CORTE COSTITUZIONALE

Servizio Studi

I diritti costituzionali in tempo di crisi: rassegna di giurisprudenza costituzionale

***

Quaderno predisposto in vista della conferenza internazionale EUnited in diversity III *sul tema* "Identity of the EU and EU constitutionalism in times of crisis: Constitutional Courts and the Court of Justice"

Sofia, 3-5 settembre 2025

a cura di Alessio Gaspare Grancagnolo

Ottobre 2025

STU 349

I diritti costituzionali in tempo di crisi: rassegna di giurisprudenza costituzionale

***

Quaderno predisposto in vista della conferenza internazionale EUnited in diversity III *sul tema* "Identity of the EU and EU constitutionalism in times of crisis: Constitutional Courts and the Court of Justice"

Sofia, 3-5 settembre 2025

A cura di Alessio Gaspare Grancagnolo
Composizione: Vincenzo Vittorino

INDICE

Introduzione ..... pag. 7

1. Crisi economico-finanziaria ..... pag. 15

Sentenza n. 223/2012 (Pres. Quaranta; Red. Tesauro) ..... pag. 15

Sentenza n. 304/2013 (Pres. Silvestri; Red. Napolitano) ..... pag. 27

Sentenza n. 310/2013 (Pres. Silvestri; Red. Coraggio) ..... pag. 31

Sentenza n. 154/2014 (Pres. Silvestri; Red. Coraggio) ..... pag. 39

Sentenza n. 219/2014 (Pres. Cassese; Red. Coraggio) ..... pag. 42

Sentenza n. 10/2015 (Pres. Criscuolo; Red. Cartabia) ..... pag. 45

Sentenza n. 70/2015 (Pres. Criscuolo; Red. Sciarra) ..... pag. 54

Sentenza n. 178/2015 (Pres. Criscuolo; Red. Sciarra) ..... pag. 62

Sentenza n. 133/2016 (Pres. Grossi; Red. Sciarra) ..... pag. 74

Sentenza n. 275/2016 (Pres. Grossi; Red. Prosperetti) ..... pag. 83

Sentenza n. 124/2017 (Pres. Lattanzi; Red. Sciarra) ..... pag. 87

Sentenza n. 288/2019 (Pres. Carosi; Red. Antonini) ..... pag. 93

Sentenza n. 128/2022 (Pres. Amato; Red. Barbera) ..... pag. 101

Sentenza n. 135/2025 (Pres. Amoroso; Red. F. S. Marini) ..... pag. 107

2. Crisi migratoria ..... pag. 117

Sentenza n. 249/2010 (Pres. Amirante; Red. Silvestri) ..... pag. 117

Sentenza n. 250/2010 (Pres. Amirante; Red. Frigo) ..... pag. 125

Sentenza n. 186/2020 (Pres. Cartabia; Red. de Pretis) ..... pag. 135

Sentenza n. 96/2025 (Pres. Amoroso; Red. Petitti) ..... pag. 144

Sentenza n. 101/2025 (Pres. Amoroso; Red. Pitruzzella) ..... pag. 152

3. Crisi di sicurezza pubblica ..... pag. 165

Sentenza n. 47/2024 (Pres. Barbera; Red. Modugno) ..... pag. 165

Sentenza n. 203/2024 (Pres. Barbera; Red. Viganò) ..... pag. 172

4. Crisi pandemica ..... pag. 181

Ordinanza n. 4/2021 (Pres. Coraggio; Red. Barbera) ..... pag. 181

Sentenza n. 37/2021 (Pres. Coraggio; Red. Barbera) ..... pag. 183

Sentenza n. 127/2022 (Pres. Amato; Red. Barbera) ..... pag. 192

Sentenza n. 14/2023 (Pres. Sciarra; Red. Patroni Griffi) ..... pag. 198

Sentenza n. 15/2023 (Pres. Sciarra; Red. Petitti) ..... pag. 212

Introduzione

Il presente lavoro, predisposto in vista della conferenza internazionale *EUnited in diversity III* sul tema *Identity of the EU and EU constitutionalism in times of crisis: Constitutional Courts and the Court of Justice*, si propone di riepilogare – senza alcuna pretesa di esaustività – le principali pronunce della Corte costituzionale aventi ad oggetto le norme adottate per fronteggiare le differenti crisi – economico-finanziaria, migratoria, di sicurezza pubblica, pandemica – che hanno investito il Paese e l'Unione europea negli ultimi anni.

In particolare, per ogni pronuncia esaminata nel prosieguo, sono riportati i titoli delle massime pertinenti, un estratto del *Considerato in diritto*, nonché il relativo dispositivo (omissato ove necessario).

Crisi economico-finanziaria

La Corte costituzionale italiana – analogamente ad altri giudici costituzionali operanti negli ordinamenti eurounitari – si è occupata, in numerose pronunce, di giudicare la legittimità costituzionale delle misure adottate dal legislatore, nel contesto di una congiuntura economica sfavorevole, con la precipua finalità del contenimento della spesa pubblica, principalmente in materia di pubblico impiego ed in ambito tributario. Da un'analisi della giurisprudenza costituzionale *in subiecta materia* è possibile ricavare alcune linee di tendenza, di seguito sintetizzate.

In primo luogo, lo scrutinio di ragionevolezza delle misure è stato considerato superato quando esse apparivano giustificate da esigenze di contenimento della spesa pubblica ed in presenza del «carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario, consentaneo allo scopo prefissato, nonché temporalmente limitato dei sacrifici richiesti» (*ex plurimis*, sentenze n. 219 e n. 154 del 2014, nonché sentenze n. 310 del 2013, n. 223 e n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009, n. 245 del 1997; ordinanza n. 299 del 1999); di contro, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime le misure adottate allo scopo di fronteggiare una congiuntura economica eccezionale che avevano assunto carattere strutturale e permanente (sentenze n. 10 del 2015 in materia di *Robin tax*, n. 178 del 2015 sul c.d. blocco della contrattazione collettiva nel pubblico impiego, e, da ultimo, n. 135 del 2025 in materia di limite retributivo per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche).

In numerose pronunce, inoltre, la Corte ha rimarcato il *discrimen* tra prestazioni aventi natura tributaria e prestazioni prive di tale carattere, precisando che, indipendentemente dal *nomen iuris* attribuito dal legislatore alla decurtazione, «gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria sono tre: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese» (sentenza n. 70 del 2015; nello stesso senso, sentenza n. 304 del 2013, nonché sentenze n. 178 del 2015, n. 219 del 2014, n. 154 del 2014, n. 310 del 2013, n. 223 del 2012). In particolare, il tributo è stato definito come un «"prelievo coattivo che è finalizzato al concorso alle pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva" (sentenza n. 102 del 2008); indice che deve esprimere l'idoneità di tale soggetto all'obbligazione tributaria (sentenze n. 91 del 1972, n. 97 del 1968, n. 89 del 1966, n. 16 del 1965, n. 45 del 1964)» (sentenza n. 304 del 2013; negli stessi termini, sentenza n. 223 del 2012, nonché, *inter alias*, sentenze n. 128 del 2022 e n. 70 del 2015). A tal riguardo, la Corte ha escluso la natura tributaria delle misure di riduzione della spesa pubblica adottate nei confronti dei dipendenti pubblici in assenza di una decurtazione patrimoniale o di un prelievo della stessa natura a carico del soggetto passivo, nonché nel caso in cui i risparmi derivanti dalle disposizioni oggetto di scrutinio non realizzassero un'acquisizione che, anche in via indiretta, fornisse copertura a pubbliche spese, determinando piuttosto un mero risparmio di spesa (*ex multis*, sentenze n. 178 e n. 70 del 2015, n. 154 del 2014, n. 304 del 2013).

Con specifico riferimento alle norme di contenimento della spesa in materia di pubblico impiego, è stato affermato che superano il vaglio di ragionevolezza le norme mirate «ad un risparmio di spesa che opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica

− sia pure con le differenziazioni rese necessarie dai diversi statuti professionali delle categorie che vi appartengono − e per un periodo di tempo limitato, che comprende più anni in considerazione della programmazione pluriennale delle politiche di bilancio» (*ex plurimis*, sentenze n. 219 del 2014 e n. 310 del 2013, nonché sentenza n. 178 del 2015). A tal riguardo, è stata esclusa la comparabilità, ai fini del rispetto del principio di eguaglianza, tra i lavoratori pubblici e i lavoratori privati, alla luce delle «profonde diversità dello stato giuridico (si pensi alla minore stabilità del rapporto) e di trattamento economico» (sentenze n. 154 del 2014 e n. 310 del 2013). Inoltre, è stato precisato che «[i]l lavoro pubblico e il lavoro privato non possono essere in tutto e per tutto assimilati (sentenze n. 120 del 2012 e n. 146 del 2008) e le differenze, pur attenuate, permangono anche in séguito all'estensione della contrattazione collettiva a una vasta area del lavoro prestato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni» (sentenza n. 178 del 2015).

In particolare, in tema di limite retributivo dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, la Corte ha affermato che «[n]el settore pubblico non è precluso al legislatore dettare un limite massimo alle retribuzioni e al cumulo tra retribuzioni e pensioni, a condizione che la scelta, volta a bilanciare i diversi interessi coinvolti, non sia manifestamente irragionevole» (sentenze n. 135 del 2025 e n. 124 del 2017). Inoltre, la Corte ha affermato l'adeguatezza del *quantum* del c.d. tetto retributivo, «commisurat[o] alla retribuzione, e, quindi, alle funzioni di una carica di rilievo e prestigio indiscussi, qual è il primo presidente della Corte di cassazione» (sentenza n. 128 del 2022; in senso conforme, sentenza n. 27 del 2022, nonché sentenza n. 124 del 2017). Pertanto, «[p]roprio in virtù di tali caratteristiche, esso non vìola il diritto al lavoro e non svilisce l'apporto professionale delle figure più qualificate, ma garantisce che il nesso tra retribuzione e quantità e qualità del lavoro svolto sia salvaguardato anche con riguardo alle prestazioni più elevate» (sentenza n. 124 del 2017). Da ultimo, la sentenza n. 135 del 2025 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale sopravvenuta della determinazione del limite retributivo nella misura fissa di euro 240.000, al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente, anziché nel trattamento economico onnicomprensivo del primo presidente della Corte di cassazione, che rappresenta il parametro per l'individuazione del tetto retributivo da parte di un d.P.C.m., previo parere delle commissioni parlamentari competenti. Infatti, la determinazione in misura fissa del c.d. tetto retributivo, «"in origine costituzionalmente tollerabile in ragione della sua temporaneità, è divenut[a] progressivamente incostituzionale una volta «palesata appieno la natura strutturale [della previsione]" (sentenza n. 178 del 2015), incorrendo in una illegittimità costituzionale sopravvenuta e ponendosi ora in contrasto con il principio di indipendenza della magistratura, di cui agli artt. 101, secondo comma, 104, primo comma, e 108, secondo comma, Cost.». Nella medesima pronuncia, la Corte ha evidenziato come tale misura abbia comportato la decurtazione del livello retributivo del primo presidente della Corte di cassazione, come di altri magistrati, facendo venir meno, quanto a tutto il personale di magistratura, «la garanzia in ordine alla preservazione del trattamento economico assicurato dalla legge sia nella sua base sia quanto agli adeguamenti automatici costituzionalmente necessari per proteggerne il potere di acquisto (sentenze n. 223 del 2012 e n. 238 del 1990)», quale proiezione ordinamentale dei principi costituzionale di autonomia e indipendenza della magistratura.

In ordine al delicato rapporto tra esigenze di bilancio e diritti fondamentali, la Corte, in materia di diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili, ha affermato che «[è] la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione», sicché «il nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivo un diritto incomprimibile «non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali» (sentenza n. 275 del 2016).

In tema di legittimo affidamento – la cui violazione è stata sovente evocata nei giudizi di legittimità costituzionale sulle predette misure –, in numerose sentenze è stato affermato che il legislatore può anche emanare disposizioni che modifichino in senso sfavorevole la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, sempre che tali disposizioni «"non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto" (sentenze n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009)» (sentenze n. 219 e n. 154 del 2014, n. 310 del 2013).

Per quanto attiene agli effetti temporali delle proprie pronunce, la Corte costituzionale ha in alcuni casi disposto che gli effetti caducatori della declaratoria di illegittimità costituzionale si producessero a decorrere da una certa data, in deroga al principio generale della retroattività degli effetti delle sentenze di incostituzionalità. Nella sentenza n. 10 del 2015, relativa alla c.d. *Robin tax*, è stato affermato che «[n]el pronunciare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, questa Corte non può non tenere in debita considerazione l'impatto che una tale pronuncia determina su altri principi costituzionali, al fine di valutare l'eventuale necessità di una graduazione degli effetti temporali della propria decisione sui rapporti pendenti. Il ruolo affidato a questa Corte come custode della Costituzione nella sua integralità impone di evitare che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione di legge determini, paradossalmente, "effetti ancor più incompatibili con la Costituzione" (sentenza n. 13 del 2004) di quelli che hanno indotto a censurare la disciplina legislativa […] Il compito istituzionale affidato a questa Corte richiede che la Costituzione sia garantita come un tutto unitario, in modo da assicurare "una tutela sistemica e non frazionata" (sentenza n. 264 del 2012) di tutti i diritti e i principi coinvolti nella decisione». Infatti, ove ciò non avvenisse, «si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette», motivo per cui la Corte opera normalmente un ragionevole bilanciamento dei valori coinvolti nella normativa sottoposta al suo scrutinio, dal momento che «[l]a Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra princìpi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi» (sentenza n. 85 del 2013). Nella citata sentenza, la Corte – ravvisando, nell'ipotesi di mero accoglimento, una grave violazione dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost. – stabilì che gli effetti della sentenza si producessero dal giorno della pubblicazione della decisione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, ossia solo *pro futuro*. Nella sentenza n. 178 del 2015, invece, la Corte conseguì il medesimo effetto pratico (*id est*: l'irretroattività degli effetti della propria sentenza) non già con la modulazione degli effetti temporali della pronuncia, bensì utilizzando la tecnica decisoria della declaratoria di illegittimità costituzionale sopravvenuta, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, determinata dal palesarsi della natura strutturale della sospensione della contrattazione del pubblico impiego disposta dalla disciplina sottoposta a giudizio. Negli stessi termini, come già rilevato, la Corte, nella sentenza n. 135 del 2025, ha pronunciato l'illegittimità costituzionale sopravvenuta del limite retributivo per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche.

Crisi migratoria

La Corte è stata chiamata in diverse occasioni ad esaminare la legittimità costituzionale di misure di contrasto all'incremento del fenomeno migratorio. A tal riguardo, si riportano di seguito i tratti essenziali della giurisprudenza costituzionale in materia.

Con riferimento all'introduzione nell'ordinamento di una circostanza aggravante comune per i fatti commessi da un soggetto mentre si trovi illegalmente nel territorio nazionale (c.d. aggravante di clandestinità), è stato sottolineato che «[q]uesta Corte, in tema di diritti inviolabili, ha dichiarato, in via generale, che essi spettano "ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani" (sentenza n. 105 del 2001). La condizione giuridica dello straniero non deve essere pertanto considerata – per quanto riguarda la tutela di tali diritti – come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi, specie nell'ambito del diritto penale, che più direttamente è connesso alle libertà fondamentali della persona, salvaguardate dalla Costituzione con le garanzie contenute negli artt. 24 e seguenti (…). Il rigoroso rispetto dei diritti inviolabili implica l'illegittimità di trattamenti penali più severi fondati su qualità personali dei soggetti che derivino dal precedente compimento di atti "del tutto estranei al fatto-reato", introducendo così una responsabilità penale d'autore "in aperta violazione del principio di offensività (...)" (sentenza n. 354 del 2002). D'altra parte "il principio costituzionale di eguaglianza in generale non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero" (sentenza n. 62 del 1994)»

(sentenza n. 249 del 2010, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della predetta circostanza aggravante).

In un altro giudizio, relativo al reato di immigrazione clandestina, la Corte ha precisato che «[i]l bene giuridico protetto dalla norma incriminatrice è, in realtà, agevolmente identificabile nell'interesse dello Stato al controllo e alla gestione dei flussi migratori, secondo un determinato assetto normativo: interesse la cui assunzione ad oggetto di tutela penale non può considerarsi irrazionale ed arbitraria – trattandosi, del resto, del bene giuridico "di categoria", che accomuna buona parte delle norme incriminatrici presenti nel testo unico del 1998 – e che risulta, altresì, offendibile dalle condotte di ingresso e trattenimento illegale dello straniero. L'ordinata gestione dei flussi migratori si presenta, in specie, come un bene giuridico "strumentale", attraverso la cui salvaguardia il legislatore attua una protezione in forma avanzata del complesso di beni pubblici "finali", di sicuro rilievo costituzionale, suscettivi di essere compromessi da fenomeni di immigrazione incontrollata» (sentenza n. 250 del 2010, che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale riguardanti il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato).

In altra occasione, la Corte, nel dichiarare costituzionalmente illegittima la previsione in base alla quale il permesso di soggiorno per richiesta di asilo non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica, contenuta nel c.d. decreto sicurezza, ha affermato che, «[e]scludendo dalla registrazione anagrafica persone che invece risiedono sul territorio comunale, la norma censurata accresce, anziché ridurre, i problemi connessi al monitoraggio degli stranieri che soggiornano regolarmente nel territorio statale anche per lungo tempo, in attesa della decisione sulla loro richiesta di asilo, finendo per questo verso col rendere problematica, anziché semplificare, la loro stessa individuazione a tutti i fini, compresi quelli che attengono alle vicende connesse alla procedura di asilo» (sentenza n. 186 del 2020). Inoltre, sebbene «la particolarità delle "situazioni concrete" può giustificare un diverso trattamento tra differenti categorie di stranieri legalmente soggiornanti, in ragione del motivo e della durata del loro soggiorno», «[n]egando l'iscrizione anagrafica a coloro che hanno la dimora abituale nel territorio italiano […] la norma censurata riserva un trattamento differenziato e indubbiamente peggiorativo a una particolare categoria di stranieri in assenza di una ragionevole giustificazione: se infatti la registrazione anagrafica è semplicemente la conseguenza del fatto oggettivo della legittima dimora abituale in un determinato luogo, la circostanza che si tratti di un cittadino o di uno straniero, o di uno straniero richiedente asilo, comunque regolarmente insediato, non può presentare alcun rilievo ai suoi fini». Nella medesima pronuncia la Corte rilevava, tra l'altro, come, in concreto, «il diniego di iscrizione anagrafica presenta effetti pregiudizievoli per i richiedenti asilo quanto all'accesso ai servizi anche ad essi garantiti», non potendosi negare che «la previsione della fornitura dei servizi nel luogo di domicilio, anziché in quello di residenza […] rende, quantomeno, ingiustificatamente più difficile l'accesso ai servizi stessi, non fosse altro che per gli ostacoli di ordine pratico e burocratico connessi alle modalità di richiesta dell'erogazione – che fanno quasi sempre riferimento alla residenza e alla sua certificazione a mezzo dell'anagrafe – e per la stessa difficoltà di individuare il luogo di domicilio, a fronte della certezza offerta invece dal dato formale della residenza anagrafica».

La Corte ha avuto modo di pronunciarsi, inoltre, sull'assenza di una normativa primaria che le disciplini i contenuti e le modalità di trattenimento presso i centri di permanenza per i rimpatri (CPR). In tale occasione, il giudice costituzionale ha evidenziato che, «[r]imettendo, pertanto, pressoché l'intera disciplina della materia a norme regolamentari e a provvedimenti amministrativi discrezionali, il legislatore è venuto meno all'obbligo positivo di disciplinare con legge i "modi" di limitazione della libertà personale, eludendo la funzione di garanzia che la riserva assoluta di legge svolge in relazione alla libertà personale nell'art. 13, secondo comma, Cost.». Tuttavia, «atteso che gli strumenti del giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi non permettono a questa Corte di rimediare al difetto di una legge che descriva e disciplini con un sufficiente grado di specificità i "modi" del trattenimento dello straniero presso il CPR, non rinvenendosi nell'ordinamento una soluzione adeguata a colmare la riscontrata lacuna mediante l'espansione di differenti regimi legislativi», ha dichiarato l'inammissibilità delle relative questioni, seppur sottolineando l'urgenza di un intervento del legislatore, «in considerazione della centralità della libertà personale nel disegno costituzionale» (sentenza n. 96 del 2025). In tale occasione, la Corte ha chiarito che «[r]icade, perciò,

necessariamente sul legislatore – in quanto incide sulla libertà personale – l'ineludibile dovere di introdurre una disciplina compiuta che detti, in astratto e in generale per tutti i soggetti trattenuti, contenuti e modalità delimitativi della discrezionalità dell'amministrazione, in maniera che il trattenimento degli stranieri assicuri il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona senza discriminazioni».

Infine, in altra circostanza, nel dichiarare la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale della previsione dell'applicazione di sanzioni amministrative al comandante della nave o all'armatore che non fornisce le informazioni richieste dalla competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare, nonché dalla struttura nazionale preposta al coordinamento delle attività di polizia di frontiera e di contrasto dell'immigrazione clandestina, ovvero non si uniforma alle loro indicazioni, la Corte ha precisato che «[s]petta al giudice la valutazione delle peculiarità della singola vicenda, senza vanificare le finalità della Convenzione di Amburgo, volta a salvaguardare un efficiente sistema di salvataggio e di soccorso, e la necessaria discrezionalità dello Stato che opera e coordina le operazioni di salvataggio nella necessaria cooperazione con gli altri Stati interessati. In tale àmbito, occorre coordinare "le esigenze correlate alla sicurezza della navigazione con quelle di ordine pubblico, frutto del doveroso confronto tra le Autorità preposte alle relative competenze istituzionali" (…), valutando tutte le caratteristiche del caso concreto, il numero, il sesso, le condizioni psico-fisiche dei migranti da assistere, la necessità di somministrare cure mediche adeguate (…). Nessuna antinomia, pertanto, si ravvisa tra gli obblighi di soccorso del comandante e gli obblighi degli Stati, che le convenzioni internazionali potenziano per assicurare il completo perseguimento degli obiettivi di salvaguardia della vita in pericolo. Il complesso operato del comandante, nell'adempimento dell'inderogabile obbligo di soccorso, non può non inserirsi in un sistema di cooperazione, che presuppone, in vista di una tutela più efficace della vita in mare, un mutuo riconoscimento e una vicendevole fiducia (…). Nessuna sanzione, in definitiva, si può irrogare quando l'osservanza del precetto si ponga in contrasto con i princìpi sovraordinati evocati dal rimettente, in base a dati specifici che il prudente apprezzamento del giudice dovrà soppesare, nel quadro di un giudizio che fa gravare pur sempre sull'amministrazione l'allegazione e la prova degli elementi costitutivi dell'illecito e della legittimità dei provvedimenti emessi» (sentenza n. 101 del 2025).

Crisi di sicurezza pubblica

Con riferimento alla giurisprudenza costituzionale in materia di misure a tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, si segnalano le sentenze n. 47 e n. 203 del 2024.

