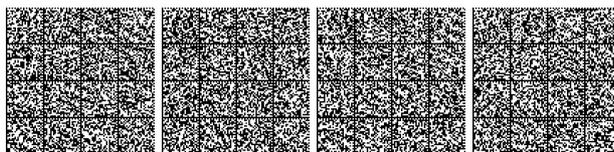
SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL LAZIO

in persona del giudice monocratico Eugenio Musumeci, ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio pensionistico iscritto al n. 76087 del registro di segreteria della sezione, proposto da Pensa Mario Brando, nato a Bonn (Germania) il 24 agosto 1939 e residente a Riano (Roma) in Colleromano n. 48 - via Tiberina km. 9, codice fiscale PNSMBR39M24Z112D, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Vittoria Ferroni e Laura Casella (entrambi del foro di Roma), nonché elettivamente domiciliato a Roma in via di San Basilio n. 61, presso lo studio del primo di tali difensori;

Contro Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI), in persona del ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, nonché domiciliato presso la sede dell'Avvocatura stessa a Roma in via dei Portoghesi n. 12.

FATTO

1. Con ricorso depositato presso questa sezione il 18 aprile 2018 Mario Brando Pensa, funzionario diplomatico collocato a riposo il 1° settembre 2006 con il grado di ministro plenipotenziario dopo aver svolto l'ultimo periodo di servizio presso una sede diplomatica all'estero, ha domandato ai fini pensionistici un più favorevole computo dell'indennità di posizione connessa a quel rapporto d'impiego. In particolare, secondo la prospettazione attorea, quell'indennità andrebbe riconosciuta dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (in sigla: MAECI) nella maggior misura spettante al «... personale di pari grado e funzioni in servizio in Italia» (così le conclusioni del ricorso introduttivo): cioè avendo riguardo alla posizione funzionale di rango più elevato o, in subordine, a quella di



minor rango da attribuirsi ad un funzionario diplomatico avente il grado di ministro plenipotenziario che presti servizio nella sede centrale di quel Ministero; o ancora, in via ulteriormente subordinata, nella medesima misura concretamente percepita dall'odierno ricorrente durante la sua pregressa assegnazione presso l'amministrazione centrale antecedente a quella, in sede estera, che aveva caratterizzato il suo conclusivo periodo di servizio.

Riguardo a tale domanda, proposta nel contraddittorio sia del MAECI che dell'INPS entrambi costituitisi, con sentenza non definitiva n. 644/2019, pronunciata contestualmente alla presente ordinanza e da intendersi qui integralmente richiamata, è stata rigettata una preliminare eccezione di decadenza sollevata dal MAECI ai sensi dell'art. 47 del decreto del Presidente della Repubblica n. 639/1970; ed è stato altresì dichiarato *ex officio* il difetto di legittimazione passiva dell'INPS sulla pretesa attorea. Inoltre, con la presente ordinanza, l'odierno giudizio è stato vagliato nel merito.

DIRITTO

2. Nella materia delle pensioni a carico dello Stato riveste carattere fondamentale il principio di cui al primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973: a mente del quale, «ai fini della determinazione della misura del trattamento di quiescenza dei dipendenti civili, la base pensionabile [è] costituita dall'ultimo stipendio o dall'ultima paga o retribuzione ...». Quindi tale norma rende necessario individuare, concettualmente prima ancora che materialmente, il trattamento retributivo nell'esatto momento in cui si concluda un dato rapporto d'impiego.

3. Peraltro sul piano retributivo, con riguardo al caso di specie, il primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 sancisce che «il personale dell'amministrazione degli affari esteri, oltre allo stipendio e agli assegni di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno, compresa l'eventuale indennità o retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili, tranne che per tali assegni sia diversamente disposto, percepisce, quando è in servizio presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari di prima categoria, l'indennità di servizio all'estero, stabilita per il posto di organico che occupa ...».

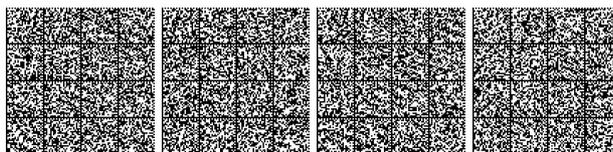
Tuttavia si vedrà in prosieguo come quella che, nella fattispecie, il MAECI ha computato ai fini pensionistici non coincida con la retribuzione dell'ultimo periodo di servizio svolto all'estero dall'odierno ricorrente. Soprattutto, però, tale operato del MAECI stesso sottende un concetto di «ultima retribuzione» che comporta una palese sperequazione tra funzionari diplomatici di pari grado: i quali invece, nell'esatto momento in cui cessano dal rispettivo servizio, concettualmente devono veder pienamente equiparato tra loro il trattamento retributivo e, quindi, quello pensionistico. Infatti, allo spirare del rapporto d'impiego, ovviamente perde rilievo la pregressa circostanza secondo cui l'un funzionario diplomatico risultasse assegnato presso la sede centrale del MAECI e l'altro, invece, ad un qualsiasi ufficio all'estero.

4. Invero l'indennità di posizione è determinata contrattualmente con riguardo alle funzioni rivestite da ciascuno appartenente alla carriera diplomatica: le quali sono altresì connesse al grado rivestito da quel medesimo soggetto ai sensi del secondo comma dell'art. 101 del già richiamato decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, ferma restando l'unitarietà del ruolo sancita dal primo comma di quel medesimo articolo.

Nel caso di specie nel 2000 il Pensa era stato assegnato alle dirette dipendenze del direttore generale per gli affari politici multilaterali e i diritti umani; mentre nel 2002 gli erano state conferite le funzioni di capo della rappresentanza diplomatica a L'Aia, da lui poi svolte sino alla data del 1° settembre 2006 in cui era stato collocato a riposo (pag. 2 del ricorso, senza contestazioni del MAECI).

Quindi, in riferimento al grado da lui rivestito a quella medesima data, è agevole identificare, tra le funzioni da svolgersi presso l'amministrazione centrale *ex art.* 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 nel testo vigente alla data di collocamento a riposo dell'odierno ricorrente, quelle più elevate e quelle meno rilevanti. E tali funzioni, in virtù dell'art. 7, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 94/2008 recante il trattamento economico del personale diplomatico a quella medesima data di collocamento a riposo dell'odierno ricorrente, anche nell'ipotesi a lui meno favorevole avrebbero comportato il ripristino di un'indennità di posizione di entità maggiore rispetto alla misura minima attribuitagli durante il pregresso servizio all'estero.

5. Reputa questo giudice che tale rilevante sperequazione concettuale, prima ancora che quantitativa, tra un funzionario diplomatico che abbia svolto a Roma l'ultima *tranche* del servizio presso il MAECI ed uno che, invece, abbia lavorato in una sede estera durante quel medesimo segmento temporale, non sia concepibile che permanga nel momento in cui cessino le funzioni esercitate, in Italia o all'estero, da qualsiasi appartenente alla carriera diplomatica: ossia allorché questi conserva esclusivamente il grado rivestito.