Nella sentenza n. 47 del 2024 la Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative al c.d. DASPO urbano, evidenziando che, «affinché il divieto di accesso sia legittimamente disposto, non basta che la presenza del soggetto possa apparire non consona al decoro dell'area considerata, ma è necessario che la condotta sia associata ad un concreto pericolo di commissione di reati: la misura non deve, in conclusione, intendersi rivolta ad allontanare "oziosi e vagabondi"». Nella medesima pronuncia, la Corte ha precisato che «[p]osto che, per quanto detto, la nozione di "sicurezza" cui deve aversi riguardo è diversa e più ristretta di quella ipotizzata dal rimettente […] è sufficiente osservare che le misure di prevenzione, allo stesso modo delle misure di sicurezza, si basano, per loro natura, su un giudizio prognostico, di tipo probabilistico, sulla futura condotta del soggetto che vi è sottoposto. Ed è in questa ottica che la formula normativa in questione, pur sintatticamente non del tutto felice, va letta: l'uso del verbo servile ("possa") si spiega con il fatto che si è di fronte a un pronostico su quanto è ben possibile che avvenga in futuro, e non già con un supposto intento legislativo di consentire la misura anche per arginare situazioni di pericolo remote o puramente congetturali. Giova soggiungere che la norma richiede espressamente che il pericolo per la sicurezza emerga "dalla condotta tenuta" (non, dunque, dalla sola personalità dell'agente, desunta ad esempio dai precedenti penali). Affinché scatti la misura più incisiva del divieto di accesso il comportamento del soggetto deve risultare concretamente indicativo del pericolo che la sua presenza può ingenerare per i fruitori della struttura».

Da ultimo, con la sentenza n. 203 del 2024 sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative alla disciplina del foglio di via obbligatorio. In tale pronuncia, la Corte ha riaffermato il suo costante orientamento relativo alla demarcazione tra misure che incidono sulla libertà personale e misure incidenti sulla libertà di circolazione, evidenziando che «nell'ambito delle misure che comportino un effetto di "degradazione giuridica", la giurisprudenza di questa Corte ha sempre individuato la linea discretiva tra quelle che incidono sulla libertà personale anziché sulla libertà di circolazione in relazione alla diversa intensità dell'incisione della libertà di movimento nello spazio discendente dalla misura. E tale intensità è stata in concreto "pesata" sulla base della diversa natura degli obblighi che discendono dalla misura di volta in volta esaminata. Per quanto gravoso esso possa risultare in concreto, l'obbligo stabilito con il foglio di via consiste essenzialmente nel divieto di recarsi in un luogo determinato. Una volta infatti che l'interessato abbia eseguito l'ordine iniziale di lasciare il territorio del comune dal quale è allontanato, l'obbligo che gli è imposto per tutta la durata della misura, e che è presidiato da sanzioni penali nel caso di violazione, si risolve nel mero divieto di ritornare in quello specifico comune: il che lascia libero in ogni momento il soggetto di recarsi in qualunque altro luogo desideri». La Corte, nel ricondurre la misura oggetto del suo scrutinio al novero di quelle limitative della libertà di circolazione (e non della libertà personale), ha tuttavia evidenziato come, «anche in assenza di una verifica preventiva caso per caso da parte del giudice, l'ordinamento italiano dispone di strumenti idonei a garantire un controllo giurisdizionale effettivo della legittimità del provvedimento, e a schermare in tal modo il pericolo di una sua utilizzazione, ad esempio, quale strumento di repressione del dissenso politico e delle legittime forme di protesta protette dalla Costituzione», individuandoli, segnatamente, nel ricorso al giudice amministrativo avverso il provvedimento e nella verifica incidentale della legittimità del medesimo da parte del giudice, nell'ambito del procedimento penale per la violazione degli obblighi imposti con la misura del foglio di via obbligatorio.

Crisi pandemica

La Corte, al pari degli organi di giustizia costituzionale operanti presso altri ordinamenti europei, è stata chiamata, in più occasioni, a vagliare la legittimità costituzionale delle misure adottate dal legislatore statale o regionale per il contenimento della pandemia da COVID-19,

Con la sentenza n. 37 del 2021 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di talune disposizioni della legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *q*), Cost., che prevede la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale, materia che ricomprende ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla. La legge in argomento, la cui efficacia era già stata sospesa dalla Corte con l'ordinanza n. 4 del 2021 (primo caso di applicazione di tale istituto) prevedeva, nel territorio regionale, un sistema di gestione dell'emergenza pandemica parallelo e alternativo rispetto a quello delineato dalla legislazione statale. A tal proposito, la Corte ha precisato che l'emergenza pandemica impone «l'esigenza di una disciplina unitaria, di carattere nazionale, idonea a preservare l'uguaglianza delle persone nell'esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare contemporaneamente l'interesse della collettività».

Nella sentenza n. 198 del 2021 la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative al modello di adozione delle misure di contenimento della pandemia tramite lo strumento del d.P.C.m. delineato dal decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, come convertito, «poiché le disposizioni oggetto di censura non hanno conferito al Presidente del Consiglio dei ministri una funzione legislativa in violazione degli artt. 76 e 77 Cost., né tantomeno poteri straordinari da stato di guerra in violazione dell'art. 78 Cost., ma hanno ad esso attribuito unicamente il compito di dare esecuzione alla norma primaria mediante atti amministrativi sufficientemente tipizzati». A ben vedere, ha affermato la Corte, «[l]a fonte primaria (…) non soltanto ha tipizzato le misure adottabili dal Presidente del Consiglio dei ministri, in tal modo precludendo all'autorità di Governo l'assunzione di provvedimenti *extra ordinem*, ma ha anche imposto un criterio tipico di esercizio della discrezionalità amministrativa, che è di per sé del tutto incompatibile con l'attribuzione di potestà

legislativa ed è molto più coerente con la previsione di una potestà amministrativa, ancorché ad efficacia generale».

La sentenza n. 127 del 2022, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale della c.d. quarantena obbligatoria, ha escluso che tale misura comporti una degradazione giuridica di chi vi sia soggetto e, conseguentemente, un'incisione della libertà personale, in ragione del fatto che «l'accertamento dello stato di positività non si congiunge ad alcuno stigma morale, e non può cagionare mortificazione della pari dignità sociale, anche alla luce del fatto che si tratta di una condizione condivisa con milioni di individui». Del resto, detta misura «non restringe la libertà personale, anzitutto perché ess[a] non viene direttamente accompagnat[a] da alcuna forma di coercizione fisica, né in fase iniziale, né durante la protrazione di ess[a] per il corso della malattia».

Infine, la Corte ha affrontato la questione dell'obbligo vaccinale per il personale sanitario, nonché della sospensione dall'esercizio dell'attività professionale in caso di inadempimento, nelle sentenze di rigetto n. 14 e n. 15 del 2023.

Nella sentenza n. 14 del 2023 la Corte ha precisato che «l'art. 32 Cost. postula il necessario contemperamento del diritto alla salute del singolo (anche nel suo contenuto negativo di non assoggettabilità a trattamenti sanitari non richiesti o non accettati) con il coesistente diritto degli altri e quindi con l'interesse della collettività (…). Come efficacemente espresso nella sentenza n. 218 del 1994, la tutela della salute implica anche il "dovere dell'individuo di non ledere né porre a rischio con il proprio comportamento la salute altrui, in osservanza del principio generale che vede il diritto di ciascuno trovare un limite nel reciproco riconoscimento e nell'eguale protezione del coesistente diritto degli altri"». Nel contemperamento tra la dimensione individuale e collettiva del diritto alla salute, «l'imposizione di un trattamento sanitario obbligatorio trova giustificazione in quel principio di solidarietà che rappresenta "la base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente" (sentenza n. 75 del 1992)», fermo, in ogni caso, il diritto a un indennizzo in caso di eventi avversi comunque riconducibili alla vaccinazione. L'imposizione dell'obbligo vaccinale per il personale sanitario, in ultima analisi, risponde all'esigenza di un adeguato bilanciamento operato dal legislatore al fine «di prevenire e proteggere la salute di chi frequenta i luoghi di cura: anzitutto quella dei pazienti, che spesso si trovano in condizione di fragilità e sono esposti a gravi pericoli di contagio, quella dei loro familiari, degli altri operatori e, solo di riflesso, della collettività […] (sentenza n. 137 del 2019)».

Con la sentenza n. 15 del 2023, la Corte, nel giudicare la legittimità costituzionale della disposizione che ha introdotto l'obbligo vaccinale per i lavoratori impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie, nella parte in cui non prevede la possibilità per il lavoratore, in alternativa, di sottoporsi indifferentemente al test molecolare, al test antigenico da eseguire in laboratorio, oppure al test antigenico rapido di ultima generazione, anche presso centri privati, ha affermato che «l'imposizione di un obbligo vaccinale selettivo, come condizione di idoneità per l'espletamento di attività che espongono gli operatori ad un potenziale rischio di contagio, e dunque a tutela della salute dei terzi e della collettività, si connota quale misura sufficientemente validata sul piano scientifico». Le disposizioni in argomento, pertanto, «hanno operato un contemperamento del diritto alla libertà di cura del singolo con il coesistente e reciproco diritto degli altri e con l'interesse della collettività». Né potrebbe affermarsi che «la previsione, per i lavoratori impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie, dell'obbligo di sottoporsi a test diagnostici dell'infezione da SARS-CoV-2 con una elevata frequenza, anziché al vaccino, costituisca un'alternativa idonea ad evidenziare la irragionevolezza o la non proporzionalità della soluzione prescelta dal legislatore». Per quanto riguarda l'omessa estensione dell'adibizione a mansioni anche diverse, senza decurtazione della retribuzione (c.d. *repêchage*), prevista per i soggetti per i quali ricorrono le ipotesi in cui la vaccinazione può essere omessa o differita, anche ai soggetti che non si siano sottoposti alla vaccinazione per una libera scelta individuale, la Corte ha affermato che detta disposizione «non risulta contraria ai principi di eguaglianza e di ragionevolezza. Tale scelta, giacché correlata alle condizioni di idoneità richieste per l'espletamento di peculiari attività lavorative, appare, piuttosto, suffragata dalla necessità dell'adozione di misure provvisorie, indispensabilmente collegate alla evoluzione delle conoscenze scientifiche, culminando in un bilanciamento tra il diritto

fondamentale al lavoro del dipendente, la libertà di autodeterminazione individuale attinente alle decisioni inerenti alle cure sanitarie e la tutela della salute pubblica, cui si correla l'esigenza di mantenimento di adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza». La diversità di trattamento cui sono soggetti i lavoratori esercenti le professioni sanitarie o operatori di interesse sanitario, o impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie, si giustifica per il «maggior rischio di contagio sia per se stessi che per le persone particolarmente fragili in relazione al loro stato di salute o all'età avanzata; e ciò costituisce ragione sufficiente per regolare diversamente le conseguenze della mancata sottoposizione a vaccinazione rispetto a lavoratori, quali quelli occupati negli istituti scolastici, che rendono le loro prestazioni in situazioni non omogenee, così come rispetto a lavoratori che siano esentati dalla vaccinazione per motivi di salute». Nella medesima pronuncia, con riferimento alla mancata erogazione dell'assegno alimentare previsto dalla legge o dalla contrattazione collettiva in caso di sospensione cautelare o disciplinare al personale sospeso per non aver adempiuto all'obbligo vaccinale, la Corte ha evidenziato che, «poiché nel periodo di sospensione del dipendente non vaccinato, pur essendo formalmente in essere il rapporto, è carente *medio tempore* la sussistenza del sinallagma funzionale del contratto, la negazione altresì del diritto all'erogazione di un assegno alimentare in favore del lavoratore inadempiente all'obbligo vaccinale, che i rimettenti riconducono all'applicazione delle norme censurate, si giustifica quale conseguenza del principio generale di corrispettività, essendo il diritto alla retribuzione, come ad ogni altro compenso o emolumento, comunque collegato alla prestazione lavorativa, eccetto i casi in cui, mancando la prestazione lavorativa in conseguenza di un illegittimo rifiuto del datore di lavoro, l'obbligazione retributiva sia comunque da quest'ultimo dovuta».

Per ulteriori approfondimenti sul tema, si rinvia al Quaderno STU 331 (*La gestione della pandemia di Covid-19 nella giurisprudenza costituzionale*), predisposto da questo Servizio.

1. Crisi economico-finanziaria

Sentenza n. 223/2012 (Pres. Quaranta; Red. Tesauro)

Magistrati – Retribuzione – Adeguamento automatico – Soppressione, senza possibilità di recupero, degli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 e del conguaglio del triennio 2010-2012 – Previsione che per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 sia pari alla misura già prevista per l'anno 2010 e che il conguaglio per l'anno 2015 venga determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014 – Mancata esclusione che a detto personale sia applicato il primo periodo del comma 21 – Irragionevole decurtazione del trattamento retributivo dei magistrati, oltre i limiti tracciati dalla giurisprudenza costituzionale, che consente sacrifici a condizione che siano eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso – Violazione del principio dell'autonomia ed indipendenza dei giudici – Ingiustificata disparità di trattamento fra la categoria dei magistrati e quella del pubblico impiego contrattualizzato, che vede limitata la possibilità di contrattazione soltanto per un triennio – Illegittimità costituzionale *in parte qua*

Magistrati – Retribuzione – Decurtazione dell'indennità giudiziaria prevista dall'art. 3 della legge n. 27 del 1981, nella misura del 15% per l'anno 2011, del 25% per l'anno 2012 e del 32% per l'anno 2013 – Prestazione patrimoniale imposta di natura sostanzialmente tributaria – Irragionevole discriminazione nei confronti di altri percettori di reddito di lavoro – Illegittimità costituzionale *in parte qua*

Impiego pubblico – Magistrati – Trattamento economico – Riduzione nella misura del 5% per le retribuzioni oltre i 90.000 euro, e nella misura del 10% per le retribuzioni oltre i 150.000 euro, nel periodo dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013 – Prestazione patrimoniale imposta di natura sostanzialmente tributaria – Contrasto con il principio della "universalità della imposizione" – Discriminazione in danno dei dipendenti pubblici rispetto ai dipendenti privati e, in generale, ai cittadini – Illegittimità costituzionale *in parte qua*

Previdenza pubblica – Trattamento di fine rapporto in favore dei dipendenti dello Stato – Estensione del regime di cui all'art. 2120 del codice civile – Anzianità contributive maturate a fare tempo dal 1° gennaio 2011 – Applicazione dell'aliquota del 6,91% sull'intera retribuzione e contestuale mantenimento della trattenuta a carico del dipendente pari al 2,50% della base contributiva della buonuscita, operata a titolo di rivalsa sull'accantonamento per l'indennità di buonuscita – Mancata espressa esclusione del permanere della trattenuta a carico del lavoratore – Illogica riduzione della retribuzione e, nel contempo, diminuzione della quantità del TFR maturata nel tempo – Ingiustificato trattamento deteriore dei dipendenti pubblici rispetto a quelli privati, non sottoposti a rivalsa da parte del datore di lavoro – Illegittimità costituzionale *in parte qua*

Considerato in diritto

1.– Sono sottoposte all'esame della Corte 15 ordinanze di rimessione (reg. ord. n. 219, 248 del 2011; 11, 12, 20, 46, 53, 54, 56, 63, 74, 75, 76, 81 e 94 del 2012), con le quali i TAR per la Campania, Piemonte, Sicilia, Abruzzo, Veneto, Trento, Umbria, Sardegna, Liguria, Calabria, Emilia-Romagna e Lombardia hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale: dell'articolo 9, commi 22 (tutte le ordinanze – alcune di esse indicando anche il comma 21), nonché del comma 2 (le sole ordinanze r.o. n. 46, 53, 54, 73, 74 e 75 del 2012); dell'articolo 12, comma 7 (le ordinanze r.o. nn. 54 e 74 del 2012); dell'articolo 12, comma 10 (la sola ordinanza r.o. n. 54 del 2012) del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in riferimento agli artt.

2, 3, 23, 24, 36, 42, 53, 97, 100, 101, 104, 108, 111, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

[*omissis*]

2.− Tutte le ordinanze in esame, emesse nel corso di giudizi proposti da magistrati ordinari, contabili ed amministrativi, censurano, sotto diversi profili, l'art. 9, comma 22, del decreto-legge summenzionato (quelle iscritte al reg. ord. nn. 12, 53, 74 e 75 del 2012 in combinato con il comma 21); alcune di esse censurano anche il comma 2 dell'art. 9; le ordinanze nn. 54 e 74 del 2012 hanno ad oggetto anche l'art. 12, comma 7; infine, la sola ordinanza n. 54 dubita della legittimità costituzionale anche del comma 10 del medesimo articolo 12.

2.1.− I rimettenti premettono che la disciplina censurata si ricaverebbe dal complesso normativo dei commi 21 e 22 del d.l. n. 78 del 2010, in quanto per i magistrati, così come per tutte le altre categorie del personale non contrattualizzato, verrebbe introdotto un "blocco" dei "meccanismi di adeguamento retributivo" previsto dal primo periodo del comma 21, la cui operatività sarebbe estesa sia a livello di acconto che a livello di conguaglio (e dunque con effetto retroattivo) dal primo periodo dell'art. 22. Inoltre, ai soli magistrati verrebbe operata una riduzione crescente nel tempo dell'indennità giudiziaria e verrebbero introdotti, sempre in forza dell'art. 22, "tetti" all'acconto per l'anno 2014.

In relazione a tale disciplina, vengono, in primo luogo, sollevate questioni di legittimità costituzionale relative al complessivo intervento riguardante sia il cosiddetto "blocco degli adeguamenti", sia la riduzione della speciale indennità di cui all'articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 (Provvidenze per il personale di magistratura).

In particolare, le ordinanze iscritte al reg. ord. nn. 219 e 248 del 2011, nn. 11, 46, 53, 54, 56, 63, 76, 81 e 94 del 2012, assumono che la disciplina in questione contrasterebbe con l'art. 104, primo comma, della Costituzione, in quanto, rappresentando il c.d. adeguamento automatico un elemento intrinseco della struttura delle retribuzioni dei magistrati, diretto alla «attuazione del precetto costituzionale dell'indipendenza», la misura adottata violerebbe il principio in virtù del quale il trattamento economico dei magistrati non sarebbe «nella libera disponibilità del potere legislativo» e dovrebbe non soltanto essere «adeguato» alla quantità e qualità del lavoro prestato (ex art. 36 della Costituzione), ma anche «certo e costante, e in generale non soggetto a decurtazioni (tanto più se periodiche o ricorrenti)».

Tale disciplina contrasterebbe, altresì, con gli artt. 3, 100, 101, 104 e 108, della Costituzione, in quanto realizzerebbe una irragionevole decurtazione del trattamento retributivo dei magistrati, il quale è caratterizzato da un automatismo legale, che si pone «come guarentigia idonea a garantire il precetto costituzionale dell'autonomia ed indipendenza dei giudici, valore che deve essere salvaguardato anche sul piano economico», con la conseguenza che una simile manovra obbligherebbe il magistrato (come singolo o come Ordine) a rivendicazioni economiche verso i pubblici poteri.

Viene, inoltre, evocata (ordinanze r.o. nn. 54, 63 e 94 del 2012) la violazione degli artt. 2 e 3 Cost., in quanto tali misure, intrinsecamente irragionevoli, sarebbero inserite in una manovra priva di dimensione solidaristica.

3.− A tutte queste censure che, come detto, riguardano il comma 22 complessivamente considerato, si aggiungono altri profili che specificano ulteriormente la prospettata illegittimità costituzionale, anche con riferimento al principio di tutela dell'affidamento ed all'esercizio imparziale della funzione giudiziaria, necessario a garantire un processo giusto ed equo davanti ad un tribunale indipendente, come previsto dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

4.− Con specifico riferimento al meccanismo di blocco temporaneo degli adeguamenti stipendiali, i rimettenti, oltre a richiamare il nucleo fondamentale di censura costituito dalla asserita violazione degli artt. 3, 100, 101, 104 e 108 della Costituzione, sostengono che la disciplina in esame non avrebbe tenuto conto della giurisprudenza di questa Corte, in relazione alla necessità che simili interventi debbano essere «eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso».

5.− Con riguardo all'indennità giudiziaria prevista dall'art. 3 della legge n. 27 del 1981, a giudizio dei TAR rimettenti, le decurtazioni operate avrebbero tutte le caratteristiche elaborate dalla

giurisprudenza di questa Corte per qualificare come tributarie alcune entrate. In particolare, si tratterebbe di una prestazione doverosa, in mancanza di un rapporto sinallagmatico tra le parti, collegata alla pubblica spesa in relazione ad un presupposto economicamente rilevante.

Secondo i rimettenti, la qualificazione come mera riduzione di spesa non riuscirebbe ad escludere la reale natura tributaria delle misure.

Ciò posto, sarebbe evidente l'illegittimità dell'art. 9, comma 22 (ed anche della disposizione riguardante il "contributo di solidarietà" di cui al comma 2), in quanto il legislatore, a parità di capacità contributiva ed in violazione dell'art. 53 della Costituzione, avrebbe deciso di colpire, con misure continuative, solo una particolare e ristretta classe di contribuenti.

Sussisterebbe, dunque, la violazione degli artt. 3, 23 e 53 della Costituzione, in quanto, indipendentemente dal *nomen iuris* utilizzato, la misura adottata si concreterebbe in una prestazione patrimoniale imposta di natura sostanzialmente tributaria.

I rimettenti sostengono che sarebbe violato, altresì, l'art. 36 della Costituzione, poiché, essendo il trattamento economico del magistrato considerato adeguato solo in quanto integrato dalla indennità giudiziaria, la decurtazione di quest'ultima determinerebbe un'alterazione dei principi di proporzione e adeguatezza degli stipendi, incidendo solo sull'aspetto quantitativo della retribuzione.

La misura violerebbe, inoltre, l'art. 3 della Costituzione, perché la riduzione percentuale di un'indennità fissa, destinata a compensare gli oneri del lavoro giudiziario, colpirebbe in modo maggiore i magistrati con minore anzianità di servizio, notoriamente impegnati in sedi disagiate con esposizione a rischi ed oneri spesso di fatto maggiori dei colleghi più anziani.

6.− I TAR per l'Abruzzo, Umbria e Calabria (reg. ord. nn. 46, 53, 54, 74 e 75 del 2012) impugnano, anche l'art. 9, comma 2, del citato decreto-legge n. 78 del 2010, in relazione al taglio del trattamento economico complessivo oltre i 90.000 euro ed oltre i 150.000 euro.

I rimettenti assumono che tale intervento finanziario, piuttosto che caratterizzarsi come una riduzione stipendiale (*melius*, come una riduzione dei trattamenti economici), avrebbe natura tributaria.

Tale misura violerebbe gli artt. 3 e 53 della Costituzione, trattandosi di prelievo di natura tributaria, che colpirebbe solamente la categoria dei dipendenti pubblici (nel cui novero rientrano i magistrati), in contrasto con il principio della «universalità della imposizione». L'imposta sarebbe, inoltre, discriminatoria, sia in relazione all'amplissima categoria dei "cittadini", rispetto alla quale i dipendenti pubblici sarebbero discriminati *ratione status* a parità di capacità economica, sia in relazione alla categoria più ristretta dei "lavoratori", risultando i dipendenti pubblici discriminati rispetto ai dipendenti privati. Tale effetto discriminatorio sarebbe ancor più evidente alla luce della diversa disciplina riservata al contributo di solidarietà oltre i 300.000 euro di reddito, previsto per gli altri cittadini, dall'art. 2 del decreto-legge 13 agosto 2011 n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, il quale, sebbene giustificato dalla medesima *ratio*, prevedrebbe una soglia superiore, un'aliquota inferiore e la deducibilità dal reddito complessivo.

7.− I TAR per l'Umbria e per la Calabria (reg. ord. nn. 54 e 74 del 2012) censurano anche il comma 7 dell'art. 12 del più volte citato d.l. n. 78 del 2010, che consentendo lo scaglionamento della corresponsione dell'indennità (fino a tre importi annuali, a seconda dell'ammontare complessivo della prestazione), determinerebbe una perdita patrimoniale certa, se non altro in ragione della mancata previsione di interessi per la dilazione del pagamento, in deroga alla disciplina delle obbligazioni pecuniarie.

8.− Infine, il solo TAR per l'Umbria, con l'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 54 del 2012, censura il comma 10 dell'art. 12 del d.l. n. 78 del 2010, il quale dispone che sulle anzianità contributive maturate a fare tempo dal 1º gennaio 2011, si applica l'aliquota del 6,91%, senza determinare il venire meno della trattenuta a carico del dipendente pari al 2,50% della base contributiva della buonuscita, operata a titolo di rivalsa sull'accantonamento per l'indennità di buonuscita, in combinato con l'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032 (Approvazione del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato). Il regime risultante violerebbe gli articoli 3 e 36 della

Costituzione, in quanto la trattenuta a carico del dipendente pari al 2,50% della base contributiva della buonuscita, produrrebbe una riduzione dell'accantonamento, illogica anche perché in nessuna misura collegata con la qualità e quantità del lavoro prestato.

[*omissis*]

11.− Nel merito, le questioni relative all'art. 9, comma 22, del citato d.l. n. 78 del 2010, sollevate con riferimento alla violazione degli artt. 3, 100, 101, 104 e 108 della Costituzione, sono fondate.

11.1.− La norma stabilisce che, per il personale di cui alla legge n. 27 del 1981, «non [siano] erogati, senza possibilità di recupero, gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012»; e che «per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 [sia] pari alla misura già prevista per l'anno 2010 e il conguaglio per l'anno 2015 [venga] determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014». Infine, il medesimo comma dispone che nei confronti del predetto personale non si applicano le disposizioni di cui ai commi 1 e 21, secondo e terzo periodo.

11.2.− Il meccanismo di adeguamento delle retribuzioni dei magistrati ordinari, nonché dei magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, della giustizia militare e degli Avvocati e Procuratori dello Stato è stabilito dagli artt. 11 e 12 della legge 2 aprile 1979, n. 97 (Norme sullo stato giuridico dei magistrati e sul trattamento economico dei magistrati ordinari e amministrativi, dei magistrati della giustizia militare e degli avvocati dello Stato), come sostituiti dall'art. 2 della citata legge n. 27 del 1981. Tali norme dispongono che gli stipendi dei magistrati sono adeguati automaticamente ogni triennio, nella misura percentuale pari alla media degli incrementi delle voci retributive, esclusa l'indennità integrativa speciale, ottenuti dagli altri pubblici dipendenti (appartenenti alle amministrazioni statali, alle aziende autonome dello Stato, università, regioni, provincie e comuni, ospedali ed enti di previdenza). La percentuale viene calcolata dall'Istituto centrale di statistica rapportando il complesso del trattamento economico medio per unità corrisposto nell'ultimo anno del triennio di riferimento al trattamento economico medio dell'ultimo anno del triennio precedente, ed ha effetto dal 1° gennaio successivo a quello di riferimento. La determinazione di tale percentuale è poi disposta entro il 30 aprile del primo anno di ogni triennio con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro della giustizia e con quello dell'economia e delle finanze. Sulla base di questo provvedimento, gli stipendi al 1° gennaio del secondo e del terzo anno di ogni triennio sono aumentati, a titolo di acconto sull'adeguamento triennale, per ciascun anno e con riferimento sempre allo stipendio in vigore al 1° gennaio del primo anno, per il 30 per cento della variazione percentuale verificatasi fra le retribuzioni dei dipendenti pubblici nel triennio precedente, con conseguente conguaglio a decorrere dal 1° gennaio del triennio successivo.

11.3.− Posta questa premessa, va osservato che, nonostante l'imprecisione della normativa denunciata, la quale considera come anno di acconto il 2012, correttamente i rimettenti hanno ritenuto che tale disciplina non possa ingenerare dubbi in relazione alle modalità della sua applicazione, trattandosi comunque di un blocco della corresponsione di somme, indipendentemente dal fatto che esse siano dovute a titolo di acconto o di conguaglio.

11.4.− Nel merito, va ricordato che questa Corte, nel decidere questioni concernenti norme aventi ad oggetto la retribuzione e la disciplina dell'adeguamento retributivo dei magistrati, anche e soprattutto in riferimento a misure economico-finanziarie che ne hanno ritardato o comunque disciplinato gli effetti nel tempo, ha affermato, in generale, che l'indipendenza degli organi giurisdizionali si realizza anche mediante «l'apprestamento di garanzie circa lo status dei componenti nelle sue varie articolazioni, concernenti, fra l'altro, oltre alla progressione in carriera, anche il trattamento economico» (sentenza n. 1 del 1978).

La sentenza n. 238 del 1990 ha delineato la funzione dell'adeguamento triennale e dei meccanismi rivalutativi della retribuzione dei magistrati, affermando che, «In attuazione del precetto costituzionale dell'indipendenza dei magistrati, che va salvaguardata anche sotto il profilo economico (...) evitando tra l'altro che essi siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti di altri poteri, il legislatore ha col citato art. 2 predisposto un meccanismo di adeguamento automatico delle

retribuzioni dei magistrati che, in quanto configurato con l'attuale ampiezza di termini di riferimento, concretizza una guarentigia idonea a tale scopo».

Successivamente, la sentenza n. 42 del 1993 ha ribadito che il sistema di adeguamento automatico è caratterizzato dalla garanzia di un aumento periodico delle retribuzioni, che viene assicurato per legge, sulla base di un meccanismo che costituisce un «elemento intrinseco della struttura delle retribuzioni» la cui *ratio* consiste nella «attuazione del precetto costituzionale dell'indipendenza dei magistrati, che va salvaguardato anche sotto il profilo economico (...) evitando tra l'altro che essi siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti di altri poteri». La Corte, in quella occasione, ha altresì ribadito che il meccanismo di cui all'art. 2 «in quanto configurato con l'attuale ampiezza di termini di riferimento, concretizza una guarentigia idonea a tale scopo». Lo stesso principio è stato ancora di recente enunciato in relazione alla disciplina dell'indennità di funzione (ordinanze n. 137 e n. 346 del 2008).

Secondo una univoca giurisprudenza costituzionale, pertanto, sussiste un collegamento fra tale disciplina ed i precetti costituzionali summenzionati, nel senso della imprescindibilità dell'esistenza di un meccanismo, sia pure non a contenuto costituzionalmente imposto, che svincoli la progressione stipendiale da una contrattazione e, comunque, in modo da evitare il mero arbitrio di un potere sull'altro. Va aggiunto, poi, che siffatti principi sono confortati dai lavori preparatori della Costituente, dai quali traspare che l'omessa indicazione specifica dell'indipendenza economica delle magistrature non ha significato l'esclusione di tale aspetto dal complesso di condizioni necessario per realizzare l'autonomia ed indipendenza delle stesse (resoconti dei lavori dell'Assemblea 6 novembre 1947, nella seduta pomeridiana; 20 novembre 1947, nella seduta pomeridiana; 26 novembre 1947, nella seduta antimeridiana; 7 novembre 1947, nella seduta pomeridiana; 13 novembre 1947, nella seduta antimeridiana; 14 novembre 1947, nella seduta antimeridiana; 21 novembre 1947, nella seduta pomeridiana; 11 novembre 1947, nella seduta pomeridiana).

La specificità di tale disciplina costituisce, peraltro, anche conseguenza del fatto che la magistratura, nell'organizzazione dello Stato costituzionale, esercita una funzione ad essa affidata direttamente dalla Costituzione. Per questa ragione, attraverso un meccanismo di adeguamento automatico del trattamento economico dei magistrati, la legge, sulla base dei principi costituzionali, ha messo al riparo l'autonomia e l'indipendenza della magistratura da qualsiasi forma di interferenza, che potesse, sia pure potenzialmente, menomare tale funzione, attraverso una dialettica contrattualistica. In tale assetto costituzionale, pertanto, il rapporto fra lo Stato e la magistratura, come ordine autonomo ed indipendente, eccede i connotati di un mero rapporto di lavoro, in cui il contraente-datore di lavoro possa al contempo essere parte e regolatore di tale rapporto.

11.5.− In occasione di pregresse manovre economiche, recanti deroghe temporanee a tali meccanismi rivalutativi di adeguamento, disposte, in particolare, in occasione della grave congiuntura economica del 1992, questa Corte ha già indicato i limiti entro i quali un tale intervento può ritenersi rispettoso dei principi sopra sintetizzati.

In particolare, l'ordinanza n. 299 del 1999, premesso che il decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 novembre 1992, n. 438, era stato emanato in un momento molto delicato per la vita economico-finanziaria del Paese, caratterizzato dalla necessità di recuperare l'equilibrio di bilancio, ha affermato che «per esigenze così stringenti il legislatore ha imposto a tutti sacrifici anche onerosi (sentenza n. 245 del 1997) e che norme di tale natura possono ritenersi non lesive del principio di cui all'art. 3 della Costituzione (sotto il duplice aspetto della non contrarietà sia al principio di uguaglianza sostanziale, sia a quello della non irragionevolezza), a condizione che i suddetti sacrifici siano eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso». In particolare, la pronuncia ha precisato che tale intervento, «pur collocandosi in un ambito estremo, non lede tuttavia alcuno dei precetti indicati, in quanto il sacrificio imposto ai pubblici dipendenti dal comma 3 del citato art. 7 è stato limitato a un anno; così come limitato nel tempo è stato il divieto di stipulazione di nuovi accordi economici collettivi, previsto dal comma 1 dell'art. 7 e che, quindi, tale norma ha imposto un sacrificio non irragionevolmente esteso nel tempo (sentenza n. 99 del 1995), né irrazionalmente ripartito fra categorie diverse di cittadini».

Sempre con riferimento al decreto-legge n. 384 del 1992, è stato altresì sottolineato che il cosiddetto "blocco" dallo stesso stabilito, di cui era evidente il carattere provvedimentale del tutto eccezionale, esauriva i suoi effetti nell'anno considerato, limitandosi a impedire erogazioni per esigenze di riequilibrio del bilancio (sentenza n. 245 del 1997), riconosciute meritevoli di tutela a condizione che le disposizioni adottate non risultassero arbitrarie (sentenze n. 417 del 1996, n. 99 del 1995, n. 6 del 1994).

11.6.− Il meccanismo di adeguamento delle retribuzioni dei magistrati può, dunque, a certe condizioni essere sottoposto per legge a limitazioni, in particolare quando gli interventi che incidono su di esso siano collocati in un quadro di analoghi sacrifici imposti sia al pubblico impiego (attraverso il blocco della contrattazione – sulla base della quale l'ISTAT calcola l'aumento medio da applicare), sia a tutti i cittadini, attraverso correlative misure, anche di carattere fiscale.

Allorquando la gravità della situazione economica e la previsione del suo superamento non prima dell'arco di tempo considerato impongano un intervento sugli adeguamenti stipendiali, anche in un contesto di generale raffreddamento delle dinamiche retributive del pubblico impiego, tale intervento non potrebbe sospendere le garanzie stipendiali oltre il periodo reso necessario dalle esigenze di riequilibrio di bilancio.

Nel caso di specie, i ricordati limiti tracciati dalla giurisprudenza di questa Corte risultano irragionevolmente oltrepassati.

11.7.− In primo luogo, la disciplina censurata ha posto nel nulla la determinazione già disposta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 giugno 2009, che aveva fissato l'incremento con decorrenza dal 1° gennaio 2009, incidendo quindi sul conguaglio del 2012. Pertanto, assume rilievo decisivo la constatazione che, in relazione a questo aspetto, l'intervento per il solo personale della magistratura eccede l'obiettivo di realizzare un "raffreddamento" della dinamica retributiva ed ha, invece, comportato una vera e propria irragionevole riduzione di quanto già riconosciuto sulla base delle norme che disciplinano l'adeguamento.

In secondo luogo, oltre ad essere disposto non solo un raffreddamento della dinamica retributiva, bensì una riduzione di quanto già spettante per il 2012, è stato impedito qualsiasi recupero di tale progressione, con l'imposizione di un "tetto" per il conguaglio dell'anno 2015, determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014; escludendo pertanto il triennio 2011-2013 e con un effetto irreversibile.

La fissazione di un "tetto" per l'acconto dell'adeguamento relativo all'anno 2014 e di un "tetto" per il conguaglio dell'anno 2015, scollegato peraltro dalle esigenze di bilancio che governano il provvedimento, costituisce, infatti, un ulteriore illegittimo superamento dei limiti temporali dell'intervento emergenziale stabilito dal legislatore per il triennio 2011-2013. Tale disciplina, in quanto suscettibile di determinare effetti permanenti del blocco dell'adeguamento soltanto per le categorie interessate dal medesimo blocco, determina per ciò stesso la violazione dell'art. 3 Cost., nonché dei ricordati principi costituzionali posti a presidio dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura. La disciplina in esame realizza, infatti, una ingiustificata disparità di trattamento fra la categoria dei magistrati e quella del pubblico impiego contrattualizzato, che, diversamente dal primo, vede limitata la possibilità di contrattazione soltanto per un triennio.

Inoltre, l'intervento normativo in questione non solo copre potenzialmente un arco di tempo superiore alle individuate esigenze di bilancio, ma soltanto apparentemente è limitato nel tempo, se si considerano le analoghe misure pregresse che hanno interessato i meccanismi di adeguamento, in particolare, con riferimento all'art. 1, comma 576, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), che riduceva la corresponsione dell'adeguamento maturato.

In tale contesto, il fatto che i magistrati, in quanto esclusi dalla possibilità di interloquire in sede contrattuale, si giovino degli aumenti contrattuali soltanto con un triennio di ritardo, salva la previsione di acconti, non può consentire di arrecare esclusivamente ad essi un ulteriore pregiudizio, consistente non soltanto nella mancata progressione relativa al triennio precedente, ma anche conseguente all'impossibilità di giovarsi di quella che la contrattazione nel pubblico impiego potrebbe raggiungere oltre il triennio di blocco. In questo senso, l'intervento normativo censurato,

oltre a superare i limiti costituzionali indicati dalla giurisprudenza di questa Corte, che collocava in ambito estremo una misura incidente su un solo anno, travalica l'effetto finanziario voluto, trasformando un meccanismo di guarentigia in motivo di irragionevole discriminazione.

In definitiva, la disciplina censurata eccede i limiti del raffreddamento delle dinamiche retributive, in danno di una sola categoria di pubblici dipendenti.

11.8.− Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 22, del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui dispone che, per il personale di cui alla legge n. 27 del 1981, non sono erogati, senza possibilità di recupero, gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012 e che per tale personale, per il triennio 2013-2015, l'acconto spettante per l'anno 2014 è pari alla misura già prevista per l'anno 2010 e il conguaglio per l'anno 2015 viene determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014; nonché nella parte in cui non esclude che a detto personale sia applicato il primo periodo del comma 21.

12.− La questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 22, del citato decreto-legge n. 78 del 2010, nella parte in cui stabilisce la decurtazione dell'indennità prevista dall'art. 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, sollevata in riferimento agli articoli 3 e 53 Cost., è fondata.

12.1.− *In limine*, va osservato che la giurisprudenza di questa Corte ha dapprima definito tale indennità come voce collegata al "servizio istituzionale svolto dai magistrati" (ordinanza n. 57 del 1990).

Successivamente, la sentenza n. 238 del 1990 ha ulteriormente precisato che la "speciale" indennità di cui si tratta, correlandosi al peculiare status dei magistrati, costituisce una componente del loro normale trattamento economico, soggetto ad una regolamentazione autonoma. Tale componente, tuttavia, secondo la Corte, è necessariamente correlata al concreto esercizio delle funzioni, in quanto espressamente collegata ai particolari "oneri" che i magistrati "incontrano nello svolgimento della loro attività", la quale comporta peraltro un impegno senza prestabiliti limiti temporali. La corresponsione della stessa è, dunque, strettamente connessa all'effettiva prestazione del servizio (sentenza n. 407 del 1996 e ordinanza n. 106 del 1997).

Con riferimento alla erogazione di tale indennità nel caso di astensione obbligatoria dal lavoro dei magistrati, la Corte ha ribadito la peculiarità di tale voce stipendiale, sia dal punto di vista del regime di corresponsione e di rivalutazione, sia dal punto di vista della specialità della sua ispirazione al precetto costituzionale di autonomia ed indipendenza (ordinanze n. 346 del 2008, n. 137 del 2008, n. 290 del 2006).

Ai fini della decisione occorre, dunque, tenere conto del fatto che tale indennità, sebbene sia stata nel tempo considerata anche come una componente normale della retribuzione, non ha perso la sua natura particolare, conseguente all'essere la stessa diretta a compensare un complesso di oneri inscindibilmente connessi alle modalità di esercizio delle funzioni svolte dai magistrati.

12.2.− Ciò posto, occorre preliminarmente stabilire la natura giuridica del prelievo stabilito dalla norma impugnata, la quale statuisce che l'indennità «spettante negli anni 2011, 2012 e 2013, è ridotta del 15% per l'anno 2011, del 25% per l'anno 2012 e del 32% per l'anno 2013».

12.3.− Questa Corte non ritiene che la disposizione in esame preveda una mera progressiva riduzione dell'indennità.

In primo luogo, la formula utilizzata dal legislatore non lascia adito a dubbi sul fatto che l'indennità continui ad assolvere la sua originaria funzione di compensare i particolari oneri connessi al servizio istituzionale svolto dai magistrati. La "riduzione", infatti, non opera ai fini previdenziali e, pertanto, integra non una decurtazione retributiva, ma un prelievo triennale straordinario per aliquote crescenti.

In secondo luogo, confinare la misura finanziaria in esame nell'ambito retributivo significherebbe incorrere in una contraddizione, dato che dovrebbero ritenersi corrispondentemente ridotti, nel periodo considerato, quei particolari oneri che essa è diretta a compensare, riduzione che, all'evidenza, è esclusa. Tale opzione ermeneutica, inoltre, condurrebbe ad una conclusione altrettanto irragionevole, poiché essa attribuirebbe al legislatore l'intento di ridurre una componente connessa ad una soluzione organizzativa in cui l'amministrazione pubblica, piuttosto che optare per un diretto impiego di moduli organizzativi e strumentali che tengano indenni economicamente i magistrati dai

predetti oneri, ha ritenuto più vantaggioso affidarne a questi ultimi una porzione, previo specifico ristoro economico, sottratto, dunque, ad imposizioni tributarie diverse da quelle che già colpiscono, a mezzo ritenuta, tali somme.

Per altro verso, poi, trattandosi di una componente del trattamento economico collegata ai principi di autonomia ed indipendenza della magistratura, la sua riduzione, in sé, in aggiunta alla mancata rivalutazione, determinerebbe un ulteriore *vulnus* della Costituzione.

Vero è che, esclusa la configurabilità di un prelievo forzoso *sine causa*, deve ritenersi che la decurtazione oggetto della questione di costituzionalità, nonostante il riferimento testuale ad una "riduzione" e ad un "contenimento delle spese", rivesta carattere tributario, trattandosi all'evidenza di una prestazione patrimoniale imposta, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, destinata a sovvenire le pubbliche spese. La *ratio* della disposizione censurata, in altri termini, è quella di reperire risorse per l'erario.

La giurisprudenza di questa Corte ha costantemente precisato che gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria sono tre: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico (nella specie, di una voce retributiva di un rapporto di lavoro ascrivibile ad un dipendente di lavoro pubblico statale "non contrattualizzato"); le risorse connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione sono destinate a sovvenire pubbliche spese.

Questi tre richiamati requisiti, congiuntamente considerati, ricorrono nella misura in esame, considerato che l'indennità giudiziaria partecipa di una natura retributiva e la sua decurtazione, ai fini del «contenimento delle spese in materia di impiego pubblico» (come reca la rubrica dell'art. 9 censurato), costituisce il dichiarato e prevalente intento del legislatore. Inoltre, la misura denunciata neppure ha modificato l'istituto dell'indennità giudiziaria, perché alla temporanea diminuzione di alcuni punti percentuali della entità di tale indennità non corrisponde, come sopra precisato, né la correlativa riduzione degli obblighi e prestazioni previdenziali, né la riduzione dei carichi lavorativi che l'indennità è diretta a compensare. Infine, l'assenza di una espressa indicazione della destinazione delle maggiori risorse conseguite dallo Stato non esclude che siano destinate a sovvenire pubbliche spese, e, in particolare, a stabilizzare la finanza pubblica, trattandosi di un usuale comportamento del legislatore quello di non prevedere, per i proventi delle imposte, una destinazione diversa dal generico "concorso alle pubbliche spese" desumibile dall'art. 53 Cost. Nella specie, tale destinazione si desume anche dal titolo stesso del decreto-legge: «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», in coerenza con le finalità generali delle imposte.

12.4.− Ritenuta la natura tributaria della misura in esame, questa non è immune dalle censure di illegittimità costituzionale prospettate da tutti i rimettenti con riferimento agli articoli 3 e 53 Cost.

Il tributo che interessa incide su una particolare voce di reddito di lavoro, che è parte di un reddito lavorativo complessivo già sottoposto ad imposta in condizioni di parità con tutti gli altri percettori di reddito di lavoro; e introduce, quindi, senza alcuna giustificazione, un elemento di discriminazione soltanto ai danni della particolare categoria di dipendenti statali non contrattualizzati che beneficia dell'indennità giudiziaria. Con la sua applicazione, infatti, viene colpita più gravemente, a parità di capacità contributiva per redditi di lavoro, esclusivamente detta categoria. Ove, poi, si potesse prescindere da tale pur decisiva considerazione, la previsione di siffatto tributo speciale comporterebbe comunque una ingiustificata disparità di trattamento con riguardo alle indennità percepite dagli altri dipendenti statali, non assoggettate, negli stessi periodi d'imposta, ad alcun prelievo tributario aggiuntivo. È opportuno sottolineare che l'indicata disparità di trattamento è tanto più ingiustificata in quanto proprio la sopra ricordata funzione dell'indennità giudiziaria di compenso all'attività dei magistrati di supplenza alle gravi lacune organizzative dell'apparato della giustizia, esige il più scrupoloso rispetto da parte del legislatore dei canoni della ragionevolezza e dell'uguaglianza.