Invero l'esclusivo riferimento al grado connota anche il trattamento pensionistico del personale militare: i cui ufficiali notoriamente non vengono collocati a riposo con la qualifica di direttore dell'ufficio X presso il Ministero della difesa, piuttosto che di comandante della divisione Y; bensì, semplicemente, con il grado per esempio di generale di corpo d'armata piuttosto che di colonnello. Oltretutto è assai frequente per essi la c.d. promozione alla vigilia, la quale ha riflessi essenzialmente pensionistici, oltreché in tema di indennità di buonuscita; mentre nel caso di specie si assiste ad un fenomeno diametralmente inverso, ossia l'ancoraggio della pensione ad un trattamento retributivo fatalmente transitorio, vista l'inevitabile altalenanza tra svolgimento di funzioni all'estero o invece in sede centrale, anziché ad una costante remunerazione normale pertinente esclusivamente al grado rivestito.

6. Sul piano letterale appare poi evidente come la misura normale dell'indennità di posizione coincida con quella goduta dal funzionario diplomatico che presti servizio in Italia. Depone in tal senso sia il primo comma del già richiamato art. 170, laddove nel caso di servizio all'estero quell'indennità si considera spettante nella «... misura minima ...», anziché in quella base; sia la normativa di matrice negoziale, tra cui per esempio il già menzionato art. 7, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 94/2008: che, per il funzionario diplomatico che presti servizio in Italia, richiama «... le misure della retribuzione di posizione ...» senza aggettivi di sorta. Talché logica vuole che, nel momento in cui le funzioni all'estero cessano in virtù del collocamento a riposo, l'indennità di posizione venga automaticamente ripristinata, sia pur ai soli fini del trattamento di quiescenza, nella misura ordinariamente pertinente al grado posseduto da quel dato funzionario diplomatico; nonché alle funzioni che, in base al grado stesso, sarebbero state a lui conferibili presso l'amministrazione centrale, ove fosse rimasto in servizio.

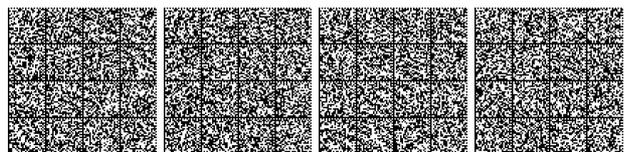
7. Inoltre la tesi secondo cui il menzionato art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 consentirebbe di ripristinare, ai fini pensionistici, la misura «italiana» dell'indennità di posizione appare indirettamente confortata dalla lettera a del comma 1 dell'art. 1-bis del decreto-legge n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011: che va ad interpretare in via autentica l'art. 170 stesso nel senso di escludere che l'indennità integrativa speciale spetti al dipendente del MAECI che presti servizio all'estero.

Infatti, non essendo stato contestato *ex adverso* l'assunto attoreo secondo cui quest'ultima indennità risulti comunque computata ai fini pensionistici (pag. 18 del ricorso introduttivo), evidentemente ciò avviene perché il combinato disposto tra il principio generale di cui all'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e la norma di dettaglio di cui al predetto art. 170 viene applicato dal MAECI in maniera antitetico rispetto a quanto avviene per l'indennità di posizione. Perciò appare conforme al principio di eguaglianza sostanziale la conseguenza secondo cui pure quest'ultima componente retributiva torni coerentemente ad espandersi alla misura normale, in concomitanza con il collocamento a riposo del funzionario diplomatico, rispetto alla misura minima a lui applicata durante il servizio all'estero.

8. Invece, ad avviso del MAECI, il primo comma del più volte richiamato art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 legittimerebbe il computo, nel trattamento pensionistico, del medesimo importo di indennità di posizione fruito da ciascun funzionario diplomatico anteriormente al rispettivo collocamento a riposo. Ma in realtà, sul piano squisitamente testuale, quella norma ha soltanto l'effetto di limitare alla misura minima il *quantum* dell'indennità di posizione spettante al funzionario diplomatico fintantoché presti servizio all'estero.

Destituita di fondamento è anche la tesi secondo cui la sperequazione pensionistica in commento risulterebbe controbilanciata dalla percezione dell'indennità di servizio all'estero: la quale, invece, è circoscritta esclusivamente al periodo in cui il funzionario diplomatico presta servizio presso una sede estera; mentre è rimasta totalmente indimostrata la contraria allegazione del MAECI secondo cui quest'ultima indennità verrebbe conservata nel trattamento di quiescenza. In realtà quella pubblica amministrazione sembra aver operato un'evidente commistione fra la parziale imponibilità fiscale dell'indennità *de qua*, sancita dal comma 8 dell'art. 51 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986, ed il suo inesistente computo ai fini pensionistici. D'altronde la conclusione secondo cui a detti fini non venga computata l'indennità di servizio all'estero discende dalla circostanza secondo cui essa «... non ha natura retributiva essendo destinata a sopperire agli oneri derivanti dal servizio all'estero ...», oltre a tener «... conto della peculiarità della prestazione lavorativa all'estero ...» (art. 171, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967). E va da sé come, altrimenti, assurdamente le funzioni diplomatiche svolte dall'odierno ricorrente si considererebbero protratte oltre la data di collocamento a riposo.

Palesamente fallace è altresì la vaga obiezione del MAECI secondo cui, nel caso di specie, l'eventuale computo dell'indennità di posizione in misura eccedente quella minima non risulterebbe preceduto da alcuna contribuzione previdenziale: in contrario bastando considerare l'eventualità in cui l'odierno ricorrente, al pari di qualsiasi altro suo collega, fosse tornato a prestare servizio a Roma per esempio un mese prima del proprio collocamento a riposo. Né il MAECI ha minimamente chiarito quanto ampio dovesse essere nel caso di specie lo iato temporale, tra il rientro presso la sede centrale e quel collocamento a riposo, perché l'indennità di posizione venisse concretamente computata ai fini pensionistici in misura maggiore di quella minima.



9. In virtù delle molteplici considerazioni fin qui svolte questo giudice, in una precedente pronuncia resa su una fattispecie identica a quella per cui è lite (sezione Lombardia, sentenza n. 53/2016, ripetutamente invocata anche dall'odierno ricorrente), era pervenuto ad un'interpretazione costituzionalmente orientata del primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967: reputando, dunque, che la misura minima ivi sancita per l'indennità di posizione valesse esclusivamente durante il periodo di servizio all'estero del personale diplomatico. E che, invece, il trattamento pensionistico andasse determinato sulla base della *fictio iuris* costituita da un rientro a Roma del diplomatico stesso esattamente in coincidenza con il suo collocamento a riposo: con conseguente attribuzione, ai soli fini pensionistici, del complessivo trattamento economico a cui egli avrebbe avuto diritto prestando servizio, a quella medesima epoca, presso la sede centrale.

Tuttavia tale linea interpretativa appare oggi frustrata dagli unici due precedenti giurisprudenziali che, a causa di dubbi in tema di giurisdizione inizialmente nutriti dal giudice contabile e poi fuggiti dalla Suprema Corte grazie alle ordinanze numeri 14795 e 14796 emesse nel 2016, appaiono rinvenibili in punto di merito: ossia la sentenza n. 112/2017 della seconda sezione giurisdizionale centrale d'appello, mediante la quale è stata integralmente riformata la poc'anzi richiamata pronuncia n. 53/2016, e la sentenza n. 244/2015 di questa sezione. In ambedue tali decisioni il rigetto di domande analoghe a quella odierna è stato motivato con un laconico richiamo alla normativa generale, a cominciare dall'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973: norma che però ai fini pensionistici, se non osta al computo dell'indennità integrativa speciale seppur non percepita durante il servizio all'estero, men che meno può precludere, al funzionario diplomatico che fino al rispettivo collocamento a riposo abbia lavorato all'estero, il computo dell'indennità di posizione nell'identica misura prevista per un collega che, fino a quel medesimo momento, abbia invece prestato servizio a Roma presso la sede centrale del MAECI.