12.5.− Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 22, del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui dispone che l'indennità speciale di cui all'articolo 3 della legge n. 27

del 1981, spettante al personale indicato in tale legge, negli anni 2011, 2012 e 2013, sia ridotta del 15% per l'anno 2011, del 25% per l'anno 2012 e del 32% per l'anno 2013.

[*omissis*]

13.− La questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010, sollevata in riferimento agli articoli 3 e 53 Cost., è del pari fondata.

13.1.− La disposizione, nella parte censurata, prevede che «a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti dai rispettivi ordinamenti, delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, superiori a 90.000 euro lordi annui sono ridotti del 5% per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10% per la parte eccedente 150.000 euro».

13.2.− Anche la decisione su tale questione richiede, preliminarmente, di accertare se la norma censurata preveda una mera riduzione del trattamento economico, incidente solo sul contenuto del rapporto lavorativo dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche (come afferma l'Avvocatura generale dello Stato), oppure introduca un vero e proprio prelievo tributario (come sostengono i TAR rimettenti).

13.2.1.− Come già osservato in precedenza, questa Corte ha più volte affermato che, indipendentemente dal *nomen iuris* attribuitole dal legislatore, al fine di valutare se una decurtazione patrimoniale definitiva integri un tributo, occorre interpretare la disciplina sostanziale che la prevede alla luce dei criteri indicati dalla giurisprudenza costituzionale come caratterizzanti la nozione unitaria di tributo: cioè la doverosità della prestazione, in mancanza di un rapporto sinallagmatico tra le parti, nonché il collegamento di tale prestazione con la pubblica spesa, in relazione ad un presupposto economicamente rilevante (*ex plurimis*, sentenze n. 141 del 2009, n. 335 e n. 64 del 2008, n. 334 del 2006, n. 73 del 2005). Un tributo consiste, quindi, in un «prelievo coattivo che è finalizzato al concorso alle pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva» (sentenza n. 102 del 2008); indice che deve esprimere l'idoneità di tale soggetto all'obbligazione tributaria (sentenze n. 91 del 1972, n. 97 del 1968, n. 89 del 1966, n. 16 del 1965, n. 45 del 1964).

13.2.2.− Tanto premesso, va constatato che la disposizione impugnata (introdotta dal medesimo *incipit* e sorretta dalla medesima *ratio* del contributo di solidarietà di cui all'art. 2, comma 2, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo» e convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, la cui natura tributaria è indubitabile) partecipa di tutti i sopra indicati elementi caratteristici del prelievo tributario.

In primo luogo, è stata stabilita in via autoritativa una decurtazione patrimoniale («riduzione» del trattamento economico), senza che rilevi la volontà – in ordine all'*an*, al *quantum*, al *quando* ed al *quomodo* – di chi la subisce.

In secondo luogo, la norma stabilisce che le risorse rese disponibili dalla «riduzione» del trattamento economico sono acquisite al bilancio dello Stato, senza operare alcuna distinzione tra le diverse categorie di dipendenti pubblici e, in particolare, tra i dipendenti pubblici statali e non statali. Ne deriva che la misura finanziaria in esame non può integrare una nuova disciplina del rapporto sinallagmatico tra datore di lavoro e dipendente, perché lo Stato non avrebbe titolo per modificare con la disposizione in esame i trattamenti economici di rapporti lavorativi di cui non è parte. In altri termini, gli enti pubblici non statali (territoriali o no), nella loro qualità di datori di lavoro, non traggono alcun beneficio economico dalla predetta «riduzione», ma agiscono come «sostituti d'imposta» per le imposte sui redditi, trattenendo gli importi indicati dalla norma denunciata (quali «ritenute alla fonte») e provvedendo al loro «versamento diretto» all'erario per conto dei "sostituiti" propri dipendenti (ai sensi degli artt. 1, lettera *b*, e 3 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, recante «Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito»). Inoltre, la permanenza degli obblighi previdenziali al lordo della «riduzione» (terzo periodo dell'impugnato comma 2: «La riduzione [...] non opera ai fini previdenziali») costituisce ulteriore e definitiva dimostrazione che la temporanea

decurtazione del trattamento economico integra, in realtà, un prelievo a carico del dipendente pubblico e non una modificazione (peraltro unilaterale) del contenuto del rapporto di lavoro, alla quale avrebbe dovuto necessariamente conseguire, secondo ragionevolezza, una corrispondente modificazione di tali obblighi. Né a conclusioni diverse può giungersi per i soli dipendenti statali cosiddetti "non contrattualizzati", per i quali una modifica del trattamento economico avrebbe necessariamente richiesto un intervento legislativo. È evidente, infatti, che l'unitarietà della disciplina posta dalla norma censurata (che, come già osservato, non distingue tra diverse categorie di dipendenti pubblici ed ha riguardo al «trattamento economico complessivo», comprensivo anche di voci stipendiali ed indennitarie corrisposte allo stesso soggetto da diverse amministrazioni pubbliche) e la permanenza in ogni caso degli obblighi previdenziali al lordo della «riduzione» impediscono di ritenere che per i soli dipendenti statali non contrattualizzati la norma impugnata abbia introdotto una nuova, temporanea e parziale disciplina del rapporto lavorativo. L'unica particolarità per i dipendenti statali (contrattualizzati o no) consiste nel fatto (non rilevante ai fini del presente giudizio) che il prelievo è effettuato dallo Stato mediante «ritenuta diretta», ai sensi degli artt. 1, lettera *a)*, e 2 del d.P.R. n. 602 del 1973.

In terzo luogo, sussiste il collegamento del prelievo con la pubblica spesa, in quanto lo stesso legislatore afferma che la norma impugnata risponde alla dichiarata *ratio* di destinare le risorse rese disponibili dalla decurtazione patrimoniale del trattamento economico complessivo dei dipendenti pubblici al bilancio dello Stato per raggiungere, nei tempi previsti, gli obiettivi concordati in sede europea, cioè il pareggio di bilancio e, in particolare, la diminuzione del debito pubblico.

In quarto luogo, il presupposto economicamente rilevante in relazione al quale è previsto il prelievo è, con tutta evidenza, il complessivo reddito di lavoro conseguito dal dipendente pubblico nel periodo dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013. Le stesse modalità applicative della misura seguite dal Ministero dell'economia e delle finanze, includendo nel montante lordo liquidato nel corso dell'anno, anche gli arretrati sia relativi all'anno corrente che per anni precedenti, sia delle competenze fisse che di quelle accessorie, ricollega la misura, più che al trattamento economico del dipendente, al reddito da lavoro pubblico, che concorre a formare il calcolo del risultato impositivo.

Occorre, perciò, concludere che la normativa, nonostante la formulazione letterale della norma in esame, non può considerarsi una riduzione delle retribuzioni, come sostiene l'Avvocatura dello Stato, allorché, nella memoria difensiva, individua la necessità dell'intervento nel suggerimento dei presidenti (uscente e nominato) della BCE (banca centrale per la moneta unica europea) contenuto in una lettera al Governo italiano.

Si tratta, invece, di una imposta speciale prevista nei confronti dei soli pubblici dipendenti.

13.3.− Ritenuta la natura tributaria del prelievo stabilito dalla norma censurata, occorre valutarne la conformità con i parametri evocati.

13.3.1.− In proposito va ricordato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria; ma esige invece un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (artt. 2 e 3 della Costituzione)» (sentenza n. 341 del 2000). Pertanto, il controllo della Corte in ordine alla lesione dei principi di cui all'art. 53 Cost., come specificazione del fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., consiste in un «giudizio sull'uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione» (sentenza n. 111 del 1997).

Nella specie, pure considerando al giusto la discrezionalità legislativa in materia, la norma impugnata si pone in evidente contrasto con gli articoli 3 e 53 Cost. L'introduzione di una imposta speciale, sia pure transitoria ed eccezionale, in relazione soltanto ai redditi di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica

amministrazione vìola, infatti, il principio della parità di prelievo a parità di presupposto d'imposta economicamente rilevante. Tale violazione si manifesta sotto due diversi profili.

Da un lato, a parità di reddito lavorativo, il prelievo è ingiustificatamente limitato ai soli dipendenti pubblici. D'altro lato, il legislatore, pur avendo richiesto (con l'art. 2 del d.l. n. 138 del 2011) il contributo di solidarietà (di indubbia natura tributaria) del 3% sui redditi annui superiori a 300.000,00 euro, al fine di reperire risorse per la stabilizzazione finanziaria, ha inopinatamente scelto di imporre ai soli dipendenti pubblici, per la medesima finalità, l'ulteriore speciale prelievo tributario oggetto di censura. Nel caso in esame, dunque, l'irragionevolezza non risiede nell'entità del prelievo denunciato, ma nella ingiustificata limitazione della platea dei soggetti passivi. La sostanziale identità di *ratio* dei differenti interventi "di solidarietà", poi, prelude essa stessa ad un giudizio di irragionevolezza ed arbitrarietà del diverso trattamento riservato ai pubblici dipendenti, foriero peraltro di un risultato di bilancio che avrebbe potuto essere ben diverso e più favorevole per lo Stato, laddove il legislatore avesse rispettato i principi di eguaglianza dei cittadini e di solidarietà economica, anche modulando diversamente un "universale" intervento impositivo. L'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è, infatti, suscettibile senza dubbio di consentire al legislatore anche il ricorso a strumenti eccezionali, nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti cittadini necessitano. Tuttavia, è compito dello Stato garantire, anche in queste condizioni, il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, il quale, certo, non è indifferente alla realtà economica e finanziaria, ma con altrettanta certezza non può consentire deroghe al principio di uguaglianza, sul quale è fondato l'ordinamento costituzionale.

In conclusione, il tributo imposto determina un irragionevole effetto discriminatorio.

13.4.− Di conseguenza, va pronunciata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui dispone che a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti dai rispettivi ordinamenti, delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), superiori a 90.000 euro lordi annui siano ridotti del 5% per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10% per la parte eccedente 150.000 euro.

14.− Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 10, del citato d.l. n. 78 del 2010, sollevata in riferimento agli articoli 3 e 36 Cost. è fondata.

La premessa interpretativa del TAR per l'Umbria è, innanzitutto, corretta in punto di ricostruzione del quadro normativo, poiché la mancata espressa esclusione del permanere della trattenuta a carico del lavoratore non potrebbe indurre a far uso dell'argomento *a silentio* sia pure per perseguire un'interpretazione costituzionalmente orientata. Il perdurare del prelievo di cui si discute, infatti, oltre a derivare dall'astratta compatibilità fra il nuovo regime e la disciplina contenuta nel d.P.R. n. 1032 del 1973, è avvalorato dal fatto che il citato art. 12, comma 10, non contiene affatto una disciplina organica sulle prestazioni previdenziali in favore dei dipendenti dello Stato, in grado di sostituirsi, in senso novativo, al d.P.R. n. 1032 del 1973, come del resto ritenuto dall'Amministrazione in sede applicativa.

Ciò posto, va osservato che fino al 31 dicembre 2010 la normativa imponeva al datore di lavoro pubblico un accantonamento complessivo del 9,60% sull'80% della retribuzione lorda, con una trattenuta a carico del dipendente pari al 2,50%, calcolato sempre sull'80% della retribuzione. La differente normativa pregressa prevedeva dunque un accantonamento determinato su una base di computo inferiore e, a fronte di un miglior trattamento di fine rapporto, esigeva la rivalsa sul dipendente di cui si discute.

Nel nuovo assetto dell'istituto determinato dalla norma impugnata, invece, la percentuale di accantonamento opera sull'intera retribuzione, con la conseguenza che il mantenimento della rivalsa sul dipendente, in assenza peraltro della "fascia esente", determina una diminuzione della retribuzione e, nel contempo, la diminuzione della quantità del TFR maturata nel tempo.

La disposizione censurata, a fronte dell'estensione del regime di cui all'art. 2120 del codice civile (ai fini del computo dei trattamenti di fine rapporto) sulle anzianità contributive maturate a fare tempo dal 1º gennaio 2011, determina irragionevolmente l'applicazione dell'aliquota del 6,91% sull'intera retribuzione, senza escludere nel contempo la vigenza della trattenuta a carico del dipendente pari al 2,50% della base contributiva della buonuscita, operata a titolo di rivalsa sull'accantonamento per l'indennità di buonuscita, in combinato con l'art. 37 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032.

Nel consentire allo Stato una riduzione dell'accantonamento, irragionevole perché non collegata con la qualità e quantità del lavoro prestato e perché – a parità di retribuzione – determina un ingiustificato trattamento deteriore dei dipendenti pubblici rispetto a quelli privati, non sottoposti a rivalsa da parte del datore di lavoro, la disposizione impugnata viola per ciò stesso gli articoli 3 e 36 della Costituzione.

14.1.– Va, quindi, pronunciata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 10, del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui non esclude l'applicazione a carico del dipendente della rivalsa pari al 2,50% della base contributiva, prevista dall'art. 37, comma 1, del d.P.R. n. 1032 del 1973.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

1) [*omissis*]

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 22, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nella parte in cui dispone che, per il personale di cui alla legge 19 febbraio 1981, n. 27 (Provvidenze per il personale di magistratura) non sono erogati, senza possibilità di recupero, gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012 e che per tale personale, per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 è pari alla misura già prevista per l'anno 2010 e il conguaglio per l'anno 2015 viene determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014; nonché nella parte in cui non esclude che a detto personale sia applicato il primo periodo del comma 21;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 22, del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui dispone che l'indennità speciale di cui all'articolo 3 della legge n. 27 del 1981, spettante al personale indicato in tale legge, negli anni 2011, 2012 e 2013, sia ridotta del 15% per l'anno 2011, del 25% per l'anno 2012 e del 32% per l'anno 2013;

4) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui dispone che a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti dai rispettivi ordinamenti, delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3, dell'art. 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), superiori a 90.000 euro lordi annui siano ridotti del 5% per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10% per la parte eccedente 150.000 euro;

5) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 10, del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui non esclude l'applicazione a carico del dipendente della rivalsa pari al 2,50% della base contributiva, prevista dall'art. 37, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032 (Approvazione del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato);

6) - 7) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2012.

Sentenza n. 304/2013 (Pres. Silvestri; Red. Napolitano)

Impiego pubblico – Personale della carriera diplomatica – Previsione secondo cui le progressioni di carriera, comunque denominate, eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici – Asserita irragionevole disparità di trattamento all'interno del personale della carriera diplomatica – Asserita lesione del diritto ad una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro prestato – Asserita lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione – Asserite violazioni del principio di capacità contributiva e del principio di progressività – Insussistenza – Non fondatezza delle questioni

Considerato in diritto

1.− Con sei ordinanze di identico tenore (reg. ord. nn. 218, 219, 243, 244, 245 e 246 del 2012) il Tribunale amministrativo del Lazio ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, in riferimento agli artt. 2, 3, 36, 53 e 97 della Costituzione.

[*omissis*]

1.2.− Secondo il rimettente, la norma censurata, nella parte in cui dispone che «Per il personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici», determinerebbe, in violazione dell'art. 3 Cost., un'irragionevole disparità di trattamento all'interno del personale della carriera diplomatica, in quanto, a parità di qualifica e con mansioni conseguentemente corrispondenti, tali dipendenti percepirebbero un diverso trattamento economico, in relazione ad un elemento del tutto aleatorio costituito dall'anno in cui la qualifica è stata ad essi attribuita.

La norma indicata, inoltre, violerebbe l'art. 36 Cost., ledendo il diritto del lavoratore ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato (dato che si deve presumere che il rispetto di questo precetto costituzionale sia stato alla base della determinazione della retribuzione tabellare delle varie qualifiche), nonché gli artt. 2, 3 e 36 Cost., in quanto la riduzione del passivo del bilancio statale si deve comunque armonizzare, secondo proporzionalità e ragionevolezza, oltre che con i principi di eguaglianza formale e sostanziale, con gli altri valori tutelati dalla Costituzione, tra cui appunto quelli definiti dall'art. 36 Cost.

Risulterebbe violato anche l'art. 97 Cost., perché la differenziazione del trattamento economico non per le mansioni espletate ma in relazione ad un elemento casuale come il momento in cui la qualifica è stata conferita, interferirebbe negativamente sui rapporti tra i colleghi stessi, alcuni dei quali ingiustamente discriminati, determinando un effetto negativo sull'organizzazione degli uffici e sul loro buon andamento.

In via subordinata, il Tar del Lazio ritiene che il terzo periodo dell'art. 9, comma 21, violi anche gli artt. 2, 3 e 53 Cost. in quanto, trattenendo una parte dei compensi maturati con la promozione, imporrebbe ai dipendenti una prestazione patrimoniale in violazione del principio di capacità contributiva e senza alcuna considerazione del principio di progressività.

Il sacrificio patrimoniale imposto verrebbe in tal modo ad acquisire la veste di «tributo anomalo» che, incidendo soltanto sulla condizione e sul patrimonio di una determinata categoria di pubblici impiegati, lasciando altre categorie di lavoratori indenni, o, comunque, colpendoli più leggermente a parità di capacità reddituale, sarebbe arbitrario ed irragionevole e violerebbe il principio di uguaglianza fissato dall'art. 3 Cost. ed il principio solidaristico di cui all'art. 2 Cost.

[*omissis*]

3.− La questione di costituzionalità dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, sollevata in riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost., non è fondata.

Il trattamento economico e funzionale del personale diplomatico, al contrario di quanto sostiene il rimettente, non è eguale per tutti i dipendenti posizionati nel medesimo grado. Al riguardo, occorre osservare, sia che la voce retributiva oggetto della presente questione è solo una delle voci che costituiscono il trattamento complessivo dei funzionari della carriera diplomatica, sia che nell'ordinamento di tale personale non è prevista l'obbligatoria corrispondenza tra grado e funzioni e, conseguentemente, tra grado e trattamento economico collegato all'esercizio delle funzioni.

Per ciò che concerne il primo dei punti innanzi evidenziati, vi è da considerare che l'art. 3 del d.P.R. 13 agosto 2010, n. 206 (Recepimento dell'accordo sindacale per il personale della carriera diplomatica, relativamente al servizio prestato in Italia), prevede che la voce relativa allo stipendio tabellare conviva, per il periodo in cui detti funzionari prestano la loro attività in Italia, con altre due voci, retribuzione di posizione e di risultato, e che per il personale che svolge le sue funzioni all'estero è prevista la corresponsione di indennità e misure di favore disciplinate dagli artt. 170 e seguenti del d.P.R. n. 18 del 1967 (tra le quali ha particolare rilievo quella «di servizio all'estero»), sulle quali non opera, ovviamente, la cristallizzazione stipendiale di cui si tratta. Ed è opportuno, al riguardo, tenere presente, con riferimento a quest'ultima voce, che per il personale della carriera diplomatica lo svolgimento del servizio all'estero non costituisce un dato occasionale, ma un normale adempimento delle funzioni relative allo svolgimento dei «compiti spettanti allo Stato in materia di rapporti politici, economici, sociali e culturali con l'estero» attribuiti al Ministero dall'art.12 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Quanto al secondo aspetto, vale a dire la presenza di disposizioni legislative che escludono l'obbligatoria corrispondenza tra grado e svolgimento delle funzioni, deve richiamarsi l'art. 101 del d.P.R. n. 18 del 1967, che prevede, al quarto comma, che: «Il funzionario diplomatico che consegua l'avanzamento al grado superiore può continuare ad esercitare le precedenti funzioni per il tempo richiesto dalle esigenze di servizio»; al quinto comma, che: «In deroga a quanto stabilito dal terzo comma, lettera *b)* del presente articolo, i funzionari diplomatici, purché compresi in ordine di ruolo nei primi due terzi dell'organico del grado, possono essere destinati, per esigenze di servizio, a coprire posti all'estero cui corrispondono funzioni del grado immediatamente superiore, ai sensi della tabella 1, in sedi individuate con decreto del Ministro degli affari esteri, di concerto con quello del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, fatto salvo quanto è disposto nel successivo sesto comma per i capi di rappresentanza diplomatica»; e, al sesto comma, che: «Con il medesimo decreto di cui al quinto comma del presente articolo sono altresì individuate le rappresentanze diplomatiche a cui possono essere preposti, per ragioni di servizio, consiglieri d'ambasciata compresi nei primi due terzi dell'organico del grado».

Risulta evidente, pertanto, che l'assunto da cui muove il rimettente circa l'uniformità del trattamento retributivo del personale della carriera diplomatica in relazione al grado o alle funzioni ricoperte e la necessaria corrispondenza tra le funzioni esercitate e il grado ricoperto, non trova alcuna conferma nella disciplina del personale della carriera diplomatica.

Inoltre, deve rilevarsi che, pur in presenza di un principio di carattere generale di tendenziale allineamento stipendiale, per evitare, tra gli appartenenti alla medesima qualifica o al medesimo grado, disparità di trattamento, nel caso di specie manca uno degli elementi cui è connessa l'esigenza dell'identico trattamento retributivo, vale a dire il possesso della medesima anzianità di servizio. Infatti, coloro che hanno maturato il diverso trattamento connesso alla progressione in carriera avvenuta prima del 2011 hanno comunque una maggiore anzianità di servizio, la quale già di per sé può giustificare un diverso trattamento retributivo.

Va sottolineato, infine, che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, è ammessa una disomogeneità delle retribuzioni anche a parità di qualifica e di anzianità nelle ipotesi di conservazione di elementi retributivi derivanti da posizioni personali di stato, ovvero spettanti per effetto di incarichi o funzioni non aventi carattere di generalità, ovvero derivanti dal mantenimento di più favorevoli trattamenti economici comunque conseguiti in settori diversi dell'amministrazione. Sulla base di queste motivazioni si è ritenuta legittima la disciplina (di cui all'art. 7 del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, recante «Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico

impiego, nonché disposizioni fiscali», convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 14 novembre 1992, n. 438) che ha determinato l'abrogazione del cosiddetto istituto dell'allineamento stipendiale, già introdotto dall'art. 4, terzo comma, del decreto-legge 27 settembre 1982, n. 681 (Adeguamento provvisorio del trattamento economico dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e del personale ad essi collegato), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 20 novembre 1982, n. 869, «proprio al fine di ovviare a situazioni di disparità di trattamento retributivo determinatesi nell'ambito di una stessa qualifica in relazione al riconoscimento di trattamenti "personalizzati", non collegati a specifiche situazioni di stato del beneficiario e conseguenti al "trascinamento" di anzianità pregresse maturate in qualifiche e ruoli diversi» (sentenza n. 6 del 1994). Può, quindi, addirittura verificarsi che, in casi particolari, nella stessa amministrazione dipendenti con minore anzianità di servizio e, presumibilmente, con incarichi di minor rilievo percepiscano retribuzioni più elevate.

4.− Le questioni di costituzionalità dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, per violazione degli artt. 2, 3 e 36 97 Cost., sono parimenti non fondate.

In riferimento agli artt. 36 e 97 Cost. questa Corte si è ripetutamente espressa nel senso che «la proporzionalità e sufficienza della retribuzione devono essere valutate considerando la retribuzione nel suo complesso, non in relazione ai singoli elementi che compongono il trattamento economico (ordinanza n. 368 del 1999; sentenza n. 15 del 1995), mentre il principio di buon andamento dell'amministrazione non può essere richiamato per conseguire miglioramenti retributivi (ordinanza n. 205 del 1998; sentenza n. 273 del 1997)» (ordinanza n. 263 del 2002).

Risulta evidente, pertanto, l'infondatezza delle censure relative alla lesione del diritto del lavoratore ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato, quale quella che si deve presumere in relazione alla retribuzione tabellare attuale dei ricorrenti nei giudizi principali, e alla lesione del buon andamento della pubblica amministrazione.

Con riferimento ai restanti parametri, deve evidenziarsi che, nel caso in esame, la misura adottata è giustificata dall'esigenza di assicurare la coerente attuazione della finalità di temporanea "cristallizzazione" del trattamento economico dei dipendenti pubblici per inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica, realizzata con modalità per certi versi simili a quelle già giudicate da questa Corte non irrazionali ed arbitrarie (sentenze n. 496 e n. 296 del 1993; ordinanza n. 263 del 2002), anche in considerazione della limitazione temporale del sacrificio imposto ai dipendenti (ordinanza n. 299 del 1999).

Va in questa sede ribadito il principio, affermato più volte da questa Corte, secondo il quale dalla disciplina costituzionale in vigore non è dato desumere, per i diritti di natura economica connessi a rapporti di durata, anche nel pubblico impiego, una specifica protezione contro l'eventualità di norme retroattive: di talché, su questo piano, il vero limite nei confronti di norme di tale natura non può essere ricercato altro che nell'esigenza del rispetto del principio generale di ragionevolezza comprensivo della tutela dell'affidamento (*ex plurimis*, sentenze n. 31 e n. 1 del 2011; n. 302 del 2010; n. 228 del 2010; n. 74 del 2008).

In assenza di un'esigenza costituzionale di parità di trattamento ed a fronte di una situazione di fatto in cui lo stesso verificarsi della "progressione di carriera" rappresenta un'eventualità di non sicura attuazione, pertanto, la norma censurata non può dirsi irragionevole viste le sue finalità di contenimento della spesa pubblica per far fronte alla grave crisi economica. Spetta infatti al legislatore, nell'equilibrato esercizio della sua discrezionalità e tenendo conto anche delle esigenze fondamentali di politica economica (sentenze n. 477 e n. 226 del 1993), bilanciare tutti i fattori costituzionalmente rilevanti.

[*omissis*]

5.− Anche la questione di costituzionalità dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, per violazione degli artt. 2, 3 e 53 Cost., non è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte ha costantemente precisato che gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria sono tre: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto

economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese.

Un tributo consiste in un «prelievo coattivo che è finalizzato al concorso alle pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva» (sentenza n. 102 del 2008); indice che deve esprimere l'idoneità di tale soggetto all'obbligazione tributaria (sentenze n. 91 del 1972, n. 97 del 1968, n. 89 del 1966, n. 16 del 1965, n. 45 del 1964).

La norma censurata, sulla base degli indici ora riportati, non ha natura tributaria in quanto non prevede una decurtazione o un prelievo a carico del dipendente pubblico. Pertanto, in assenza di una decurtazione patrimoniale o di un prelievo della stessa natura a carico del soggetto passivo, viene meno in radice il presupposto per affermare la natura tributaria della disposizione. Inoltre, viene a mancare anche il requisito relativo all'acquisizione delle risorse al bilancio dello Stato, in quanto la disposizione non realizza un'acquisizione che, anche in via indiretta, venga a fornire copertura a pubbliche spese, ma determina un risparmio di spesa.
Anche tale ultima censura non è, quindi, fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, sollevata, in riferimento agli articoli 2, 3, 36, 53 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 dicembre 2013.

Sentenza n. 310/2013 (Pres. Silvestri; Red. Coraggio)

Università – Personale cosiddetto non contrattualizzato di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001, tra cui i docenti universitari – Blocco per il triennio 2011-2013 dei meccanismi di adeguamento retributivo, degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio, e di ogni effetto economico delle progressioni in carriera comunque denominate – Asserite irragionevolezza dell'azione legislativa, disparità di trattamento, lesione dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, violazione del principio di proporzionalità della retribuzione, lesione del principio di promozione della ricerca scientifica e del valore dell'insegnamento – Insussistenza – Sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza – Insussistenza della natura tributaria delle norme impugnate – Inconferenza dei parametri relativi alla libertà di insegnamento – Inidoneità del personale di magistratura a fungere da *tertium comparationis* – Sussistenza delle condizioni di legittimità dei meccanismi di risparmio della spesa pubblica – Non fondatezza delle questioni

Considerato in diritto

1.− I Tribunali amministrativi regionali per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, per la Lombardia e per il Piemonte, il Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, e i Tribunali amministrativi regionali per l'Umbria e per la Puglia, con nove ordinanze di rimessione, rispettivamente iscritte ai nn. 179, 197, 259 e 277 del registro ordinanze del 2012 ed ai nn. 3, 16, 83, 123 e 148 del registro ordinanze del 2013, hanno sollevato, nel complesso, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, in riferimento, nel complesso, agli artt. 2, 3, 9, 33, 34, 36, 37, 42, 53, 77 e 97 della Costituzione.

1.1.− Il TAR Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, ha impugnato anche l'art. 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010, in riferimento agli artt. 42 e 97 Cost.

1.2.− Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara, con l'ordinanza n. 294 del 2012, ha impugnato l'art. 9, commi 2 e 22, del d.l. n. 78 del 2010, in riferimento agli artt. 2, 3, 23 e 53 Cost. Tuttavia, con successivo provvedimento di correzione di errore materiale, il rimettente ha disposto che nella suddetta ordinanza i riferimenti normativi fossero sostituiti con l'indicazione «art. 9 comma 21 del d.l. n. 78 del 2010».

[*omissis*]

6.− Il vaglio di legittimità costituzionale, dunque, si incentra sull'art. 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, che stabilisce: «I meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato di cui all'articolo 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, così come previsti dall'articolo 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 ancorché a titolo di acconto, e non danno comunque luogo a successivi recuperi. Per le categorie di personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti. Per il personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2011, n. 165 e successive modificazioni le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici».

La norma, dunque, prevede per il personale cosiddetto non contrattualizzato di cui all'art. 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), tra cui i docenti universitari, il blocco per il triennio 2011-2013:

a) dei meccanismi di adeguamento retributivo previsti dall'art. 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), per gli anni 2011, 2012 e 2013;

b) degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio, relativi allo stesso periodo;

c) di ogni effetto economico delle progressioni in carriera, comunque denominate, conseguite nel periodo 2011-2013.

7.− È presente in tutte le ordinanze la doglianza della mancanza di ragionevolezza dell'azione legislativa, che è dedotta, nel complesso, insieme alla disparità di trattamento, alla lesione dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, alla violazione del principio di proporzionalità della retribuzione, alla lesione del principio di promozione della ricerca scientifica e del valore dell'insegnamento.

La censura è prospettata sotto due profili.

In primo luogo, le norme sono sottoposte al vaglio della Corte per l'inadeguato bilanciamento, operato dal legislatore, tra le finalità di risparmio di spesa della complessiva manovra economica contenuta nel d.l. n. 78 del 2010 e i plurimi interessi costituzionalmente protetti che vengono in rilievo, non potendosi ravvisare, nella specie, per la protrazione nel tempo del blocco e per l'esclusione di successivi recuperi, le condizioni in presenza delle quali questa Corte ha ritenuto legittime analoghe misure (in particolare, sono richiamate le sentenze n. 245 del 1997 e n. 223 del 2012).

In secondo luogo, i rimettenti deducono l'irragionevolezza delle disposizioni, da un lato, per la peculiarità del meccanismo di progressione stipendiale dei docenti universitari, che sarebbe privo di un automatismo *tout court*, in ragione della riforma introdotta con la legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario); dall'altro, per gli effetti che le stesse determinano nell'ambito della categoria professionale dei docenti universitari, dal momento che il carattere indifferenziato della misura colpirebbe in modo più gravoso i ricercatori universitari e coloro che hanno minore anzianità di servizio, nonché coloro che nel triennio avrebbero maturato due dei previsti scatti biennali.

8.− È opportuno procedere ad una ricognizione del quadro normativo in cui si inseriscono le disposizioni impugnate, sia con riguardo agli specifici meccanismi di adeguamento e sviluppo della retribuzione su cui incidono quest'ultime, sia con riguardo ad alcuni profili dell'ordinamento universitario.

8.1.− Quanto al primo periodo del comma 21 dell'art. 9, esso incide sul cosiddetto adeguamento stipendiale disciplinato dall'art. 24, comma 1, della legge n. 448 del 1998, secondo cui la retribuzione delle categorie di personale non contrattualizzato ivi indicate, tra cui i docenti e i ricercatori universitari, è adeguata di diritto annualmente in ragione degli incrementi medi, calcolati dall'Istituto nazionale di statistica, conseguiti nell'anno precedente dalle categorie di pubblici dipendenti contrattualizzati sulle voci retributive, utilizzate dal medesimo Istituto per l'elaborazione degli indici delle retribuzioni contrattuali.

Si può ricordare, in proposito, come la giurisprudenza amministrativa abbia avuto modo di rilevare che l'adeguamento in questione, in quanto correlato alla dinamica salariare dei dipendenti pubblici che si avvalgono del regime della contrattazione collettiva, costituisce sul piano sostanziale un miglioramento retributivo del tutto omologo a quello riconosciuto per il periodo di riferimento al personale contrattualizzato (Consiglio di Stato, sezione sesta, decisione 21 settembre 2010, n. 6991).

Il sistema di adeguamento richiamato nell'art. 9, comma 21, primo periodo, funge, dunque, da criterio di determinazione stipendiale indiretto e *per relationem*, con fini perequativi a favore di categorie non contrattualizzate, all'andamento delle dinamiche retributive degli altri settori del pubblico impiego.

8.2.− Nell'esaminare la disciplina di blocco, senza possibilità di successivo recupero, del suddetto meccanismo di adeguamento, occorre ricordare che il d.l. n. 78 del 2010, al comma 17, dello stesso art. 9, coerentemente con la norma in esame, ha stabilito, tra l'altro, che «Non si dà luogo,

senza possibilità di recupero, alle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012» del personale contrattualizzato.

8.3.− La disciplina delle classi e degli scatti legati all'anzianità di servizio dei professori e ricercatori universitari, su cui incide il secondo periodo dell'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, stabilendo che ai fini della maturazione degli stessi non sono utili gli anni 2011, 2012 e 2013, trova fondamento nel d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 (Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica). Quest'ultimo articola la progressione economica dei docenti di ruolo delle università in una serie di classi e scatti biennali di stipendio, che incidono diversamente a seconda dell'anzianità di servizio.

In particolare, per i professori ordinari la progressione economica si sviluppa in sei classi biennali di stipendio, pari ciascuna all'8 per cento della classe attribuita ai medesimi all'atto della nomina ad ordinario, ovvero del giudizio di conferma, ed in successivi scatti biennali del 2,50 per cento, calcolati sulla classe di stipendio finale (art. 36, quarto comma, del d.P.R. n. 382 del 1980); per i ricercatori confermati, la progressione economica si sviluppa in sette classi di stipendio, pari ciascuna all'8 per cento del parametro iniziale ed in successivi scatti biennali del 2,50 per cento, calcolati sulla classe finale (art. 38, primo comma, del d.P.R. n. 382 del 1980).

Va ricordato che ai sensi dell'art. 3-*ter*, comma 1, del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180 (Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 gennaio 2009, n. 1, «Gli scatti biennali di cui agli articoli 36 e 38 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, destinati a maturare a partire dal 1° gennaio 2011, sono disposti previo accertamento da parte della autorità accademica della effettuazione nel biennio precedente di pubblicazioni scientifiche»; e che il successivo comma 2 ha sancito che «I criteri identificanti il carattere scientifico delle pubblicazioni sono stabiliti con apposito decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, su proposta del Consiglio universitario nazionale e sentito il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca».

Il sistema è stato poi modificato dalla legge n. 240 del 2010: infatti, alla stregua degli artt. 6, comma 14, e 8, comma 1, a decorrere dall'entrata in vigore dei regolamenti attuativi della legge stessa, le classi e gli scatti sono triennali e legati all'esito di una valutazione, le cui modalità sono da definire con apposito regolamento (poi adottato con il d.P.R. 15 dicembre 2011, n. 232 che reca «Regolamento per la disciplina del trattamento economico dei professori e dei ricercatori universitari, a norma dell'articolo 8, commi 1 e 3 della legge 30 dicembre 2010, n. 240»).

8.4.− Va anche ricordato che con il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, all'art. 16, comma 1, lettera *b)*, è stato previsto che per le stesse finalità della legge in esame «con uno o più regolamenti da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, [...] può essere disposta [...] la proroga fino al 31 dicembre 2014 delle vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni previste dalle disposizioni medesime», e che tale proroga è stata in effetti disposta con il d.P.R. 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111).

9.− Così riepilogato il quadro normativo di riferimento, può passarsi ad esaminare le censure prospettate.

10.− Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo, sollevata dal solo TAR Umbria (registro ordinanze nn. 83 e 123 del 2013), in riferimento all'art. 77 Cost., per la asserita mancanza dei presupposti di «necessità» e di «urgenza», atteso che l'esigenza di controllo della finanza pubblica non sarebbe di per sé condizione necessaria e sufficiente a concretare tali requisiti.

In realtà il d.l. n. 78 del 2010, che reca l'intestazione «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», è stato adottato ritenuta la straordinaria

necessità ed urgenza di emanare disposizioni per il contenimento della spesa pubblica e per il contrasto all'evasione fiscale ai fini della stabilizzazione finanziaria, nonché per il rilancio della competitività economica, esigenze che non sono concretamente contestate nelle ordinanze di rimessione.

E d'altro canto l'art. 9, rubricato: «Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico», e che si inserisce nel Capo III «Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico, invalidità e previdenza», appare del tutto coerente con tali finalità di contenimento della spesa pubblica. In particolare, la protrazione nel tempo – anche se non senza limiti − delle misure previste non contraddice la sussistenza della necessità ed urgenza, attese le esigenze di programmazione pluriennale delle politiche di bilancio.

11.− Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, sollevate dal TAR Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, dal TAR Lombardia, dal TAR Umbria e dal TAR Puglia, in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 97, 36 e 53 Cost.

Alle disposizioni in esame, infatti, non può riconoscersi natura tributaria, atteso che non danno luogo ad una prestazione patrimoniale imposta, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, destinata a reperire risorse per l'erario.

La giurisprudenza della Corte, da ultimo (sentenza n. 223 del 2012), ha precisato che gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria sono tre: la disciplina legale deve essere diretta in via prevalente a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve comportare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse derivanti, che devono essere connesse ad un presupposto economicamente rilevante, vanno destinate a «sovvenire» le pubbliche spese.

Conseguentemente, non possono trovare ingresso le censure relative al mancato rispetto dei principi di progressività e di capacità contributiva.

12.− Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo, sollevate, nel complesso, dal TAR Umbria e dal TRGA Trento, in riferimento agli artt. 9, 33, 34 e 97 Cost.

Si ricorda in proposito come la giurisprudenza della Corte non suffraghi la conferenza di tali parametri al trattamento economico dei docenti universitari, atteso che con la sentenza n. 22 del 1996, si è affermato, con specifico riguardo all'art. 33 Cost., la «non pertinenza di tale parametro al problema del trattamento economico dei docenti, posto che l'autonomia oggetto di tale disposizione "non attiene allo stato giuridico dei professori universitari" [...], "i quali sono legati da rapporto di impiego con lo Stato e sono di conseguenza soggetti alla disciplina che la legge statale ritiene di adottare"».

La successiva sentenza n. 383 del 1998 ha poi affermato che «Gli artt. 33 e 34 della Costituzione pongono i principi fondamentali relativi all'istruzione con riferimento, il primo, all'organizzazione scolastica (della quale le università, per quanto attiene all'attività di insegnamento sono parte: sentenza n. 195 del 1972); con riferimento, il secondo, ai diritti di accedervi e di usufruire delle prestazioni che essa è chiamata a fornire. Organizzazione e diritti sono aspetti speculari della stessa materia, l'una e gli altri implicandosi e condizionandosi reciprocamente. Non c'è organizzazione che, direttamente o almeno indirettamente, non sia finalizzata a diritti, così come non c'è diritto a prestazione che non condizioni l'organizzazione. Questa connessione richiede un'interpretazione complessiva dei due articoli della Costituzione».

13.− Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, sollevate da tutti i rimettenti, in riferimento, nel complesso, agli artt. 2 (dignità sociale e solidarietà), 3 (principio di ragionevolezza e di uguaglianza, partecipazione), 36 e 97 (anche in riferimento all'art. 9), Cost., nonché al principio dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, con riguardo al blocco sia dell'adeguamento, che delle classi e degli scatti.

13.1.− Viene in proposito più volte richiamata la sentenza n. 223 del 2012 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 22, relativo al blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo per il personale di magistratura.

La pronuncia evidenzia in particolare le peculiari modalità di attribuzione dell'adeguamento, mediante acconti e conguagli, «per il solo personale della magistratura», ed ha riaffermato che attraverso tale meccanismo, la legge, sulla base dei principi costituzionali, ha messo al riparo la magistratura da qualsiasi forma di interferenza, che potesse, sia pure potenzialmente, menomarne l'autonomia e l'indipendenza, sottraendola alla dialettica negoziale.

È su queste basi che essa ha quindi concluso che il relativo blocco eccede l'obiettivo di realizzare un «raffreddamento» della dinamica retributiva ed ha, invece, comportato una vera e propria irragionevole riduzione di quanto già riconosciuto sulla base delle norme che disciplinano l'adeguamento.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale del comma 22, anche nella parte in cui non esclude che a detto personale sia applicato il primo periodo del comma 21, va quindi ricondotta alle specificità dell'ordinamento della magistratura, specificità non sussistenti nella fattispecie in esame.

13.2.− Le censure di irragionevolezza, cui si connette, nella prospettazione dei rimettenti, la violazione degli ulteriori parametri costituzionali sopra richiamati, sia per effetto del blocco dell'adeguamento, che del blocco della progressione economica per classi e scatti, devono essere esaminate alla luce della giurisprudenza costituzionale che ha enunciato le condizioni di legittimità di tali meccanismi di risparmio della spesa pubblica.

Questa Corte, in generale, ha ravvisato nel carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario, consentaneo allo scopo prefissato, nonché temporalmente limitato, dei sacrifici richiesti, e nella sussistenza di esigenze di contenimento della spesa pubblica, le condizioni per escludere la irragionevolezza delle misure in questione (sentenze n. 245 del 1997 e n. 299 del 1999, come richiamate anche nella sentenza n. 223 del 2012).

13.3.− Nella specie, quanto all'adeguamento, il blocco è stato previsto per la durata di tre anni (poi prorogato sino al 31 dicembre 2014), con l'espressa esclusione di successivi recuperi.

In proposito, va ricordato che, come in passato (art. 7 del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, recante «Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali», convertito, con modificazioni, dalla legge 14 novembre 1992, n. 438), la scelta del legislatore è stata quella di realizzare una economia di spesa e non un semplice rinvio della stessa, come si verificherebbe se i tagli fossero recuperabili.

Ed al riguardo è opportuno ricordare che l'esclusione della possibilità di recupero è stata prevista anche per il blocco delle procedure previste per il personale contrattualizzato, stabilito dal comma 17 del medesimo art. 9 del d.l. n. 78 del 2010.

Peraltro il quarto periodo del comma 21 stabilisce che «Per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici».

Rileva, quindi, anche nel caso in esame, quanto affermato dalla Corte con la sentenza n. 189 del 2012, laddove si è individuata la *ratio legis* dell'art. 9, comma 17, nella necessità di evitare che il risparmio della spesa pubblica derivante dal temporaneo divieto di contrattazione possa essere vanificato da una successiva procedura contrattuale o negoziale che abbia ad oggetto il trattamento economico relativo proprio a quello stesso triennio 2010-2012, trasformandosi così in un mero rinvio della spesa.

A maggior ragione valgono tali considerazioni, circa la razionalità del sistema, per la misura incidente sulle classi e sugli scatti, poiché le disposizioni censurate non modificano il meccanismo di progressione economica che continua a decorrere, sia pure articolato, di fatto, in un arco temporale maggiore, a seguito dell'esclusione del periodo in cui è previsto il blocco.

13.4.− Con particolare riferimento poi alla ragionevolezza dello sviluppo temporale delle misure, non ci si può esimere dal considerare l'evoluzione che è intervenuta nel complessivo quadro, giuridico-economico, nazionale ed europeo.

La recente riforma dell'art. 81 Cost., a cui ha dato attuazione la legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), con l'introduzione, tra l'altro, di regole sulla spesa, e dell'art. 97, primo comma, Cost., rispettivamente ad opera degli artt. 1 e 2 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), ma ancor prima il nuovo primo comma dell'art. 119 Cost., pongono l'accento sul rispetto dell'equilibrio dei bilanci da parte delle pubbliche amministrazioni, anche in ragione del più ampio contesto economico europeo.

Non è senza significato che la direttiva 8 novembre 2011, n. 2011/85/UE (Direttiva del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri), evidenzi come «la maggior parte delle misure finanziarie hanno implicazioni sul bilancio che vanno oltre il ciclo di bilancio annuale» e che «Una prospettiva annuale non costituisce pertanto una base adeguata per politiche di bilancio solide» (20° *Considerando*), tenuto conto che, come prospettato anche dalla difesa dello Stato, vi è l'esigenza che misure strutturali di risparmio di spesa non prescindano dalle politiche economiche europee.

13.5.− Ebbene, il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso cui può attuarsi una politica di riequilibrio del bilancio, implicano sacrifici gravosi, quali quelli in esame, che trovano giustificazione nella situazione di crisi economica. In particolare, in ragione delle necessarie attuali prospettive pluriennali del ciclo di bilancio, tali sacrifici non possono non interessare periodi, certo definiti, ma più lunghi rispetto a quelli presi in considerazione dalle richiamate sentenze di questa Corte, pronunciate con riguardo alla manovra economica del 1992.

Le norme impugnate, dunque, superano il vaglio di ragionevolezza, in quanto mirate ad un risparmio di spesa che opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica − sia pure con le differenziazioni rese necessarie dai diversi statuti professionali delle categorie che vi appartengono − e per un periodo di tempo limitato, che comprende più anni in considerazione della programmazione pluriennale delle politiche di bilancio.

13.6.− Quanto alla lamentata non ragionevolezza delle disposizioni impugnate poiché non incidono su coloro che non dichiarano le proprie disponibilità economiche all'amministrazione finanziaria, occorre rilevare che, in merito, il legislatore non potrebbe che operare su altri piani, precipuamente fiscali, con meccanismi quindi non comparabili con le misure in questione.