Nondimeno deve qui prendersi atto di tale orientamento giurisprudenziale, anche perché affermato in grado d'appello. Perciò risulta inevitabile sollevare dinanzi alla consulta la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto del primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, per contrasto con il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione: perché nel loro insieme tali norme vengono interpretate dalla giurisprudenza contabile nel senso di prevedere che, nei confronti del soggetto appartenente alla carriera diplomatica il quale alla data di collocamento a riposo risulti assegnato ad una sede di servizio all'estero, ai fini pensionistici l'indennità di posizione venga computata soltanto nella «... misura minima prevista dalle disposizioni applicabili ...», anziché in misura correlata al grado rivestito da quel medesimo soggetto e alle funzioni a lui conferibili avuto riguardo al grado stesso.

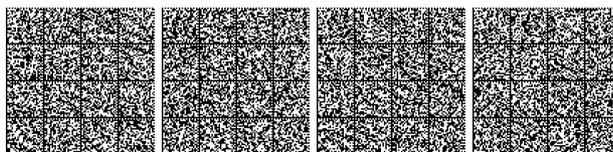
10. Inoltre quel medesimo combinato disposto di tali due norme, sempre nell'accezione attribuita ad esso dalla giurisprudenza di questa Corte, sembra collidere anche con il principio di buon andamento sancito dal secondo comma dell'art. 97 della Costituzione.

Invero la linea interpretativa qui censurata può verosimilmente indurre un dato funzionario diplomatico, qualora gli venga comunicata l'assegnazione ad una sede estera allorché abbia già maturato i requisiti pensionistici, ad optare per il proprio immediato collocamento a riposo: ciò al fine di veder calcolate secondo la misura normale dell'indennità di posizione tanto la pensione quanto la buonuscita, piuttosto che rischiare di veder penalizzate entrambe nel caso in cui quella sede estera si rivelasse l'ultima della propria carriera. Inoltre, quand'anche quel funzionario diplomatico decidesse di permanere in servizio presso la sede estera assegnatagli, l'interpretazione qui avversata rivestirebbe comunque conseguenze contrastanti con quel medesimo principio di buon andamento: atteso che, avuto riguardo al limite massimo di permanenza in servizio, verrebbe radicato in lui un indubbio interesse personale a rientrare in sede centrale anteriormente a quella data, in potenziale contrasto con l'incondizionata protrazione del servizio all'estero.

11. Così evidenziata la non manifesta infondatezza della duplice questione di legittimità costituzionale fin qui prospettata, la sua rilevanza risulta palese: perché, altrimenti, l'odierna domanda attorea andrebbe senz'altro rigettata: al pari di quanto avvenuto nel caso dei precedenti giurisprudenziali poc'anzi richiamati ed avversati. Mentre soltanto la fondatezza della questione stessa potrebbe rendere accoglibile quella domanda, nella sua prospettazione principale o in una di quelle subordinate, dopo aver vagliato anche la non assorbente eccezione di prescrizione.

P. Q. M.

La Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, dichiara rilevante nel giudizio n. 76087, proposto da Mario Brando Pensa contro il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e del primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, in combinato disposto tra loro ed in riferimento sia all'art. 3, secondo comma, sia all'art. 97, secondo comma, della



Costituzione, nella parte in cui quelle norme sanciscono che nella «... base pensionabile costituita dall'ultimo stipendio ...», per un soggetto appartenente alla carriera diplomatica che rimanga assegnato ad una sede di servizio all'estero sino alla data del proprio collocamento a riposo, l'indennità di posizione venga conseguentemente computata soltanto nella «... misura minima prevista dalle disposizioni applicabili per il caso di servizio all'estero, e per l'effetto:

1) solleva la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto del primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e del primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, in riferimento sia all'art. 3, secondo comma, sia all'art. 97, secondo comma, della Costituzione;

2) sospende il presente giudizio sino alla comunicazione della decisione che la Corte costituzionale avrà adottato sulla predetta questione di legittimità costituzionale;

3) dispone che gli atti del presente giudizio vengano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale;

4) dispone che la presente ordinanza sia notificata alle attuali parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;

5) dispone che la presente ordinanza sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Così deciso a Roma nella camera di consiglio del 6 luglio 2019.

Il giudice: MUSUMECI

21C00286

N. 203

Ordinanza dell'11 agosto 2021 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Caracciolo Di Vietri Giovanni contro Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

Previdenza - Personale diplomatico in servizio all'estero - Attribuzione dell'indennità o della retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili - Computo dell'indennità o della retribuzione di posizione, così prefissata, nella base pensionabile per la determinazione del trattamento previdenziale del personale diplomatico che rimane assegnato a una sede di servizio all'estero sino alla data del collocamento a riposo.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 43, primo comma, e decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), art. 170, primo comma, in combinato disposto tra loro.

CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL LAZIO

In persona del giudice monocratico Eugenio Musumeci, ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio pensionistico iscritto al n. 76088 del registro di segreteria della Sezione,

Proposto da Caracciolo Di Vietri Giovanni, nato a Roma il 5 dicembre 1947 ed ivi residente in viale Bruno Buozzi n. 105, (codice fiscale: CRCGNN47T05H501Z), rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Vittoria Ferroni e Laura Casella (entrambi del foro di Roma), nonché elettivamente domiciliato a Roma in via di San Basilio n. 61 presso lo studio del primo di tali difensori;

Contro Ministero degli affari esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, nonché domiciliato presso la sede dell'Avvocatura stessa a Roma in via dei Portoghesi n. 12.



FATTO

1. Con ricorso depositato presso questa Sezione il 18 aprile 2018 Giovanni Caracciolo di Vietri, funzionario diplomatico collocato a riposo il 1° gennaio 2013 con il grado di ambasciatore dopo aver svolto l'ultimo periodo di servizio presso una sede diplomatica all'estero, ha domandato ai fini pensionistici un più favorevole computo dell'indennità di posizione connessa a quel rapporto d'impiego. In particolare, secondo la prospettazione attorea, quell'indennità andrebbe riconosciuta dal Ministero degli affari esteri e della Cooperazione Internazionale (in sigla: MAECI) nella maggior misura spettante al «... personale di pari grado e funzioni in servizio in Italia» (così le conclusioni del ricorso introduttivo): cioè avendo riguardo alla posizione funzionale di rango più elevato o, in subordine, a quella di minor rango da attribuirsi ad un funzionario diplomatico avente il grado di ambasciatore che prestò servizio nella sede centrale di quel Ministero; o ancora, in via ulteriormente subordinata, nella medesima misura concretamente percepita dall'odierno ricorrente durante la sua pregressa assegnazione presso l'Amministrazione centrale antecedente a quella, in sede estera, che aveva caratterizzato il suo conclusivo periodo di servizio.

Riguardo a tale domanda, proposta nel contraddittorio sia del MAECI che dell'INPS entrambi costituitisi, con sentenza non definitiva n. 645/2019, pronunciata contestualmente alla presente ordinanza e da intendersi qui integralmente richiamata, è stata rigettata una preliminare eccezione di decadenza sollevata dal MAECI ai sensi dell'art. 47 del decreto del Presidente della Repubblica n. 639/1970; ed è stato altresì dichiarato *ex officio* il difetto di legittimazione passiva dell'INPS sulla pretesa attorea. Inoltre, con la presente ordinanza, l'odierno giudizio è stato vagliato nel merito.