Più in generale, ove si intenda alludere anche ad una disparità di trattamento del lavoro pubblico rispetto a quello privato, non può non rilevarsi che le profonde diversità dello stato giuridico (si pensi alla minore stabilità del rapporto) e di trattamento economico escludano ogni possibilità di comparazione.

13.7.− La ragionevolezza delle norme impugnate non viene neanche incisa dalle generiche e assertive doglianze relative all'assenza di responsabilità dei cittadini gravati dalle misure in esame per la situazione economica che vi ha dato luogo, e alla mancata partecipazione degli stessi alle scelte di politica economica.

Quanto alla prospettata disparità di trattamento rispetto ad altro personale non contrattualizzato, quale gli avvocati e procuratori dello Stato e le Forze di polizia, si osserva che la mancata considerazione, da parte dei rimettenti, delle specificità di ciascuna categoria professionale in regime di diritto pubblico, priva le censure del necessario adeguato quadro di riferimento.

13.8.− Né è ravvisabile la lesione dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, atteso che, come questa Corte ha più volte affermato, il legislatore può anche emanare disposizioni che modifichino in senso sfavorevole la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, sempre che tali disposizioni «non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenze n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009); situazione che nella specie non può dirsi sussistente.

13.9.− In ordine alla prospettata, connessa lesione dell'art. 36 Cost., si deve rilevare, infine, come, secondo i principi affermati da questa Corte (sentenze n. 120 del 2012 e n. 287 del 2006), allo scopo di verificare la legittimità delle norme in tema di trattamento economico dei dipendenti, occorra

far riferimento, non già alle singole componenti di quel trattamento, ma alla retribuzione nel suo complesso, dovendosi avere riguardo – in sede di giudizio di non conformità della retribuzione ai requisiti costituzionali di proporzionalità e sufficienza – al principio di onnicomprensività della retribuzione medesima. Pertanto tale parametro, *ex se* ed in relazione agli artt. 3 e 97 Cost., non risulta violato, non incidendo le disposizioni in esame sulla struttura della retribuzione dei docenti universitari nel suo complesso, né emergendo una situazione che leda le tutele socio-assistenziali degli interessati e dunque l'art. 2 Cost.

13.10.– Quanto al blocco delle classi e degli scatti, non sono fondate neanche le censure volte a sostenere l'irragionevolezza dell'art. 9, comma 21, secondo e terzo periodo, per le ricadute delle norme impugnate sulla riforma introdotta dalla legge n. 240 del 2010.

Occorre premettere al riguardo che, come già ritenuto dai rimettenti nell'affermare la rilevanza delle questioni, la valutazione delle attività didattiche, di ricerca e gestionali svolte, prevista nel nuovo sistema di progressione economica, non esclude la sussistenza di quella cadenza temporale predeterminata per la progressione, che rende coerente l'applicazione del blocco anche in presenza della novella, come previsto dall'art. 8, comma 1, della legge n. 240 del 2010.

Né il prospettato differimento del sistema di valutazione, può incidere sul buon andamento delle università degli studi. Si può ricordare, infatti, che la previsione di un vero e proprio sistema di valutazione applicabile alle università italiane, può essere ricondotto alla legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), e che con il decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2006, n. 286, il sistema è stato ulteriormente disciplinato con l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR).

Il meccanismo di valutazione si inserisce, dunque, in un contesto già orientato a garantire la qualità dell'offerta universitaria, nell'ambito del più ampio panorama europeo. Il buon andamento dell'amministrazione universitaria, anche in riferimento all'art. 9 Cost., non è, dunque, connesso al solo sistema di avanzamento in carriera dei docenti e ricercatori universitari, come delineato dagli artt. 6 ed 8 della legge n. 240 del 2010, e pertanto non risulta compromesso.

13.11.– Viene infine dedotto uno specifico profilo di illegittimità, connesso ai differenti effetti del blocco in ragione della diversa anzianità di servizio maturata.

In proposito, va in primo luogo rilevato che l'urgenza e l'ampiezza della manovra economica contenuta nel d.l. n. 78 del 2010, in cui si inscrivono le norme censurate, ha interessato l'intero comparto del pubblico impiego: la sua stessa struttura non rendeva, dunque, possibile una frantumazione delle misure previste. D'altro canto, considerato che la materia attiene a scelte di politica economica e sociale, che non spetta a questa Corte valutare (sentenza n. 119 del 2012) se non nei limiti della evidente irragionevolezza, non emergono elementi che possano indurre ad una tale conclusione.

Va infatti osservato che il sacrificio imposto al personale docente, se pure particolarmente gravoso per quello più giovane, appare, in quanto temporaneo, congruente con la necessità di risparmi consistenti ed immediati.

Del resto, nel senso della non irragionevolezza di un analogo blocco degli incrementi retributivi, si è già pronunciata questa Corte, con la sentenza n. 245 del 1997, dichiarando non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, del d.l. n. 384 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 438 del 1992, questione prospettata negli stessi termini dall'allora rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

1) - 2) [*omissis*]

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo, del medesimo d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 122 del 2010, sollevate, in riferimento, nel complesso, agli artt. 2, 3, 9, 33, 34, 36, 37, 42, 53, 77 e 97 Cost., dai Tribunali amministrativi regionali per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, per la Lombardia e per il Piemonte, dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, dai Tribunali amministrativi regionali per l'Umbria e per la Puglia, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 dicembre 2013.

Sentenza n. 154/2014 (Pres. Silvestri; Red. Coraggio)

Impiego pubblico – Misure di contenimento della spesa pubblica – Personale in regime di diritto pubblico – Blocco delle progressioni automatiche degli stipendi per gli anni 2011-2013 ed efficacia solo giuridica delle progressioni di carriera comunque disposte nello stesso periodo – Lamentata compressione del diritto degli ufficiali della Guardia di finanza che nel corso del triennio abbiano acquisito il grado di maggiore o maturato i 13 anni di servizio senza demerito dalla nomina di conseguire la remunerazione del lavoro straordinario nella misura corrispondente rispettivamente alla qualifica conseguita o all'anzianità raggiunta – Asserita irragionevole disparità di trattamento in relazione ad un mero elemento cronologico – Asserita violazione del diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato – Asserita natura tributaria della misura in contrasto con il principio di progressività – Asserita incidenza negativa sul buon andamento degli uffici – Insussistenza – Non fondatezza della questione

Considerato in diritto

1.− Con ordinanza del 24 luglio 2013, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato questione di costituzionalità dell'art. 9, comma 21, secondo e terzo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, in riferimento agli artt. 2, 3, 36, 53 e 97 della Costituzione.

2.− La norma censurata, nella parte in cui stabilisce, rispettivamente, che «Per le categorie di personale di cui all'articolo 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti», e che, per il medesimo personale, «le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici», impedisce agli ufficiali della Guardia di finanza, che, nel corso del triennio oggetto delle misure di contenimento della spesa pubblica, abbiano acquisito il grado di maggiore o maturato i 13 anni di servizio senza demerito dalla nomina di ufficiale, di conseguire la remunerazione del lavoro straordinario nella misura corrispondente rispettivamente alla qualifica conseguita o all'anzianità raggiunta.

A parere del giudice *a quo*, ciò comporterebbe la violazione degli artt. 2, 3 e 36 Cost., da un lato, per l'irragionevole disparità di trattamento del personale della Guardia di finanza, atteso che, a parità di grado e con mansioni corrispondenti, gli appartenenti al Corpo percepirebbero diversi trattamenti economici accessori per il lavoro straordinario in relazione ad un elemento cronologico del tutto aleatorio; dall'altro lato, per la lesione del diritto del lavoratore ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato, tale dovendo presumersi quella corrispondente alla retribuzione tabellare prevista per il grado rivestito o l'anzianità raggiunta.

Inoltre, sarebbero lesi gli artt. 2, 3 e 53 Cost., in quanto verrebbe imposto un peculiare concorso alle spese pubbliche, colpendo solo i redditi di pubblici dipendenti e, tra essi, solo quelli di coloro che hanno raggiunto una determinata qualifica o maturato una certa anzianità dopo il 1° gennaio 2011. Sarebbe, inoltre, istituito un tributo anomalo, nel cui ambito il sacrificio è richiesto non in relazione ad uno specifico indice di ricchezza, ma a un dato temporale economicamente insignificante, e ciò senza alcuna considerazione del principio di progressività.

La norma censurata, infine, si porrebbe in contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto, determinando la differenziazione del trattamento economico non in virtù delle mansioni espletate ma in relazione ad un elemento casuale, interferirebbe sui rapporti tra i colleghi riverberandosi negativamente sul buon andamento degli uffici.

[*omissis*]

5.− La questione di costituzionalità dell'art. 9, comma 21, secondo e terzo periodo, sollevata con riferimento alla violazione degli artt. 2, 3 e 36 Cost., non è fondata.

5.1.− Per le censure relative agli artt. 2 e 3 Cost., valgono, anche nel caso di specie, le considerazioni di questa Corte, che ha ritenuto l'intervento in esame giustificato, nel suo complesso, dalle notorie esigenze di contenimento della spesa pubblica, in presenza del carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario, consentaneo allo scopo prefissato nonché temporalmente limitato dei sacrifici richiesti (sentenza n. 310 del 2013).

Le disposizioni censurate rientrano infatti nel perimetro delineato dalla sentenza n. 304 del 2013, con riferimento a questa normativa, secondo cui «la misura adottata è giustificata dall'esigenza di assicurare la coerente attuazione della finalità di temporanea "cristallizzazione" del trattamento economico dei dipendenti pubblici per inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica, realizzata con modalità per certi versi simili a quelle già giudicate da questa Corte non irrazionali ed arbitrarie (sentenze n. 496 e n. 296 del 1993; ordinanza n. 263 del 2002), anche in considerazione della limitazione temporale del sacrificio imposto ai dipendenti (ordinanza n. 299 del 1999)».

5.2.− Questa Corte ha inoltre negato che sia ravvisabile una lesione dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, posto che «il legislatore può anche emanare disposizioni che modifichino in senso sfavorevole la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, sempre che tali disposizioni "non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto" (sentenze n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009)» (sentenza n. 310 del 2013).

5.3.− Con specifico riferimento alla disparità di trattamento con i colleghi che hanno raggiunto il grado superiore o maturato l'anzianità prima del 2011, viene in rilievo uno degli elementi cui è connessa la disciplina economica del rapporto. Infatti coloro che si sono visti riconoscere il migliore trattamento retributivo hanno raggiunto il grado superiore o maturato la maggiore anzianità di servizio prima rispetto ai ricorrenti nel giudizio *a quo*, per i quali tali condizioni si sono verificate a partire dal 1° gennaio 2011.

Come già affermato da questa Corte, ciò costituisce un elemento che di per sé può giustificare un diverso trattamento retributivo (sentenza n. 304 del 2013).

In particolare, si è ritenuto che non esiste un principio di omogeneità di retribuzione a parità di anzianità, ed anzi «è ammessa una disomogeneità delle retribuzioni anche a parità di qualifica e di anzianità», naturalmente in situazioni determinate (sentenza n. 304 del 2013). E in una tale prospettiva non può considerarsi irragionevole un esercizio della discrezionalità legislativa che privilegi esigenze fondamentali di politica economica, a fronte di altri valori pur costituzionalmente rilevanti (da ultimo, sentenze n. 310 e n. 304 del 2013).

5.3.1.− Quanto alla disparità di trattamento tra dipendenti pubblici e privati, come chiarito dalla citata sentenza n. 310 del 2013, «non può non rilevarsi che le profonde diversità dello stato giuridico (si pensi alla minore stabilità del rapporto) e di trattamento economico escludano ogni possibilità di comparazione».

5.4.− Con riferimento all'art. 36 Cost., poi, questa Corte è ferma nel sostenere che il giudizio sulla conformità a tale parametro costituzionale non può essere svolto per singoli istituti, né giorno per giorno, ma occorre valutare l'insieme delle voci che compongono il trattamento complessivo del lavoratore in un arco temporale di una qualche significativa ampiezza (sentenze n. 310 e n. 304 del 2013, n. 366 e n. 287 del 2006, n. 470 del 2002 e n. 164 del 1994).

6.− La questione di costituzionalità per violazione degli artt. 2, 3 e 53 Cost., in relazione alla presunta natura tributaria della misura in esame, è parimenti non fondata.

I criteri elaborati da questa Corte in ordine alle prestazioni patrimoniali portano ad escludere che tale natura sia ravvisabile nella misura oggetto della norma impugnata. Si è precisato, infatti, che gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria sono tre: una disciplina legale diretta in via prevalente a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; una decurtazione che non comporti una modifica di un rapporto sinallagmatico; una destinazione delle

risorse derivanti, connesse ad un presupposto economicamente rilevante, a «sovvenire» le pubbliche spese. Nessuno di questi elementi è rinvenibile nella fattispecie.

In particolare, con la recente sentenza n. 304 del 2013, sempre con riferimento alla disposizione in esame, si è ritenuto che: «La norma censurata [...] non ha natura tributaria in quanto non prevede una decurtazione o un prelievo a carico del dipendente pubblico. Pertanto, in assenza di una decurtazione patrimoniale o di un prelievo della stessa natura a carico del soggetto passivo, viene meno in radice il presupposto per affermare la natura tributaria della disposizione. Inoltre, viene a mancare anche il requisito relativo all'acquisizione delle risorse al bilancio dello Stato, in quanto la disposizione non realizza un'acquisizione che, anche in via indiretta, venga a fornire copertura a pubbliche spese, ma determina un risparmio di spesa».

7.− Infine, anche la questione di costituzionalità per violazione dell'art. 97 Cost. non è fondata.

La censura, incentrata sulla presunta distorsione delle dinamiche dei rapporti tra colleghi e sulle possibili ripercussioni negative sull'andamento degli uffici, si sostanzia infatti in considerazioni metagiuridiche e meramente ipotetiche.

Comunque, nella più volte ricordata sentenza n. 304 del 2013, si è affermata la non fondatezza della censura relativa al comma 21, formulata in riferimento all'art. 97 Cost., in una prospettiva simile a quella qui in esame, in quanto «"il principio di buon andamento dell'amministrazione non può essere richiamato per conseguire miglioramenti retributivi (ordinanza n. 205 del 1998; sentenza n. 273 del 1997)" (ordinanza n. 263 del 2002)».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, secondo e terzo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 36, 53 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2014.

Sentenza n. 219/2014 (Pres. Cassese; Red. Coraggio)

Impiego pubblico – Scuola – Personale docente, amministrativo, tecnico ed ausiliario (A.T.A.) – Previsione che gli anni 2010, 2011 e 2012 non sono utili ai fini della maturazione delle posizioni stipendiali e dei relativi incrementi economici previsti dalle disposizioni contrattuali vigenti (blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo) – Asserita lesione dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica – Asserita irragionevole disparità di trattamento del personale della scuola – Asserita lesione del diritto ad una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro prestato – Asserita lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione – Asserite violazioni del principio di capacità contributiva e del principio di progressività – Asserita violazione dell'autonomia negoziale riservata alle parti nell'ambito della contrattazione collettiva – Insussistenza – Non fondatezza delle questioni

Considerato in diritto

1.− Il Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 9 maggio 2012, iscritta al n. 148 del registro ordinanze 2012, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 23, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, in riferimento agli artt. 2, 3, 35, 36, 39, 42, 53 e 97 della Costituzione, e dell'art. 12, comma 10, del medesimo d.l. n. 78 del 2010, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost.

[*omissis*]

4.− Il Tribunale ha impugnato anche l'art. 9, comma 23, del d.l. n. 78 del 2010, secondo cui per il personale docente, amministrativo, tecnico ed ausiliario (A.T.A.) della scuola, gli anni 2010, 2011 e 2012 non sono utili ai fini della maturazione delle posizioni stipendiali e dei relativi incrementi economici previsti dalle disposizioni contrattuali vigenti. È fatto salvo quanto previsto dall'art. 8, comma 14, del medesimo decreto-legge.

4.1.− Va ricordato che la disposizione in esame ha contenuto analogo all'art. 9, comma 21, dello stesso decreto-legge avente natura di principio di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 181 del 2014), che ha previsto, per il personale cosiddetto non contrattualizzato di cui all'art. 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), tra l'altro, il blocco per il triennio 2011-2013 dei meccanismi di adeguamento retributivo previsti, degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio, relativi allo stesso periodo, di ogni effetto economico delle progressioni in carriera, comunque denominate. E al riguardo questa Corte, con le sentenze n. 154 del 2014, n. 310 e n. 304 del 2013, ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, sollevate da più Tribunali amministrativi regionali, in riferimento, nel complesso, agli artt. 2, 3, 9, 33, 34, 36, 37, 42, 53, 77 e 97 Cost.

4.2.− Le censure prospettate dal Tribunale ordinario di Roma in relazione agli artt. 2, 3, 36, 42, 53 e 97 Cost. coincidono, in particolare, con quelle decise con le sentenze n. 310 e n. 304 del 2013. La questione non è fondata.

5.− Alla disposizione in esame anzitutto non può riconoscersi natura tributaria, atteso che non dà luogo ad una prestazione patrimoniale imposta, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, destinata a reperire risorse per l'erario.

La giurisprudenza di questa Corte, da ultimo (sentenze n. 310 del 2013 e n. 223 del 2012), ha precisato che gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria sono tre: la disciplina legale deve essere diretta in via prevalente a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve comportare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse derivanti, che devono essere connesse ad un presupposto economicamente rilevante, vanno destinate a «sovvenire» le pubbliche spese. Tali condizioni non ricorrono nel caso di specie.

5.1.− Quanto alla prospettata lesione degli artt. 42 e 97 Cost., per il carattere provvedimentale della norma impugnata, anch'essa non sussiste. La disposizione, infatti, specifica le misure di contenimento della spesa pubblica da adottare con riguardo al pubblico impiego, rispetto alle peculiarità che connotano il rapporto di lavoro contrattualizzato del personale docente e A.T.A., e quindi non è destinata ad incidere su un numero determinato e molto limitato di destinatari, né ha un contenuto particolare e concreto.

5.2.− Per le censure relative agli artt. 2 e 3 Cost., valgono, anche nel caso di specie, le considerazioni di questa Corte, che ha ritenuto l'intervento in esame giustificato, nel suo complesso, dalle notorie esigenze di contenimento della spesa pubblica, in presenza del carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario, consentaneo allo scopo prefissato, nonché temporalmente limitato dei sacrifici richiesti (sentenza n. 310 del 2013, nonché sentenze n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009).

5.3.− Questa Corte ha inoltre negato che sia ravvisabile una lesione dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, posto che «il legislatore può anche emanare disposizioni che modifichino in senso sfavorevole la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, sempre che tali disposizioni "non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto"» (sentenza n. 310 del 2013).

5.4.− Con riferimento all'art. 36 Cost., poi, questa Corte è ferma nel ritenere che il giudizio sulla conformità a tale parametro costituzionale non può essere svolto per singoli istituti, né giorno per giorno, ma occorre valutare l'insieme delle voci che compongono il trattamento complessivo del lavoratore in un arco temporale di una qualche significativa ampiezza (sentenze n. 310 e n. 304 del 2013, n. 366 e n. 287 del 2006).

5.5.− Quanto alla intervenuta proroga della misura in questione al 31 dicembre 2013, per effetto del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, e del d.P.R. 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), questa Corte ha già chiarito, rispetto ad analoga fattispecie, che il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso cui può attuarsi una politica di riequilibrio del bilancio, implicano sacrifici gravosi, quali quelli in esame, che trovano giustificazione nella situazione di crisi economica. In particolare, in ragione delle necessarie attuali prospettive pluriennali del ciclo di bilancio, tali sacrifici non possono non interessare periodi, certo definiti, ma più lunghi rispetto a quelli presi in considerazione dalle richiamate sentenze di questa Corte, pronunciate con riguardo alla manovra economica del 1992 (sentenza n. 310 del 2013).

6.− Le norme impugnate, dunque, superano il vaglio di ragionevolezza, in quanto mirate ad un risparmio di spesa che opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica − sia pure con le differenziazioni rese necessarie dai diversi statuti professionali delle categorie che vi appartengono − e per un periodo di tempo limitato, che comprende più anni in considerazione della programmazione pluriennale delle politiche di bilancio.

7.− Il Tribunale ordinario di Roma sospetta altresì di illegittimità costituzionale l'art. 9, comma 23, del d.l. n. 78 del 2010, prospettando la lesione degli artt. 35, 36 e 39 Cost.

In particolare, il Tribunale assume che sarebbe violata l'autonomia negoziale riservata alle parti nell'ambito della contrattazione collettiva, con la conseguente lesione del principio della proporzionalità della retribuzione affidato allo strumento del contratto collettivo.

8.− La questione non è fondata.

8.1.− Vengono in rilievo al riguardo le relazioni tra la legge e i contratti espressione dell'autonomia collettiva, poiché il rapporto di lavoro pubblico privatizzato – al quale appartengono i lavoratori della scuola che sono parti nel giudizio *a quo* – è disciplinato in sede di contrattazione

collettiva (sentenze n. 36 del 2013 e n. 290 del 2012); e in particolare in tale sede è disciplinato il trattamento economico (art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001).

Tuttavia questo assetto, che trova la sua legittimazione costituzionale nell'art. 39 Cost., e quindi nei due principi della libertà sindacale e dell'autonomia collettiva, non esclude la possibilità di intervento del legislatore.

8.2.− In linea generale questa Corte ha più volte affermato che l'autonomia collettiva può venire compressa o, addirittura, annullata nei suoi esiti concreti; e ciò non solo quando introduca un trattamento deteriore rispetto a quanto previsto dalla legge, ma anche quando sussista l'esigenza di salvaguardia di superiori interessi generali (sentenze 40 del 2007, n. 393 del 2000, n. 143 del 1998, n. 124 del 1991 e n. 34 del 1985).

Ebbene, così come l'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, la norma oggetto di censura ha come finalità il contenimento e la razionalizzazione della spesa per il settore del pubblico impiego, finalità questa che, imposta dall'art. 2, comma 1, della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), è ribadita dall'art. 1, comma 1, lettera *b)*, del d.lgs. n. 165 del 2001 (sentenza n. 146 del 2008), il quale individua tra gli scopi della normativa, l'esigenza di «razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica».

8.3.− Più in particolare, secondo questa Corte (sentenza n. 215 del 2012), la circostanza che il trattamento economico sia materia di contrattazione collettiva non esclude che quest'ultima si debba svolgere entro limiti generali di compatibilità con le finanze pubbliche legittimamente fissati dal legislatore; come, di fatto, avviene sempre, poiché è la legge che ogni volta individua le risorse destinate a finanziare i rinnovi contrattuali nell'impiego pubblico.

E dunque, l'art. 9, comma 23, del d.l. n. 78 del 2010, fissando esclusivamente un limite agli incrementi economici, in relazione alla maturazione delle posizioni stipendiali, che possono essere disposti dai contratti collettivi, definisce appunto il confine entro il quale può svolgersi l'attività negoziale delle parti.