DIRITTO

2. Nella materia delle pensioni a carico dello Stato riveste carattere fondamentale il principio di cui al primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973: a mente del quale, «ai fini della determinazione della misura del trattamento di quiescenza dei dipendenti civili, la base pensionabile ... [è] costituita dall'ultimo stipendio o dall'ultima paga o retribuzione ...». Quindi tale norma rende necessario individuare, concettualmente prima ancora che materialmente, il trattamento retributivo nell'esatto momento in cui si concluda un dato rapporto d'impiego.

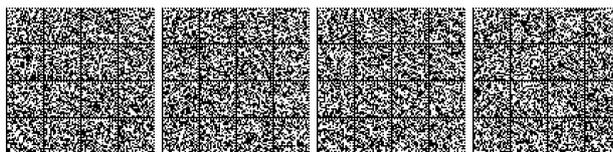
3. Peraltro sul piano retributivo, con riguardo al caso di specie, il primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 sancisce che «il personale dell'Amministrazione degli affari esteri, oltre allo stipendio e agli assegni di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno, compresa l'eventuale indennità o retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili, tranne che per tali assegni sia diversamente disposto, percepisce, quando è in servizio presso le — rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari di prima categoria, l'indennità di servizio all'estero, stabilita per il posto di organico che occupa ...».

Tuttavia si vedrà in prosieguo come quella che, nella fattispecie, il MAECI ha computato ai fini pensionistici non coincida con la retribuzione dell'ultimo periodo di servizio svolto all'estero dall'odierno ricorrente. Soprattutto, però, tale operato del MAECI stesso sottende un concetto di «ultima retribuzione» che comporta una palese sperequazione tra funzionari diplomatici di pari grado: i quali invece, nell'esatto momento in cui cessano dal rispettivo servizio, concettualmente devono veder pienamente equiparato tra loro il trattamento retributivo e, quindi, quello pensionistico. Infatti, allo spirare del rapporto d'impiego, ovviamente perde rilievo la pregressa circostanza secondo cui l'un funzionario diplomatico risultasse assegnato presso la sede centrale del MAECI e l'altro, invece, ad un qualsiasi ufficio all'estero.

4. Invero l'indennità di posizione è determinata contrattualmente con riguardo alle funzioni rivestite da ciascun appartenente alla carriera diplomatica: le quali sono altresì connesse al grado rivestito da quel medesimo soggetto ai sensi del secondo comma dell'art. 101 del già richiamato decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, ferma restando l'unitarietà del ruolo sancita dal primo comma di quel medesimo articolo.

Nel caso di specie nel 2000 il Caracciolo di Vietri aveva ricevuto l'incarico di direttore generale per gli Italiani all'Estero e le Politiche Migratorie; mentre nel 2009 gli erano state conferite le funzioni di capo della rappresentanza diplomatica a Parigi; da lui poi svolte sino alla data del 1° gennaio 2013 in cui era stato collocato a riposo (pagine 2 - 3 del ricorso, senza contestazioni del MAECI).

Quindi, in riferimento al grado da lui rivestito a quella medesima data, è agevole identificare, tra le funzioni da svolgersi presso l'Amministrazione centrale *ex art.* 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 nel testo vigente alla data di collocamento a riposo dell'odierno ricorrente, quelle più elevate e quelle meno rilevanti. E tali funzioni, in virtù dell'art. 7, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 206/2010 recante il trattamento



economico del personale diplomatico a quella medesima data di collocamento a riposo dell'odierno ricorrente, anche nell'ipotesi a lui meno favorevole avrebbero comportato — il ripristino di un'indennità di posizione di entità maggiore rispetto alla misura minima attribuitagli durante il pregresso servizio all'estero.

5. Reputa questo giudice che tale rilevante sperequazione concettuale, prima ancora che quantitativa, tra un funzionario diplomatico che abbia svolto a Roma l'ultima *tranche* del servizio presso il MAECI ed uno che, invece, abbia lavorato in una sede estera durante quel medesimo segmento temporale, non sia concepibile che permanga nel momento in cui cessino le funzioni esercitate, in Italia o all'estero, da qualsiasi appartenente alla carriera diplomatica: ossia allorché questi conserva esclusivamente il grado rivestito.

Invero l'esclusivo riferimento al grado connota anche il trattamento pensionistico del personale militare: i cui ufficiali notoriamente non vengono collocati a riposo con la qualifica di direttore dell'ufficio X presso il Ministero della Difesa, piuttosto che di comandante della divisione Y; bensì, semplicemente, con il grado p.es. di generale di corpo d'armata piuttosto che di colonnello. Oltretutto è assai frequente per essi la c.d. promozione alla vigilia, la quale ha riflessi essenzialmente pensionistici, oltretutto in tema di indennità di buonuscita; mentre nel caso di specie si assiste ad un fenomeno diametralmente inverso, ossia l'ancoraggio della pensione ad un trattamento retributivo fatalmente transitorio, vista l'inevitabile altalenanza tra svolgimento di funzioni all'estero o invece in sede centrale, anziché ad una costante remunerazione normale pertinente esclusivamente al grado rivestito.

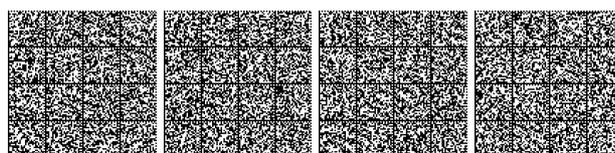
6. Sul piano letterale appare poi evidente come la misura normale dell'indennità di posizione coincida con quella goduta dal funzionario diplomatico che presti servizio in Italia. Depone in tal senso sia il primo comma del già richiamato art. 170, laddove nel caso di servizio all'estero quell'indennità si considera spettante nella «... misura minima...», anziché in quella base; sia la normativa di matrice negoziale, tra cui p.es. il già menzionato art. 7, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 206/2010: che, per il funzionario diplomatico che presti servizio in Italia, richiama «... le misure della retribuzione di posizione ...» senza aggettivi di sorta. Talché logica vuole che, nel momento in cui le funzioni all'estero cessano in virtù del collocamento a riposo, l'indennità di posizione venga automaticamente ripristinata, sia pur ai soli fini del trattamento di quiescenza, nella misura ordinariamente pertinente al grado posseduto da quel dato funzionario diplomatico; nonché alle funzioni che, in base al grado stesso, sarebbero state a lui conferibili presso l'Amministrazione centrale, ove fosse rimasto in servizio.

7. Inoltre la tesi secondo cui il menzionato art. 170, del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 consentirebbe di ripristinare, ai fini pensionistici, la misura «italiana» dell'indennità di posizione appare indirettamente confortata dalla lettera a del comma 1, dell'art. 1-bis, del decreto-legge n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011: che va ad interpretare in via autentica l'art. 170 stesso nel senso di escludere che l'indennità integrativa speciale spetti al dipendente del MAECI che presti servizio all'estero.

Infatti, non essendo stato contestato *ex adverso* l'assunto attoreo secondo cui quest'ultima indennità risulti comunque computata ai fini pensionistici (pag. 19 del ricorso introduttivo), evidentemente ciò avviene perché il combinato disposto tra il principio generale di cui all'art. 43, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e la norma di dettaglio di cui al predetto art. 170 viene applicato dal MAECI in maniera antitetico rispetto a quanto avviene per l'indennità di posizione. Perciò appare conforme al principio di eguaglianza sostanziale la conseguenza secondo cui pure quest'ultima componente retributiva torni coerentemente ad espandersi alla misura normale, in concomitanza con il collocamento a riposo del funzionario diplomatico, rispetto alla misura minima a lui applicata durante il servizio all'estero.

8. Invece, ad avviso del MAECI, il primo comma del più volte richiamato art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 legittimerebbe il computo, nel trattamento pensionistico, del medesimo importo di indennità di posizione fruito da ciascun funzionario diplomatico anteriormente al rispettivo collocamento a riposo. Ma in realtà, sul piano squisitamente testuale, quella nonna ha soltanto l'effetto di limitare alla misura minima il quantum dell'indennità di posizione spettante al funzionario diplomatico fintantoché presti servizio all'estero.

Destituita di fondamento è anche la tesi secondo cui la sperequazione pensionistica in commento risulterebbe controbilanciata dalla percezione dell'indennità di servizio all'estero: la quale, invece, è circoscritta esclusivamente al periodo in cui il funzionario diplomatico presta servizio presso una sede estera; mentre è rimasta totalmente indimostrata la contraria allegazione del MAECI secondo cui quest'ultima indennità verrebbe conservata nel trattamento di quiescenza. In realtà quella P.A. sembra aver operato un'evidente commistione fra la parziale imponibilità fiscale dell'indennità de qua, sancita dal comma 8, dell'art. 51, del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986, ed il suo inesistente computo ai fini pensionistici. D'altronde la conclusione secondo cui a detti fini non venga computata l'indennità di servizio all'estero discende dalla circostanza secondo cui essa «... non ha natura retributiva essendo destinata a sopperire agli oneri derivanti dal servizio all'estero ...», oltre a tener «... conto della peculiarità della pre-



stazione lavorativa all'estero (art. 171, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967). E va da sé come, altrimenti, assurdamente le funzioni diplomatiche svolte dall'odierno ricorrente si considererebbero protratte oltre la data di collocamento a riposo.

Palesemente fallace è altresì la vaga obiezione del MAECI secondo cui, nel caso di specie, l'eventuale computo dell'indennità di posizione in misura eccedente quella minima non risulterebbe preceduto da alcuna contribuzione previdenziale: in contrario bastando considerare l'eventualità in cui l'odierno ricorrente, al pari di qualsiasi altro suo collega, fosse tornato a prestare servizio a Roma p.es. un mese prima del proprio collocamento a riposo. Né il MAECI ha minimamente chiarito quanto ampio dovesse essere nel caso di specie lo iato temporale, tra il rientro presso la sede centrale e quel collocamento a riposo, perché l'indennità di posizione venisse concretamente computata ai fini pensionistici in misura maggiore di quella minima.

9. In virtù delle molteplici considerazioni fin qui svolte questo giudice, in una precedente pronuncia resa su una fattispecie identica a quella per cui è lite (sezione Lombardia, sentenza n. 53/2016, ripetutamente invocata anche dall'odierno ricorrente), era pervenuto ad un'interpretazione costituzionalmente orientata del primo comma, dell'art. 170, del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967: reputando, dunque, che la misura minima ivi sancita per l'indennità di posizione valesse esclusivamente durante il periodo di servizio all'estero del personale diplomatico. E che, invece, il trattamento pensionistico andasse determinato sulla base della *fictio iuris* costituita da un rientro a Roma del diplomatico stesso esattamente in coincidenza con il suo collocamento a riposo: con conseguente attribuzione, ai soli fini pensionistici, del trattamento economico a cui egli avrebbe avuto diritto prestando servizio, a quella medesima epoca, presso la sede centrale.

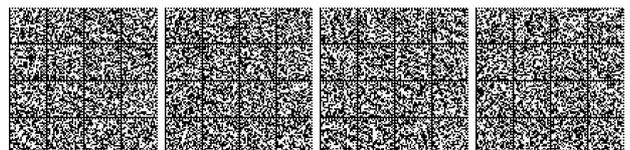
Tuttavia tale linea interpretativa appare oggi frustrata dagli unici due precedenti giurisprudenziali che, a causa di dubbi in tema di giurisdizione inizialmente nutriti dal giudice contabile e poi fugati dalla Suprema Corte grazie alle ordinanze nn. 14795 e 14796 emesse nel 2016, appaiono rinvenibili in punto di merito: ossia la sentenza n. 112/2017 della Seconda sezione giurisdizionale centrale d'appello, mediante la quale è stata integralmente riformata la poc'anzi richiamata pronuncia n. 53/2016, e la sentenza n. 244/2015 di questa Sezione. In ambedue tali decisioni il rigetto di domande analoghe a quella odierna è stato motivato con un laconico richiamo alla normativa generale, a cominciare dall'art. 43, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973: norma che però ai fini pensionistici, se non osta al computo dell'indennità integrativa speciale seppur non percepita durante il servizio all'estero, men che meno può precludere, al funzionario diplomatico che fino al rispettivo collocamento a riposo abbia lavorato all'estero, il computo dell'indennità di posizione nell'identica misura prevista per un collega che, fino a quel medesimo momento, abbia invece prestato servizio a Roma presso la sede centrale del MAECI.

Nondimeno deve qui prendersi atto di tale orientamento giurisprudenziale, anche perché affermato in grado d'appello. Perciò risulta inevitabile sollevare dinanzi alla Consulta la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto del primo comma, dell'art. 43, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, per contrasto con il secondo comma, dell'art. 3 della Costituzione: perché nel loro insieme tali norme vengono interpretate dalla giurisprudenza contabile nel senso di prevedere che, nei confronti del soggetto appartenente alla carriera diplomatica il quale alla data di collocamento a riposo risulti assegnato ad una sede di servizio all'estero, ai fini pensionistici l'indennità di posizione venga computata soltanto nella «... misura minima prevista dalle disposizioni applicabili ...», anziché in misura correlata al grado rivestito da quel medesimo soggetto e alle funzioni a lui conferibili avuto riguardo al grado stesso.

10. Inoltre quel medesimo combinato disposto di tali due norme, sempre nell'accezione attribuita ad esso dalla giurisprudenza di questa Corte, sembra collidere anche con il principio di buon andamento sancito dal secondo comma, dell'art. 97 della Costituzione.

Invero la linea interpretativa qui censurata può verosimilmente indurre un dato funzionario diplomatico, qualora gli venga comunicata l'assegnazione ad una sede estera allorché abbia già maturato i requisiti pensionistici, ad optare per il proprio immediato collocamento a riposo: ciò al fine di veder calcolate secondo la misura normale dell'indennità di posizione tanto la pensione quanto la buonuscita, piuttosto che rischiare di veder penalizzate entrambe nel caso in cui quella sede estera si rivelasse l'ultima della propria carriera. Inoltre, quand'anche quel funzionario diplomatico decidesse di permanere in servizio presso la sede estera assegnatagli, l'interpretazione qui avversata rivestirebbe comunque conseguenze contrastanti con quel medesimo principio di buon andamento: atteso che, avuto riguardo al limite massimo di permanenza in servizio, verrebbe radicato in lui un indubbio interesse personale a rientrare in sede centrale anteriormente a quella data, in potenziale contrasto con l'incondizionata protrazione del servizio all'estero.

11. Così evidenziata la non manifesta infondatezza della duplice questione di legittimità costituzionale fin qui prospettata, la sua rilevanza risulta palese: perché, altrimenti, l'odierna domanda attorea andrebbe senz'altro rigettata: al pari di quanto avvenuto nel caso dei precedenti giurisprudenziali poc'anzi richiamati ed avversati.