9.− La questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 23, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 122 del 2010, sollevata in riferimento agli artt. 35, 36 e 39 Cost., deve essere dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) [*omissis*]

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 23, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 122 del 2010, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 35, 36, 39, 42, 53 e 97 Cost., dal Tribunale ordinario di Roma, 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 9 luglio 2014.

Sentenza n. 10/2015 (Pres. Criscuolo; Red. Cartabia)

Imposte e tasse – Imposta sul reddito delle società (IRES) – Addizionale del 5,5 per cento da applicarsi alle imprese operanti nel settore della commercializzazione degli idrocarburi, che abbiano conseguito ricavi superiori a 25 milioni di euro nel periodo di imposta precedente (c.d. *Robin tax*), con divieto di traslazione sui prezzi al consumo – Asserita carenza dei presupposti di necessità e urgenza richiesti per l'adozione del decreto-legge – Asserita violazione della riserva di legge per essere la prestazione imposta in forza di un decreto-legge – Insussistenza – Non fondatezza delle questioni

Imposte e tasse – Imposta sul reddito delle società (IRES) – Addizionale del 5,5 per cento da applicarsi alle imprese operanti nel settore della commercializzazione degli idrocarburi, che abbiano conseguito ricavi superiori a 25 milioni di euro nel periodo di imposta precedente (c.d. *Robin tax*), con divieto di traslazione sui prezzi al consumo – Discriminazione qualitativa dei redditi non supportata da adeguata giustificazione, per essere la base imponibile estesa all'intero reddito e non limitata ai soli sovra-profitti, e per il carattere strutturale e permanente del prelievo – Irrazionalità per l'inidoneità a conseguire lo scopo solidaristico sotteso al divieto di traslazione – Illegittimità costituzionale – Efficacia a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*

Considerato in diritto

1.− La Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia, con ordinanza emessa il 26 marzo 2011 e depositata in pari data, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, in riferimento agli artt. 3, 23, 41, 53, 77 e 117 della Costituzione.

Con le disposizioni impugnate è stato previsto – a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2007 – un prelievo aggiuntivo, qualificato «addizionale» all'imposta sul reddito delle società di cui all'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi) e successive modificazioni, pari al 5,5 per cento, da applicarsi alle imprese operanti in determinati settori, tra cui la commercializzazione di benzine, petroli, gas e oli lubrificanti, che abbiano conseguito ricavi superiori a 25 milioni di euro nel periodo di imposta precedente, ponendo a carico dei soggetti passivi il divieto di traslazione sui prezzi al consumo e affidando all'Autorità per l'energia elettrica e il gas (poi divenuta Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico) il compito di vigilare e di presentare al Parlamento, entro il 31 dicembre di ogni anno, una relazione sugli effetti del tributo.

La questione è stata sollevata nel corso di un giudizio di impugnazione del silenzio-rifiuto formatosi sulla richiesta di rimborso presentata dalla Scat Punti Vendita Spa di quanto corrisposto all'ente impositore a titolo di «addizionale» dell'imposta sui redditi delle società (IRES), dovuta in applicazione delle disposizioni in esame.

In particolare, la Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia – facendo proprie e riproducendo testualmente le censure eccepite dalla difesa della contribuente – lamenta anzitutto la violazione dell'art. 77 Cost., perché non sussisterebbero i presupposti di necessità e urgenza richiesti per l'adozione del decreto-legge.

Sussisterebbe altresì, secondo la rimettente, la violazione della riserva di legge prevista dall'art. 23 Cost., perché si tratterebbe di prestazione imposta in forza non di una legge, ma di un decreto-legge.

Parimenti violati sarebbero gli artt. 3 e 53 Cost., perché l'«addizionale» non risulterebbe ancorata ad un indice di capacità contributiva e determinerebbe una ingiustificata disparità di

trattamento tra le imprese operanti nei settori soggetti all'«addizionale» e le altre, nonché, nell'ambito delle prime, tra quelle aventi un volume di ricavi superiore o inferiore a 25 milioni di euro. La disparità di trattamento contributivo sussisterebbe anche tra produttori e distributori di greggio, in quanto solo i primi potrebbero legittimamente traslare su altri soggetti l'onere economico dell'«addizionale», mentre ai soli distributori si applicherebbe il divieto di traslazione degli oneri sul prezzo al consumo, previsto dall'impugnato art. 81, comma 18.

L'imposizione violerebbe, inoltre, gli artt. 3 e 41 Cost., perché renderebbe più onerosa l'iniziativa economica delle imprese operanti nel settore degli idrocarburi e, tra queste, di quelle distributrici, che, diversamente dalle imprese produttrici, non sarebbero in grado di effettuare la predetta traslazione dell'onere dell'imposta.

Le disposizioni censurate contravverrebbero, infine, agli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., perché il suddetto divieto di traslazione, risolvendosi in una fissazione autoritativa del prezzo, altererebbe la libera concorrenza e, quindi, limiterebbe illegittimamente l'iniziativa economica privata.

[*omissis*]

5.− Nel merito, le questioni sollevate in relazione agli artt. 77, secondo comma, e 23 Cost., incentrate sull'illegittimo utilizzo del decreto-legge, non sono fondate.

È pur vero, infatti, che «la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità dell'adozione di tale atto, la cui mancanza configura un vizio di legittimità costituzionale del medesimo, che non è sanato dalla legge di conversione» (sentenza n. 93 del 2011).

Tuttavia, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge, va comunque limitato ai casi di «evidente mancanza» dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost. o di «manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione» (*ex plurimis*, sentenze n. 22 del 2012, n. 93 del 2011, n. 355 e n. 83 del 2010; n. 128 del 2008; n. 171 del 2007).

Invero, la notoria situazione di emergenza economica posta a base del censurato d.l. n. 112 del 2008, che ha ad oggetto «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria», consente di escludere che esso sia stato adottato in una situazione di evidente mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza; né dall'ordinanza di remissione si possono ricavare argomentazioni valevoli ad attestare la manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della valutazione governativa sulla sussistenza dei presupposti della decretazione d'urgenza. D'altro canto, le impugnate disposizioni – in quanto hanno introdotto un'«addizionale» per reperire nuove entrate al fine di fronteggiare la predetta emergenza e ridistribuire la pressione fiscale – risultano coerenti con le finalità del provvedimento e con i presupposti costituzionali su cui esso si fonda.

Quanto alla riserva di legge di cui all'art. 23 Cost., essa deve ritenersi pacificamente soddisfatta anche da atti aventi forza di legge, come accade in riferimento a tutte le riserve contenute in altre norme costituzionali, comprese quelle relative ai diritti fondamentali (*ex plurimis*, ordinanza n. 134 del 2003, sentenze n. 282 del 1990, n. 113 del 1972 e n. 26 del 1966) e salvo quelle che richiedono atti di autorizzazione o di approvazione del Parlamento. Ciò sia perché i decreti-legge e i decreti legislativi sono fonti del diritto con efficacia equiparata a quella della legge parlamentare, sia perché nel relativo procedimento di formazione è assicurata la partecipazione dell'organo rappresentativo, rispettivamente in sede di conversione e in sede di delega (oltre che con eventuali pareri, in fase di attuazione della delega stessa). Ne consegue che il parametro costituzionale evocato, cui questa Corte deve fare esclusivo riferimento, risulta adeguatamente rispettato anche quando la disciplina impositiva sia introdotta con un decreto-legge, purché ciò avvenga, come nella specie, nel pieno rispetto dei presupposti costituzionalmente previsti.

6.− Fondata, nei limiti di seguito precisati, è la questione sollevata in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost.

6.1.− L'ordinanza muove dalla considerazione che l'«addizionale» impugnata determina una discriminazione qualitativa dei redditi, per il fatto che essa si applica solo ad alcuni soggetti economici operanti nel settore energetico e degli idrocarburi. Detta discriminazione, poi, non sarebbe supportata da adeguata giustificazione e risulterebbe pertanto arbitraria. In particolare, sebbene una pluralità di indizi contenuti nel testo normativo impugnato e nei relativi lavori preparatori suggeriscano che l'intento del legislatore fosse quello di colpire i "sovra-profitti" conseguiti da detti soggetti in una data congiuntura economica, in realtà la struttura della nuova imposta non sarebbe poi coerente con tale *ratio* giustificatrice.

Profili di irrazionalità rispetto allo scopo sarebbero ravvisabili nella individuazione della base imponibile, che è costituita dall'intero reddito anziché dai soli "sovra-profitti", e nella durata permanente, anziché contingente, dell'«addizionale», che non appare in alcun modo circoscritta a uno o più periodi di imposta, né risulta ancorata al permanere della situazione congiunturale, che tuttavia è addotta come sua ragione.

Il tenore di tali motivazioni e, in particolare, l'insistenza sul carattere strutturale e permanente della «addizionale» [*rectius*: della maggiorazione della aliquota IRES] inducono la Corte a ritenere che le censure interessino il citato art. 81, commi 16, 17 e 18, anche nel testo risultante dalle successive modifiche legislative. Infatti, in virtù di tali novelle, l'imposta oggetto del presente giudizio, che già in origine era stata istituita senza limiti di tempo, è stata poi stabilizzata accentuando gli aspetti della normativa su cui si fondano le doglianze prospettate dalla ricorrente.

6.2.− La maggiorazione dell'aliquota IRES gravante su determinati operatori dei settori energetico, petrolifero e del gas, così come è stata configurata dall'art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, e successive modificazioni, non è conforme agli artt. 3 e 53 Cost., come costantemente interpretati dalla giurisprudenza di questa Corte.

Ai sensi dell'art. 53 Cost., infatti, la capacità contributiva è il presupposto e il limite del potere impositivo dello Stato e, al tempo stesso, del dovere del contribuente di concorrere alle spese pubbliche, dovendosi interpretare detto principio come specificazione settoriale del più ampio principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. (sentenze n. 258 del 2002, n. 341 del 2000 e n. 155 del 1963).

Vero è che questa Corte ha ripetutamente rimarcato che «la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria»; piuttosto essa esige «un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (artt. 2 e 3 della Costituzione)» (sentenza n. 341 del 2000, ripresa sul punto dalla sentenza n. 223 del 2012).

Pertanto, secondo gli orientamenti costantemente seguiti da questa Corte, non ogni modulazione del sistema impositivo per settori produttivi costituisce violazione del principio di capacità contributiva e del principio di eguaglianza. Tuttavia, ogni diversificazione del regime tributario, per aree economiche o per tipologia di contribuenti, deve essere supportata da adeguate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione.

In ordine ai principi di cui agli artt. 3 e 53 Cost., la Corte è, dunque, chiamata a verificare che le distinzioni operate dal legislatore tributario, anche per settori economici, non siano irragionevoli o arbitrarie o ingiustificate (sentenza n. 201 del 2014): cosicché in questo ambito il giudizio di legittimità costituzionale deve vertere «sull'uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione» (sentenza n. 111 del 1997; *ex plurimis*, sentenze n. 116 del 2013 e n. 223 del 2012).

6.3.− Non mancano nell'ordinamento esempi di legislazione che impongono una più esigente contribuzione tributaria a carico di alcuni soggetti.

Numerosi sono i casi di temporaneo inasprimento dell'imposizione – applicabili a determinati settori produttivi o a determinate tipologie di redditi e cespiti – ritenuti non illegittimi da questa Corte

proprio in forza della loro limitata durata: basti menzionare la sovraimposta comunale sui fabbricati (sentenza n. 159 del 1985), l'imposta straordinaria immobiliare sul valore dei fabbricati (sentenza n. 21 del 1996), il tributo del sei per mille sui depositi bancari e postali (sentenza n. 143 del 1995), il contributo straordinario per l'Europa (ordinanza n. 341 del 2000).

Neppure mancano casi in cui la differenziazione tributaria per settori economici o per tipologie di reddito ha assunto carattere strutturale, superando, ciò nondimeno, il vaglio di questa Corte. Si può, a titolo esemplificativo, ricordare l'addizionale sulle remunerazioni in forma di bonus e *stock options*, ritenuta tutt'altro che irragionevole, arbitraria o ingiustificata da questa Corte con la sentenza n. 201 del 2014; ovvero la normativa esaminata con la sentenza n. 21 del 2005, in cui la Corte ha giudicato che la previsione di aliquote dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) differenziate per settori produttivi e per tipologie di soggetti passivi fosse sorretta da non irragionevoli motivi di politica economica e redistributiva, individuati principalmente nell'esigenza di neutralizzare tanto il maggiore impatto del nuovo tributo sui settori agricolo e della piccola pesca, quanto il minore impatto del medesimo sui settori bancario, finanziario e assicurativo, i quali, non ingiustificatamente, sono stati assoggettati ad una maggiore aliquota.

6.4.− Alla luce dei principi affermati nella giurisprudenza costituzionale – che, come si è visto, non impongono un'uniformità di tassazione e, tuttavia, vietano le differenziazioni ingiustificate, arbitrarie, irragionevoli o sproporzionate – è appena il caso di aggiungere che non si può escludere che le peculiarità del settore petrolifero si prestino, in linea teorica, a legittimare uno speciale regime tributario. Come si evince dalle istruttorie e dalle indagini conoscitive dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, svariati indizi economici segnalano che si tratta di un ambito caratterizzato da una scarsa competizione fra le imprese. D'altra parte, lo stampo oligopolistico del settore, popolato da pochi soggetti che spesso operano in tutte le fasi della filiera – dalla ricerca, alla coltivazione, fino alla raffinazione del petrolio e alla distribuzione dei carburanti – unitamente agli elevati costi e alle difficoltà di realizzazione delle infrastrutture, rende particolarmente arduo l'ingresso di nuovi concorrenti che intendano operare su vasta scala. Inoltre, nel settore petrolifero ed energetico, le ordinarie dinamiche di mercato faticano ad esplicarsi, anche perché l'aumento dei prezzi difficilmente può essere contrastato da una corrispondente contrazione della domanda che, in questi ambiti, risulta anelastica. In sintesi, non è del tutto implausibile ritenere che questo settore di mercato possa essere caratterizzato da una redditività, dovuta a rendite di posizione, sensibilmente maggiore rispetto ad altri settori, così da poter astrattamente giustificare, specie in presenza di esigenze finanziarie eccezionali dello Stato, un trattamento fiscale *ad hoc*.

6.5.− Tutto ciò premesso, occorre rimarcare che la possibilità di imposizioni differenziate deve pur sempre ancorarsi a una adeguata giustificazione obiettiva, la quale deve essere coerentemente, proporzionalmente e ragionevolmente tradotta nella struttura dell'imposta (sentenze n. 142 del 2014 e n. 21 del 2005).

Nella specie l'art. 81, comma 16, ha previsto, «[i]n dipendenza dell'andamento dell'economia e dell'impatto sociale dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico», una «addizionale» del 5,5 per cento (poi innalzata al 6,5 per cento) dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle società per chi operi nel predetto settore e abbia conseguito un ricavo superiore a un determinato ammontare, la cui entità è andata progressivamente diminuendo, così da allargare in modo significativo il novero degli operatori assoggettati alla maggiorazione di imposta, secondo una linea di tendenza solo marginalmente compensata dalla introduzione di altra soglia, questa volta riferita al reddito imponibile.

I presupposti di fatto, addotti dal legislatore nell'art. 81, comma 16, per inasprire il carico fiscale delle società del settore, consistono, da un lato, nella grave crisi economica deflagrata proprio in quel periodo e nella correlata insostenibilità, specie per le fasce più deboli, dei prezzi dei prodotti di consumo primario; d'altro lato, nel contemporaneo eccezionale rialzo del prezzo del greggio al barile, verificatosi proprio nel medesimo volger di tempo, che, nella prospettiva del legislatore, è parso idoneo ad incrementare sensibilmente i margini di profitto da parte degli operatori dei settori interessati e a incentivare condotte di mercato opportunistiche o speculative.

La complessa congiuntura economica così ricostruita dal legislatore che vi ha ravvisato spinte contraddittorie, costituite dall'insostenibilità dei prezzi per gli utenti e dalla eccezionale redditività dell'attività economica per gli operatori del petrolio, ben potrebbe essere considerata in astratto, alla luce della richiamata giurisprudenza di questa Corte, un elemento idoneo a giustificare un prelievo differenziato che colpisca gli eventuali "sovra-profitti" congiunturali, anche di origine speculativa, del settore energetico e petrolifero.

Così interpretato, lo scopo perseguito dal legislatore appare senz'altro legittimo.

Occorre allora verificare se i mezzi approntati siano idonei e necessari a conseguirlo. Infatti, affinché il sacrificio recato ai principi di eguaglianza e di capacità contributiva non sia sproporzionato e la differenziazione dell'imposta non degradi in arbitraria discriminazione, la sua struttura deve coerentemente raccordarsi con la relativa *ratio* giustificatrice. Se, come nel caso in esame, il presupposto economico che il legislatore intende colpire è la eccezionale redditività dell'attività svolta in un settore che presenta caratteristiche privilegiate in un dato momento congiunturale, tale circostanza dovrebbe necessariamente riflettersi sulla struttura dell'imposizione.

6.5.1.− Ciò non è avvenuto nella specie, posto che il legislatore, con l'art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, e successive modificazioni, ha previsto una maggiorazione d'aliquota di una imposizione, qual è l'IRES, che colpisce l'intero reddito dell'impresa, mancando del tutto la predisposizione di un meccanismo che consenta di tassare separatamente e più severamente solo l'eventuale parte di reddito suppletivo connessa alla posizione privilegiata dell'attività esercitata dal contribuente al permanere di una data congiuntura.

Infatti, al di là della denominazione di «addizionale», la predetta imposizione costituisce una "maggiorazione d'aliquota" dell'IRES, applicabile ai medesimi presupposto e imponibile di quest'ultima e non, come è avvenuto in altri ordinamenti, come un'imposta sulla redditività.

6.5.2.− A questa prima incongruenza dell'imposizione censurata, se ne aggiunge un'altra ancor più grave relativa alla proiezione temporale dell'«addizionale». Infatti, la richiamata giurisprudenza di questa Corte è costante nel giustificare temporanei interventi impositivi differenziati, vòlti a richiedere un particolare contributo solidaristico a soggetti privilegiati, in circostanze eccezionali.

Orbene, a differenza delle ipotesi appena ricordate, le disposizioni censurate nascono e permangono nell'ordinamento senza essere contenute in un arco temporale predeterminato, né il legislatore ha provveduto a corredarle di strumenti atti a verificare il perdurare della congiuntura posta a giustificazione della più severa imposizione. Con l'art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, e successive modificazioni, per fronteggiare una congiuntura economica eccezionale si è invece stabilita una imposizione strutturale, da applicarsi a partire dal periodo di imposta 2008, senza limiti di tempo.

Si riscontra, pertanto, un conflitto logico interno alle disposizioni impugnate, le quali, da un lato, intendono ancorare la maggiorazione di aliquota al permanere di una determinata situazione di fatto e, dall'altro, configurano un prelievo strutturale destinato ad operare ben oltre l'orizzonte temporale della peculiare congiuntura.

6.5.3.− Un ulteriore profilo di inadeguatezza e irragionevolezza è connesso alla inidoneità della manovra tributaria in giudizio a conseguire le finalità solidaristiche che intende esplicitamente perseguire.

Uno degli obiettivi dichiarati delle disposizioni impugnate, infatti, è quello di attenuare «l'impatto sociale dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico» (art. 81, comma 16). Coerentemente con tale finalità, il comma 18 prevede un divieto di traslazione degli oneri dovuti all'aumento d'aliquota sui prezzi al consumo. In tal modo, il legislatore ha inteso evitare che l'inasprimento fiscale diretto verso operatori economici ritenuti avvantaggiati finisca, con un effetto paradossale, per ricadere sui consumatori, cioè proprio su quei soggetti che avrebbero dovuto beneficiare della manovra tributaria in esame, improntata a uno spirito di solidarietà, in chiave redistributiva. Ora il divieto di traslazione degli oneri sui prezzi al consumo, così come delineato nel comma 18, non è in grado di evitare che l'«addizionale» sia scaricata a valle, dall'uno all'altro dei contribuenti che compongono la filiera petrolifera per poi essere, in definitiva, sopportata dai

consumatori sotto forma di maggiorazione dei prezzi. Senza entrare qui nel merito dei profili di ingiustificata discriminazione intra-settoriale tra diversi soggetti della "filiera" petrolifera sollevati nell'ordinanza di rimessione, la disposizione appare irrazionale per inidoneità a conseguire il suo scopo.

Il divieto di traslazione degli oneri sui prezzi al consumo risulta difficilmente assoggettabile a controlli efficaci, atti a garantire che non sia eluso.

Vero è che la disposizione ha affidato alla Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico un potere di vigilanza «sulla puntuale osservanza» del divieto di traslazione. Tuttavia, come è congegnato nella normativa in questione, tale meccanismo pare difficilmente attuabile e in ogni caso facilmente vulnerabile, se è vero, come si legge nelle relazioni della medesima Autorità preposta al controllo, che le analisi svolte hanno «mostrato che una parte dei soggetti vigilati ha continuato ad attuare politiche di prezzo tali da costituire una possibile violazione del divieto di traslazione, comportando comunque uno svantaggio economico per i consumatori finali» (Relazione al Parlamento n. 18/2013/I/Rht sull'attività di vigilanza svolta nell'anno 2012 dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico). Elementi indiziari tratti dalle politiche dei prezzi adottati dai soggetti vigilati, «che generano un incremento dei margini non sufficientemente motivato» (Relazione al Parlamento sopra citata) alimentano il dubbio che il divieto di traslazione sui prezzi non sia stato in fatto osservato, né possa essere puntualmente sanzionato a causa della obiettiva difficoltà di isolare, in un'economia di libero mercato, la parte di prezzo praticato dovuta a traslazioni dell'imposta. Da qui il contenzioso amministrativo che ha di fatto paralizzato le iniziative assunte in tal senso dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico.

6.5.4.− In definitiva, il vizio di irragionevolezza è evidenziato dalla configurazione del tributo in esame come maggiorazione di aliquota che si applica all'intero reddito di impresa, anziché ai soli "sovra-profitti"; dall'assenza di una delimitazione del suo ambito di applicazione in prospettiva temporale o di meccanismi atti a verificare il perdurare della congiuntura economica che ne giustifica l'applicazione; dall'impossibilità di prevedere meccanismi di accertamento idonei a garantire che gli oneri derivanti dall'incremento di imposta non si traducano in aumenti del prezzo al consumo.

Per tutti questi motivi, la maggiorazione dell'IRES applicabile al settore petrolifero e dell'energia, così come configurata dall'art. 81, commi, 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, e successive modificazioni, viola gli artt. 3 e 53 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità, per incongruità dei mezzi approntati dal legislatore rispetto allo scopo, in sé e per sé legittimo, perseguito.

7.− Nel pronunciare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, questa Corte non può non tenere in debita considerazione l'impatto che una tale pronuncia determina su altri principi costituzionali, al fine di valutare l'eventuale necessità di una graduazione degli effetti temporali della propria decisione sui rapporti pendenti.