Mentre soltanto la fondatezza della questione stessa potrebbe rendere accoglibile quella domanda, nella sua prospettazione principale o in una di quelle subordinate, dopo aver vagliato anche la non assorbente eccezione di prescrizione.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, dichiara rilevante nel giudizio n. 76088, proposto da Giovanni Caracciolo di Vietri contro il Ministero degli affari esteri e della Cooperazione Internazionale, e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del primo comma, dell'art. 43, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e del primo comma, dell'art. 170, del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, in combinato disposto tra loro ed in riferimento sia all'art. 3, secondo comma, sia all'art. 97, secondo comma della Costituzione, nella parte in cui quelle norme sanciscono che nella «... base pensionabile costituita dall'ultimo stipendio ...», per un soggetto appartenente alla carriera diplomatica che rimanga assegnato ad una sede di servizio all'estero sino alla data del proprio collocamento a riposo, l'indennità di posizione venga conseguentemente computata soltanto nella «... misura minima prevista dalle disposizioni applicabili ...» per il caso di servizio all'estero, e per l'effetto:

1) solleva la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto del primo comma, dell'art. 43, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e del primo comma, dell'art. 170, del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, in riferimento sia all'art. 3, secondo comma sia all'art. 97, secondo comma della Costituzione;

2) sospende il presente giudizio sino alla comunicazione della decisione che la Corte costituzionale avrà adottato sulla predetta questione di legittimità costituzionale;

3) dispone che gli atti del presente giudizio vengano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale;

4) dispone che la presente ordinanza sia notificata alle attuali parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;

5) dispone che la presente ordinanza sia comunicata al Presidente della Camera dei Deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Così deciso a Roma nella Camera di consiglio del 6 luglio 2019.

Il giudice: MUSUMECI

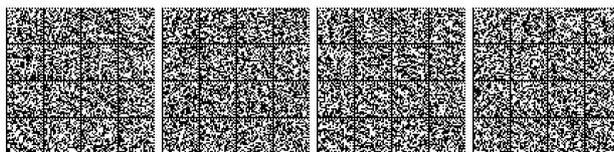
21C00287

N. 204

Ordinanza dell'11 agosto 2021 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Simbolotti Graziella contro Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale

Previdenza - Personale diplomatico in servizio all'estero - Attribuzione dell'indennità o della retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili - Computo dell'indennità o della retribuzione di posizione, così prefissata, nella base pensionabile per la determinazione del trattamento previdenziale del personale diplomatico che rimane assegnato a una sede di servizio all'estero sino alla data del collocamento a riposo.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 43, primo comma, e decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 (Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri), art. 170, primo comma, in combinato disposto tra loro.



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL LAZIO

In persona del giudice monocratico Eugenio Musumeci, ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio pensionistico iscritto al n. 76095 del registro di segreteria della Sezione, proposto da Simbolotti Graziella, nata a Roma il 16 ottobre 1940 ed ivi residente in via della Panetteria n. 52, codice fiscale SMBGZL40R56H501R, rappresentata e difesa dagli avvocati Maria Vittoria Ferroni e Laura Casella (entrambi del foro di Roma), nonché elettivamente domiciliata a Roma in via di San Basilio n. 61 presso lo studio del primo di tali difensori;

Contro Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI), in persona del ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, nonché domiciliato presso la sede dell'Avvocatura stessa a Roma in via dei Portoghesi n. 12.

FATTO

1. Con ricorso depositato presso questa Sezione il 24 aprile 2018 Graziella Simbolotti, funzionaria diplomatica collocata a riposo il 1° novembre 2007 con il grado di ambasciatore dopo aver svolto l'ultimo periodo di servizio presso una sede diplomatica all'estero, ha domandato ai fini pensionistici un più favorevole computo dell'indennità di posizione connessa a quel rapporto d'impiego. In particolare, secondo la prospettazione attorea, quell'indennità andrebbe riconosciuta dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (in sigla: MAECI) nella maggior misura spettante al «... personale di pari grado e funzioni in servizio in Italia» (così le conclusioni del ricorso introduttivo): cioè avendo riguardo alla posizione funzionale di rango più elevato o, in subordine, a quella di minor rango da attribuirsi ad un funzionario diplomatico avente il grado di ambasciatore che presti servizio nella sede centrale di quel Ministero; o ancora, in via ulteriormente subordinata, nella medesima misura concretamente percepita dall'odierna ricorrente durante la sua pregressa assegnazione presso l'amministrazione centrale antecedente a quella, in sede estera, che aveva caratterizzato il suo conclusivo periodo di servizio.

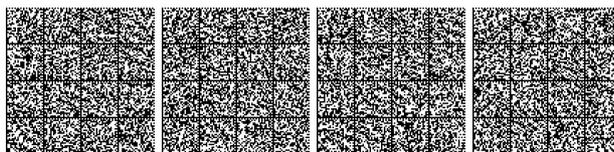
Riguardo a tale domanda, proposta nel contraddittorio sia del MAECI che dell'INPS entrambi costituitisi, con sentenza non definitiva n. 646/2019, pronunciata contestualmente alla presente ordinanza e da intendersi qui integralmente richiamata, è stata rigettata una preliminare eccezione di decadenza sollevata dal MAECI ai sensi dell'art. 47 del decreto del Presidente della Repubblica n. 639/1970; ed è stato altresì dichiarato *ex officio* il difetto di legittimazione passiva dell'INPS sulla pretesa attorea. Inoltre, con la presente ordinanza, l'odierno giudizio è stato vagliato nel merito.

DIRITTO

2. Nella materia delle pensioni a carico dello Stato riveste carattere fondamentale il principio di cui al primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973: a mente del quale, «ai fini della determinazione della misura del trattamento di quiescenza dei dipendenti civili, la base pensionabile ...[è] costituita dall'ultimo stipendio o dall'ultima paga o retribuzione ...». Quindi tale norma rende necessario individuare, concettualmente prima ancora che materialmente, il trattamento retributivo nell'esatto momento in cui si concluda un dato rapporto d'impiego.

3. Peraltro sul piano retributivo, con riguardo al caso di specie, il primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 sancisce che «il personale dell'Amministrazione degli affari esteri, oltre allo stipendio e agli assegni di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno, compresa l'eventuale indennità o retribuzione di posizione nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili, tranne che per tali assegni sia diversamente disposto, percepisce, quando è in servizio presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari di prima categoria, l'indennità di servizio all'estero, stabilita per il posto di organico che occupa ...».

Tuttavia si vedrà in prosieguo come quella che, nella fattispecie, il MAECI ha computato ai fini pensionistici non coincida con la retribuzione dell'ultimo periodo di servizio svolto all'estero dall'odierna ricorrente. Soprattutto, però, tale operato del MAECI stesso sottende un concetto di «ultima retribuzione» che comporta una palese sperequazione tra funzionari diplomatici di pari grado: i quali invece, nell'esatto momento in cui cessano dal rispettivo servizio, concet-



tualmente devono veder pienamente equiparato tra loro il trattamento retributivo e, quindi, quello pensionistico. Infatti, allo spirare del rapporto d'impiego, ovviamente perde rilievo la pregressa circostanza secondo cui l'un funzionario diplomatico risultasse assegnato presso la sede centrale del MAECI e l'altro, invece, ad un qualsiasi ufficio all'estero.

4. Invero l'indennità di posizione è determinata contrattualmente con riguardo alle funzioni rivestite da ciascun appartenente alla carriera diplomatica: le quali sono altresì connesse al grado rivestito da quel medesimo soggetto ai sensi del secondo comma dell'art. 101 del già richiamato decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, ferma restando l'unitarietà del ruolo sancita dal primo comma di quel medesimo articolo.

Nel caso di specie nel 2001 la Simbolotti era stata posta alle dirette dipendenze dell'ispettore generale del Ministero e degli uffici all'estero; mentre nel 2004 le erano state conferite le funzioni di capo della rappresentanza diplomatica a Mascate, da lei poi svolte sino alla data del 1° novembre 2007 in cui era stata collocata a riposo (pag. 3 del ricorso, senza contestazioni del MAECI).

Quindi, in riferimento al grado da lei rivestito a quella medesima data, è agevole identificare, tra le funzioni da svolgersi presso l'amministrazione centrale ex art. 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 nel testo vigente alla data di collocamento a riposo dell'odierna ricorrente, quelle più elevate e quelle meno rilevanti. E tali funzioni, in virtù dell'art. 7, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 94/2008, recante il trattamento economico del personale diplomatico a quella medesima data di collocamento a riposo dell'odierna ricorrente, anche nell'ipotesi a lei meno favorevole avrebbero comportato il ripristino di un'indennità di posizione di entità maggiore rispetto alla misura minima attribuitale durante il pregresso servizio all'estero.

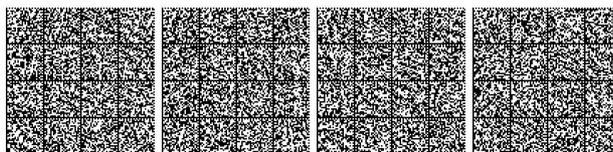
5. Reputa questo giudice che tale rilevante sperequazione concettuale, prima ancora che quantitativa, tra un funzionario diplomatico che abbia svolto a Roma l'ultima *tranche* del servizio presso il MAECI ed uno che, invece, abbia lavorato in una sede estera durante quel medesimo segmento temporale, non sia concepibile che permanga nel momento in cui cessino le funzioni esercitate, in Italia o all'estero, da qualsiasi appartenente alla carriera diplomatica: ossia allorché questi conserva esclusivamente il grado rivestito.

Invero l'esclusivo riferimento al grado connota anche il trattamento pensionistico del personale militare: i cui ufficiali notoriamente non vengono collocati a riposo con la qualifica di direttore dell'ufficio X presso il Ministero della difesa, piuttosto che di comandante della divisione Y; bensì, semplicemente, con il grado p.es. di generale di corpo d'armata piuttosto che di colonnello. Oltretutto è assai frequente per essi la c.d. promozione alla vigilia, la quale ha riflessi essenzialmente pensionistici, oltretché in tema di indennità di buonuscita; mentre nel caso di specie si assiste ad un fenomeno diametralmente inverso, ossia l'ancoraggio della pensione ad un trattamento retributivo fatalmente transitorio, vista l'inevitabile altalenanza tra svolgimento di funzioni all'estero o invece in sede centrale, anziché ad una costante remunerazione normale pertinente esclusivamente al grado rivestito.

6. Sul piano letterale appare poi evidente come la misura normale dell'indennità di posizione coincida con quella goduta dal funzionario diplomatico che presti servizio in Italia. Depone in tal senso sia il primo comma del già richiamato art. 170, laddove nel caso di servizio all'estero quell'indennità si considera spettante nella «... misura minima ...», anziché in quella base; sia la normativa di matrice negoziale, tra cui p.es. il già menzionato art. 7, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 94/2008: che, per il funzionario diplomatico che presti servizio in Italia, richiama «... le misure della retribuzione di posizione ...» senza aggettivi di sorta. Talché logica vuole che, nel momento in cui le funzioni all'estero cessano in virtù del collocamento a riposo, l'indennità di posizione venga automaticamente ripristinata, sia pur ai soli fini del trattamento di quiescenza, nella misura ordinariamente pertinente al grado posseduto da quel dato funzionario diplomatico; nonché alle funzioni che, in base al grado stesso, sarebbero state a lui conferibili presso l'amministrazione centrale, ove fosse rimasto in servizio.

7. Inoltre la tesi secondo cui il menzionato art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 consentirebbe di ripristinare, ai fini pensionistici, la misura «italiana» dell'indennità di posizione appare indirettamente confortata dalla lettera a) del comma 1 dell'art. 1-bis del decreto-legge n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011: che va ad interpretare in via autentica l'art. 170 stesso nel senso di escludere che l'indennità integrativa speciale spetti al dipendente del MAECI che presti servizio all'estero.

Infatti, non essendo stato contestato *ex adverso* l'assunto attoreo secondo cui quest'ultima indennità risulti comunque computata ai fini pensionistici (pag. 20 del ricorso introduttivo), evidentemente ciò avviene perché il combinato disposto tra il principio generale di cui all'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e la norma di dettaglio di cui al predetto art. 170 viene applicato dal MAECI in maniera antitetico rispetto a quanto avviene per l'indennità di posizione. Perciò appare conforme al principio di eguaglianza sostanziale la conseguenza secondo cui pure quest'ultima componente retributiva torni coerentemente ad espandersi alla misura normale, in concomitanza con il collocamento a riposo del funzionario diplomatico, rispetto alla misura minima a lui applicata durante il servizio all'estero.



8. Invece, ad avviso del MAECI, il primo comma del più volte richiamato art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 legittimerebbe il computo, nel trattamento pensionistico, del medesimo importo di indennità di posizione fruito da ciascun funzionario diplomatico anteriormente al rispettivo collocamento a riposo. Ma in realtà, sul piano squisitamente testuale, quella norma ha soltanto l'effetto di limitare alla misura minima il *quantum* dell'indennità di posizione spettante al funzionario diplomatico fintantoché presti servizio all'estero.

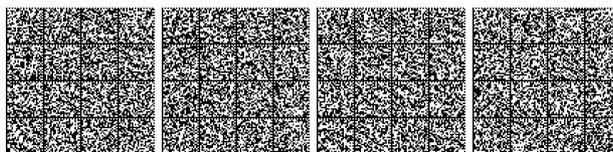
Destituita di fondamento è anche la tesi secondo cui la sperequazione pensionistica in commento risulterebbe controbilanciata dalla percezione dell'indennità di servizio all'estero: la quale, invece, è circoscritta esclusivamente al periodo in cui il funzionario diplomatico presta servizio presso una sede estera; mentre è rimasta totalmente indimostrata la contraria allegazione del MAECI secondo cui quest'ultima indennità verrebbe conservata nel trattamento di quiescenza. In realtà quella pubblica amministrazione sembra aver operato un'evidente commistione fra la parziale imponibilità fiscale dell'indennità *de qua*, sancita dal comma 8 dell'art. 51 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986, ed il suo inesistente computo ai fini pensionistici. D'altronde la conclusione secondo cui a detti fini non venga computata l'indennità di servizio all'estero discende dalla circostanza secondo cui essa «... non ha natura retributiva essendo destinata a sopperire agli oneri derivanti dal servizio all'estero ...», oltre a tener «... conto della peculiarità della prestazione lavorativa all'estero ...» (art. 171, primo comma del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967). E va da sé come, altrimenti, assurdamente le funzioni diplomatiche svolte dall'odierna ricorrente si considererebbero protrate oltre la data di collocamento a riposo.

Palesamente fallace è altresì la vaga obiezione del MAECI secondo cui, nel caso di specie, l'eventuale computo dell'indennità di posizione in misura eccedente quella minima non risulterebbe preceduto da alcuna contribuzione previdenziale: in contrario bastando considerare l'eventualità in cui l'odierna ricorrente, al pari di qualsiasi altro suo collega, fosse tornato a prestare servizio a Roma p.es. un mese prima del proprio collocamento a riposo. Né il MAECI ha minimamente chiarito quanto ampio dovesse essere nel caso di specie lo *iato* temporale, tra il rientro presso la sede centrale e quel collocamento a riposo, perché l'indennità di posizione venisse concretamente computata ai fini pensionistici in misura maggiore di quella minima.

9. In virtù delle molteplici considerazioni fin qui svolte questo giudice, in una precedente pronuncia resa su una fattispecie identica a quella per cui è lite (Sezione Lombardia, sentenza n. 53/2016, ripetutamente invocata anche dall'odierna ricorrente), era pervenuto ad un'interpretazione costituzionalmente orientata del primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967: reputando, dunque, che la misura minima ivi sancita per l'indennità di posizione valesse esclusivamente durante il periodo di servizio all'estero del personale diplomatico. E che, invece, il trattamento pensionistico andasse determinato sulla base della *fictione iuris* costituita da un rientro a Roma del diplomatico stesso esattamente in coincidenza con il suo collocamento a riposo: con conseguente attribuzione, ai soli fini pensionistici, del complessivo trattamento economico a cui egli avrebbe avuto diritto prestando servizio, a quella medesima epoca, presso la sede centrale.

Tuttavia tale linea interpretativa appare oggi frustrata dagli unici due precedenti giurisprudenziali che, a causa di dubbi in tema di giurisdizione inizialmente nutriti dal giudice contabile e poi fugati dalla Suprema Corte grazie alle ordinanze n. 14795 e n. 14796 emesse nel 2016, appaiono rinvenibili in punto di merito: ossia la sentenza n. 112/2017 della Seconda sezione giurisdizionale centrale d'appello, mediante la quale è stata integralmente riformata la poc'anzi richiamata pronuncia n. 53/2016, e la sentenza n. 244/2015 di questa Sezione. In ambedue tali decisioni il rigetto di domande analoghe a quella odierna è stato motivato con un laconico richiamo alla normativa generale, a cominciare dall'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973: norma che però ai fini pensionistici, se non osta al computo dell'indennità integrativa speciale seppur non percepita durante il servizio all'estero, men che meno può precludere, al funzionario diplomatico che fino al rispettivo collocamento a riposo abbia lavorato all'estero, il computo dell'indennità di posizione nell'identica misura prevista per un collega che, fino a quel medesimo momento, abbia invece prestato servizio a Roma presso la sede centrale del MAECI.

Nondimeno deve qui prendersi atto di tale orientamento giurisprudenziale, anche perché affermato in grado d'appello. Perciò risulta inevitabile sollevare dinanzi alla Consulta la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto del primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, per contrasto con il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione: perché nel loro insieme tali norme vengono interpretate dalla giurisprudenza contabile nel senso di prevedere che, nei confronti del soggetto appartenente alla carriera diplomatica il quale alla data di collocamento a riposo risulti assegnato ad una sede di servizio all'estero, ai fini pensionistici l'indennità di posizione venga computata soltanto nella «... misura minima prevista dalle disposizioni applicabili ...», anziché in misura correlata al grado rivestito da quel medesimo soggetto e alle funzioni a lui conferibili avuto riguardo al grado stesso.



10. Inoltre quel medesimo combinato disposto di tali due norme, sempre nell'accezione attribuita ad esso dalla giurisprudenza di questa Corte, sembra collidere anche con il principio di buon andamento sancito dal secondo comma dell'art. 97 della Costituzione.

Invero la linea interpretativa qui censurata può verosimilmente indurre un dato funzionario diplomatico, qualora gli venga comunicata l'assegnazione ad una sede estera allorché abbia già maturato i requisiti pensionistici, ad optare per il proprio immediato collocamento a riposo: ciò al fine di veder calcolate secondo la misura normale dell'indennità di posizione tanto la pensione quanto la buonuscita, piuttosto che rischiare di veder penalizzate entrambe nel caso in cui quella sede estera si rivelasse l'ultima della propria carriera. Inoltre, quand'anche quel funzionario diplomatico decidesse di permanere in servizio presso la sede estera assegnatagli, l'interpretazione qui avversata rivestirebbe comunque conseguenze contrastanti con quel medesimo principio di buon andamento: atteso che, avuto riguardo al limite massimo di permanenza in servizio, verrebbe radicato in lui un indubbio interesse personale a rientrare in sede centrale anteriormente a quella data, in potenziale contrasto con l'incondizionata protrazione del servizio all'estero.

11. Così evidenziata la non manifesta infondatezza della duplice questione di legittimità costituzionale fin qui prospettata, la sua rilevanza risulta palese: perché, altrimenti, l'odierna domanda attorea andrebbe senz'altro rigettata: al pari di quanto avvenuto nel caso dei precedenti giurisprudenziali poc'anzi richiamati ed avversati. Mentre soltanto la fondatezza della questione stessa potrebbe rendere accoglibile quella domanda, nella sua prospettazione principale o in una di quelle subordinate, dopo aver vagliato anche la non assorbente eccezione di prescrizione.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, dichiara rilevante nel giudizio n. 76095, proposto da Graziella Simbolotti contro il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e del primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, in combinato disposto tra loro ed in riferimento sia all'art. 3, secondo comma sia all'art. 97, secondo comma della Costituzione, nella parte in cui quelle norme sanciscono che nella «... base pensionabile costituita dall'ultimo stipendio ...», per un soggetto appartenente alla carriera diplomatica che rimanga assegnato ad una sede di servizio all'estero sino alla data del proprio collocamento a riposo, l'indennità di posizione venga conseguentemente computata soltanto nella «... misura minima prevista dalle disposizioni applicabili ...» per il caso di servizio all'estero, e per l'effetto:

1) solleva la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto del primo comma dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 e del primo comma dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967, in riferimento sia all'art. 3, secondo comma sia all'art. 97, secondo comma della Costituzione;

2) sospende il presente giudizio sino alla comunicazione della decisione che la Corte costituzionale avrà adottato sulla predetta questione di legittimità costituzionale;

3) dispone che gli atti del presente giudizio vengano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale;

4) dispone che la presente ordinanza sia notificata alle attuali parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;

5) dispone che la presente ordinanza sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Così deciso a Roma nella Camera di consiglio del 6 luglio 2019.

Il giudice: MUSUMECI

21C00288

LAURA ALESSANDRELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2021-GUR-051) Roma, 2021 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

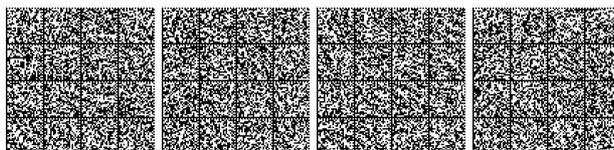
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

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

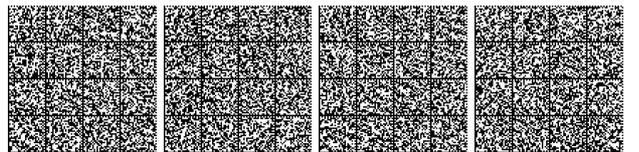
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

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

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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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





* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 1 1 2 2 2 *

€ 7,00