Il ruolo affidato a questa Corte come custode della Costituzione nella sua integralità impone di evitare che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione di legge determini, paradossalmente, «effetti ancor più incompatibili con la Costituzione» (sentenza n. 13 del 2004) di quelli che hanno indotto a censurare la disciplina legislativa. Per evitare che ciò accada, è compito della Corte modulare le proprie decisioni, anche sotto il profilo temporale, in modo da scongiurare che l'affermazione di un principio costituzionale determini il sacrificio di un altro.

Questa Corte ha già chiarito (sentenze n. 49 del 1970, n. 58 del 1967 e n. 127 del 1966) che l'efficacia retroattiva delle pronunce di illegittimità costituzionale è (e non può non essere) principio generale valevole nei giudizi davanti a questa Corte; esso, tuttavia, non è privo di limiti.

Anzitutto è pacifico che l'efficacia delle sentenze di accoglimento non retroagisce fino al punto di travolgere le «situazioni giuridiche comunque divenute irrevocabili» ovvero i «rapporti esauriti». Diversamente ne risulterebbe compromessa la certezza dei rapporti giuridici (sentenze n. 49 del 1970, n. 26 del 1969, n. 58 del 1967 e n. 127 del 1966). Pertanto, il principio della retroattività «vale [...] soltanto per i rapporti tuttora pendenti, con conseguente esclusione di quelli esauriti, i quali rimangono regolati dalla legge dichiarata invalida» (sentenza n. 139 del 1984, ripresa da ultimo dalla sentenza n. 1 del 2014). In questi casi, l'individuazione in concreto del limite alla retroattività,

dipendendo dalla specifica disciplina di settore – relativa, ad esempio, ai termini di decadenza, prescrizione o inoppugnabilità degli atti amministrativi – che precluda ogni ulteriore azione o rimedio giurisdizionale, rientra nell'ambito dell'ordinaria attività interpretativa di competenza del giudice comune (principio affermato, *ex plurimis*, sin dalle sentenze n. 58 del 1967 e n. 49 del 1970).

Inoltre, come il limite dei «rapporti esauriti» ha origine nell'esigenza di tutelare il principio della certezza del diritto, così ulteriori limiti alla retroattività delle decisioni di illegittimità costituzionale possono derivare dalla necessità di salvaguardare principi o diritti di rango costituzionale che altrimenti risulterebbero irreparabilmente sacrificati. In questi casi, la loro individuazione è ascrivibile all'attività di bilanciamento tra valori di rango costituzionale ed è, quindi, la Corte costituzionale – e solo essa – ad avere la competenza in proposito.

Una simile graduazione degli effetti temporali delle dichiarazioni di illegittimità costituzionale deve ritenersi coerente con i principi della Carta costituzionale: in tal senso questa Corte ha operato anche in passato, in alcune circostanze sia pure non del tutto sovrapponibili a quella in esame (sentenze n. 423 e n. 13 del 2004, n. 370 del 2003, n. 416 del 1992, n. 124 del 1991, n. 50 del 1989, n. 501 e n. 266 del 1988).

Il compito istituzionale affidato a questa Corte richiede che la Costituzione sia garantita come un tutto unitario, in modo da assicurare «una tutela sistemica e non frazionata» (sentenza n. 264 del 2012) di tutti i diritti e i principi coinvolti nella decisione. «Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette»: per questo la Corte opera normalmente un ragionevole bilanciamento dei valori coinvolti nella normativa sottoposta al suo esame, dal momento che «[l]a Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra princìpi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi» (sentenza n. 85 del 2013).

Sono proprio le esigenze dettate dal ragionevole bilanciamento tra i diritti e i principi coinvolti a determinare la scelta della tecnica decisoria usata dalla Corte: così come la decisione di illegittimità costituzionale può essere circoscritta solo ad alcuni aspetti della disposizione sottoposta a giudizio – come avviene ad esempio nelle pronunce manipolative – similmente la modulazione dell'intervento della Corte può riguardare la dimensione temporale della normativa impugnata, limitando gli effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale sul piano del tempo.

Del resto, la comparazione con altre Corti costituzionali europee – quali ad esempio quelle austriaca, tedesca, spagnola e portoghese – mostra che il contenimento degli effetti retroattivi delle decisioni di illegittimità costituzionale rappresenta una prassi diffusa, anche nei giudizi in via incidentale, indipendentemente dal fatto che la Costituzione o il legislatore abbiano esplicitamente conferito tali poteri al giudice delle leggi.

Una simile regolazione degli effetti temporali deve ritenersi consentita anche nel sistema italiano di giustizia costituzionale.

Essa non risulta inconciliabile con il rispetto del requisito della rilevanza, proprio del giudizio incidentale (sentenza n. 50 del 1989). Va ricordato in proposito che tale requisito opera soltanto nei confronti del giudice *a quo* ai fini della prospettabilità della questione, ma non anche nei confronti della Corte *ad quem* al fine della decisione sulla medesima. In questa chiave, si spiega come mai, di norma, la Corte costituzionale svolga un controllo di mera plausibilità sulla motivazione contenuta, in punto di rilevanza, nell'ordinanza di rimessione, comunque effettuato con esclusivo riferimento al momento e al modo in cui la questione di legittimità costituzionale è stata sollevata. In questa prospettiva si spiega, ad esempio, quell'orientamento giurisprudenziale che ha riconosciuto la sindacabilità costituzionale delle norme penali di favore anche nelle ipotesi in cui la pronuncia di accoglimento si rifletta soltanto «sullo schema argomentativo della sentenza penale assolutoria, modificandone la *ratio decidendi* [...], pur fermi restando i pratici effetti di essa» (sentenza n. 148 del 1983, ripresa sul punto dalla sentenza n. 28 del 2010).

Né si può dimenticare che, in virtù della declaratoria di illegittimità costituzionale, gli interessi della parte ricorrente trovano comunque una parziale soddisfazione nella rimozione, sia pure solo *pro futuro*, della disposizione costituzionalmente illegittima.

Naturalmente, considerato il principio generale della retroattività risultante dagli artt. 136 Cost. e 30 della legge n. 87 del 1953, gli interventi di questa Corte che regolano gli effetti temporali della decisione devono essere vagliati alla luce del principio di stretta proporzionalità. Essi debbono, pertanto, essere rigorosamente subordinati alla sussistenza di due chiari presupposti: l'impellente necessità di tutelare uno o più principi costituzionali i quali, altrimenti, risulterebbero irrimediabilmente compromessi da una decisione di mero accoglimento e la circostanza che la compressione degli effetti retroattivi sia limitata a quanto strettamente necessario per assicurare il contemperamento dei valori in gioco.

8.− Ciò chiarito in ordine al potere della Corte di regolare gli effetti delle proprie decisioni e ai relativi limiti, deve osservarsi che, nella specie, l'applicazione retroattiva della presente declaratoria di illegittimità costituzionale determinerebbe anzitutto una grave violazione dell'equilibro di bilancio ai sensi dell'art. 81 Cost.

Come questa Corte ha affermato già con la sentenza n. 260 del 1990, tale principio esige una gradualità nell'attuazione dei valori costituzionali che imponga rilevanti oneri a carico del bilancio statale. Ciò vale *a fortiori* dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ha riaffermato il necessario rispetto dei principi di equilibrio del bilancio e di sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 88 del 2014).

L'impatto macroeconomico delle restituzioni dei versamenti tributari connesse alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, e successive modificazioni, determinerebbe, infatti, uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva, anche per non venire meno al rispetto dei parametri cui l'Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.) e, in particolare, delle previsioni annuali e pluriennali indicate nelle leggi di stabilità in cui tale entrata è stata considerata a regime.

Pertanto, le conseguenze complessive della rimozione con effetto retroattivo della normativa impugnata finirebbero per richiedere, in un periodo di perdurante crisi economica e finanziaria che pesa sulle fasce più deboli, una irragionevole redistribuzione della ricchezza a vantaggio di quegli operatori economici che possono avere invece beneficiato di una congiuntura favorevole. Si determinerebbe così un irrimediabile pregiudizio delle esigenze di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 Cost.

Inoltre, l'indebito vantaggio che alcuni operatori economici del settore potrebbero conseguire – in ragione dell'applicazione retroattiva della decisione della Corte in una situazione caratterizzata dalla impossibilità di distinguere ed esonerare dalla restituzione coloro che hanno traslato gli oneri – determinerebbe una ulteriore irragionevole disparità di trattamento, questa volta tra i diversi soggetti che operano nell'ambito dello stesso settore petrolifero, con conseguente pregiudizio anche degli artt. 3 e 53 Cost.

La cessazione degli effetti delle norme dichiarate illegittime dal solo giorno della pubblicazione della presente decisione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica risulta, quindi, costituzionalmente necessaria allo scopo di contemperare tutti i principi e i diritti in gioco, in modo da impedire «alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti ed a vantaggio di altri [...] garantendo il rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali» (sentenza n. 264 del 2012). Essa consente, inoltre, al legislatore di provvedere tempestivamente al fine di rispettare il vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio, anche in senso dinamico (sentenze n. 40 del 2014, n. 266 del 2013, n. 250 del 2013, n. 213 de008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966), e gli obblighi comunitari e internazionali connessi, ciò anche eventualmente rimediando ai rilevati vizi della disciplina tributaria in esame.

In conclusione, gli effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui sopra devono, nella specie e per le ragioni di stretta necessità sopra esposte, decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della presente decisione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 2015.

Sentenza n. 70/2015 (Pres. Criscuolo; Red. Sciarra)

Previdenza – Rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici – Riconoscimento nella misura del 100 per cento, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS – Ritenuta prestazione patrimoniale di natura tributaria, posta a carico di una sola categoria di contribuenti, asseritamente lesiva del principio di universalità dell'imposizione a parità di capacità contributiva e del principio di eguaglianza – Insussistenza – Disposizione che non ha natura tributaria – Non fondatezza della questione

Previdenza – Rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, in base al meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998 – Riconoscimento nella misura del 100 per cento, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS – Conseguente blocco integrale della indicizzazione per le pensioni di importo superiore a euro 1.217,00 netti – Tecnica perequativa che non introduce un *discrimen* tra fasce di importo – Violazione dei principi di proporzionalità e adeguatezza della prestazione previdenziale, nonché del criterio di ragionevolezza, come delineati dalla giurisprudenza costituzionale – Illegittimità costituzionale

Considerato in diritto

1.− Il Tribunale ordinario di Palermo, sezione lavoro, con ordinanza del 6 novembre 2013 (r.o. n. 35 del 2014), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, con due ordinanze del 13 maggio 2014 (r.o. n. 158 e n. 159 del 2014) e la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, con ordinanza del 25 luglio 2014 (r.o. n. 192 del 2014), dubitano della legittimità costituzionale del comma 25 dell'art. 24, decreto-legge del 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui, per gli anni 2012 e 2013, limita la rivalutazione monetaria dei trattamenti pensionistici nella misura del 100 per cento, esclusivamente alle pensioni di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, in riferimento, nel complesso, agli artt. 2, 3, 23, 36, primo comma, 38, secondo comma, 53 e 117, primo comma della Costituzione, quest'ultimo in relazione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 (CEDU), ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Tutti i giudici rimettenti ritengono che il comma 25 dell'art. 24 sarebbe costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., in quanto la mancata rivalutazione, violando i principi di proporzionalità e adeguatezza della prestazione previdenziale, si porrebbe in contrasto con il principio di eguaglianza e ragionevolezza, causando una irrazionale discriminazione in danno della categoria dei pensionati.

La norma censurata recherebbe anche un *vulnus* agli artt. 2, 23 e 53 Cost., poiché la misura adottata si configurerebbe quale prestazione patrimoniale di natura sostanzialmente tributaria, in violazione del principio dell'universalità dell'imposizione a parità di capacità contributiva, in quanto posta a carico di una sola categoria di contribuenti.

La sola Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna censura, infine, la predetta disposizione, anche con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla CEDU, richiamando, poi, gli artt. 6, 21, 25, 33 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

[*omissis*]

4.− La questione di costituzionalità per violazione degli artt. 2, 3, 23 e 53 Cost., in relazione alla presunta natura tributaria della misura in esame, non è fondata.

Tutte le ordinanze di rimessione affermano che, nel caso di specie, indipendentemente dal *nomen iuris* utilizzato, la misura di azzeramento della rivalutazione automatica per gli anni 2012 e 2013, relativa ai trattamenti pensionistici superiori a tre volte il trattamento minimo INPS, configurerebbe una prestazione patrimoniale di natura tributaria, lesiva del principio di universalità dell'imposizione a parità di capacità contributiva, in quanto posta a carico di una sola categoria di contribuenti. Nell'imporre alle parti di concorrere alla spesa pubblica non in ragione della propria capacità contributiva, essa violerebbe il principio di eguaglianza.

I rimettenti richiamano, in particolare, le decisioni n. 116 del 2013 e n. 223 del 2012 nella parte in cui si afferma che la Costituzione non impone una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria, ma esige un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza (in tal senso, fra le più recenti, sentenza n. 10 del 2015). Ciò si collega al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali che di fatto limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione (ordinanza n. 341 del 2000, ripresa sul punto dalla sentenza n. 223 del 2012).

L'azzeramento della perequazione automatica oggetto di censura, tuttavia, sfugge ai canoni della prestazione patrimoniale di natura tributaria, atteso che esso non dà luogo ad una prestazione patrimoniale imposta, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, destinato a reperire risorse per l'erario.

La giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 219 e n. 154 del 2014) ha costantemente precisato che gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria sono tre: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, devono essere destinate a sovvenire pubbliche spese.

Un tributo consiste in un «prelievo coattivo che è finalizzato al concorso alle pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva» (sentenza n. 102 del 2008). Tale indice deve esprimere l'idoneità di ciascun soggetto all'obbligazione tributaria (fra le prime, sentenze n. 91 del 1972, n. 97 del 1968, n. 89 del 1966, n. 16 del 1965 e n. 45 del 1964).

Il comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, che dispone per un biennio il blocco del meccanismo di rivalutazione dei trattamenti pensionistici superiori a tre volte il trattamento minimo INPS, non riveste, quindi, natura tributaria, in quanto non prevede una decurtazione o un prelievo a carico del titolare di un trattamento pensionistico.

In base ai criteri elaborati da questa Corte in ordine alle prestazioni patrimoniali, in assenza di una decurtazione patrimoniale o di un prelievo della stessa natura a carico del soggetto passivo, viene meno in radice il presupposto per affermare la natura tributaria della disposizione. Inoltre, viene a mancare il requisito che consente l'acquisizione delle risorse al bilancio dello Stato, poiché la disposizione non fornisce, neppure in via indiretta, una copertura a pubbliche spese, ma determina esclusivamente un risparmio di spesa.

Il difetto dei requisiti propri dei tributi e, in generale, delle prestazioni patrimoniali imposte, determina, quindi, la non fondatezza delle censure sollevate in riferimento al mancato rispetto dei principi di progressività e di capacità contributiva.

5.− La questione prospettata con riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. è fondata.

La perequazione automatica, quale strumento di adeguamento delle pensioni al mutato potere di acquisto della moneta, fu disciplinata dalla legge 21 luglio 1965, n. 903 (Avviamento alla riforma e miglioramento dei trattamenti di pensione della previdenza sociale), all'art. 10, con la finalità di fronteggiare la svalutazione che le prestazioni previdenziali subiscono per il loro carattere continuativo.

Per perseguire un tale obiettivo, in fasi sempre mutevoli dell'economia, la disciplina in questione ha subito numerose modificazioni.

Con l'art. 19 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), nel prevedere in via generalizzata l'adeguamento dell'importo delle pensioni nel regime dell'assicurazione obbligatoria, si scelse di agganciare in misura percentuale gli aumenti delle pensioni all'indice del costo della vita calcolato dall'ISTAT, ai fini della scala mobile delle retribuzioni dei lavoratori dell'industria.

Con l'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, recante «Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'art. 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421», oltre alla cadenza annuale e non più semestrale degli aumenti a titolo di perequazione automatica, si stabilì che gli stessi fossero calcolati sul valore medio dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati. Tale modifica mirava a compensare l'eliminazione dell'aggancio alle dinamiche salariali, al fine di garantire un collegamento con l'evoluzione del livello medio del tenore di vita nazionale. L'art. 11, comma 2, previde, inoltre, che ulteriori aumenti potessero essere stabiliti con legge finanziaria, in relazione all'andamento dell'economia.

Il meccanismo di rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici governato dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo) si prefigge di tutelare i trattamenti pensionistici dalla erosione del potere di acquisto della moneta, che tende a colpire le prestazioni previdenziali anche in assenza di inflazione. Con effetto dal 1° gennaio 1999, il meccanismo di rivalutazione delle pensioni si applica per ogni singolo beneficiario in funzione dell'importo complessivo dei trattamenti corrisposti a carico dell'assicurazione generale obbligatoria. L'aumento della rivalutazione automatica opera, ai sensi del comma 1 dell'art. 34 citato, in misura proporzionale all'ammontare del trattamento da rivalutare rispetto all'ammontare complessivo.

Tuttavia, l'art 69, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), con riferimento al meccanismo appena illustrato di aumento della perequazione automatica, prevede che esso spetti per intero soltanto per le fasce di importo dei trattamenti pensionistici fino a tre volte il trattamento minimo INPS. Spetta nella misura del 90 per cento per le fasce di importo da tre a cinque volte il trattamento minimo INPS ed è ridotto al 75 per cento per i trattamenti eccedenti il quintuplo del predetto importo minimo. Questa impostazione fu seguita dal legislatore in successivi interventi, a conferma di un orientamento che predilige la tutela delle fasce più deboli. Ad esempio, l'art. 5, comma 6, del decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, della legge 3 agosto 2007, n. 127, prevede, per il triennio 2008-2010, una perequazione al 100 per cento per le fasce di importo tra tre e cinque volte il trattamento minimo INPS.

In conclusione, la disciplina generale che si ricava dal complesso quadro storico-evolutivo della materia, prevede che soltanto le fasce più basse siano integralmente tutelate dall'erosione indotta dalle dinamiche inflazionistiche o, in generale, dal ridotto potere di acquisto delle pensioni.

6.− Quanto alle sospensioni del meccanismo perequativo, affidate a scelte discrezionali del legislatore, esse hanno seguito nel corso degli anni orientamenti diversi, nel tentativo di bilanciare le attese dei pensionati con variabili esigenze di contenimento della spesa.

L'art. 2 del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali) previde che, in attesa della legge di riforma del sistema pensionistico e, comunque, fino al 31 dicembre 1993, fosse sospesa l'applicazione di ogni disposizione di legge, di regolamento o di accordi collettivi, che introducesse aumenti a titolo di perequazione automatica delle pensioni previdenziali ed assistenziali, pubbliche e private, ivi compresi i trattamenti integrativi a carico degli enti del settore pubblico allargato, nonché aumenti a titolo di rivalutazione delle rendite a carico dell'INAIL. In sede di conversione di tale decreto, tuttavia, con l'art. 2, comma 1-*bis*, della legge 14 novembre 1992, n. 438 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, recante misure urgenti in materia di

previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), si provvide a mitigare gli effetti della disposizione, che dunque operò non come provvedimento di blocco della perequazione, bensì quale misura di contenimento della rivalutazione, alla stregua di percentuali predefinite dal legislatore in riferimento al tasso di inflazione programmata.

In seguito, l'art. 11, comma 5, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), provvide a restituire, mediante un aumento *una tantum* disposto per il 1994, la differenza tra inflazione programmata ed inflazione reale, perduta per effetto della disposizione di cui all'art. 2 della legge n. 438 del 1992. Conseguentemente, il blocco, originariamente previsto in via generale e senza distinzioni reddituali dal legislatore del 1992, fu convertito in una forma meno gravosa di raffreddamento parziale della dinamica perequativa.

Dopo l'entrata in vigore del sistema contributivo, il legislatore (art. 59, comma 13 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, recante «Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica») ha imposto un azzeramento della perequazione automatica, per l'anno 1998. Tale norma, ritenuta legittima da questa Corte con ordinanza n. 256 del 2001, ha limitato il proprio campo di applicazione ai soli trattamenti di importo medio-alto, superiori a cinque volte il trattamento minimo.

Il blocco, introdotto dall'art. 24, comma 25, come convertito, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, ora oggetto di censura, trova un precedente nell'art. 1, comma 19, della legge 24 dicembre 2007, n. 247 (Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale) che, tuttavia, aveva limitato l'azzeramento temporaneo della rivalutazione ai trattamenti particolarmente elevati, superiori a otto volte il trattamento minimo INPS.

Si trattava – come si evince dalla relazione tecnica al disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri il 13 ottobre 2007 – di una misura finalizzata a concorrere solidaristicamente al finanziamento di interventi sulle pensioni di anzianità, a seguito, dell'innalzamento della soglia di accesso al trattamento pensionistico (il cosiddetto "scalone") introdotto, a decorrere dal 1° gennaio 2008, dalla legge 23 agosto 2004, n. 243 (Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria).

L'azzeramento della perequazione, disposto per effetto dell'art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007, prima citata, è stato sottoposto al vaglio di questa Corte, che ha deciso la questione con sentenza n. 316 del 2010. In tale pronuncia questa Corte ha posto in evidenza la discrezionalità di cui gode il legislatore, sia pure nell'osservare il principio costituzionale di proporzionalità e adeguatezza delle pensioni, e ha reputato non illegittimo l'azzeramento, per il solo anno 2008, dei trattamenti pensionistici di importo elevato (superiore ad otto volte il trattamento minimo INPS).

Al contempo, essa ha indirizzato un monito al legislatore, poiché la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, o la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, entrerebbero in collisione con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità. Si afferma, infatti, che «[...] le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta».

7.– L'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, oggetto di censura nel presente giudizio, si colloca nell'ambito delle "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici" (manovra denominata "salva Italia") e stabilisce che «In considerazione della contingente situazione finanziaria», la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, in base al già citato meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del cento per cento.

Per effetto del dettato legislativo si realizza un'indicizzazione al 100 per cento sulla quota di pensione fino a tre volte il trattamento minimo INPS, mentre le pensioni di importo superiore a tre volte il minimo non ricevono alcuna rivalutazione. Il blocco integrale della perequazione opera, quindi, per le pensioni di importo superiore a euro 1.217,00 netti.

Tale meccanismo si discosta da quello originariamente previsto dall'art. 24, comma 4, della legge 28 febbraio 1986, n. 41 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello

Stato – legge finanziaria 1986) e confermato dall'art. 11 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), che non discriminava tra trattamenti pensionistici complessivamente intesi, bensì tra fasce di importo.

Secondo la normativa antecedente, infatti, la percentuale di aumento si applicava sull'importo non eccedente il doppio del trattamento minimo del fondo pensioni per i lavoratori dipendenti. Per le fasce di importo comprese fra il doppio ed il triplo del trattamento minimo la percentuale era ridotta al 90 per cento. Per le fasce di importo superiore al triplo del trattamento minimo la percentuale era ridotta al 75 per cento.

Le modalità di funzionamento della disposizione censurata sono ideate per incidere sui trattamenti complessivamente intesi e non sulle fasce di importo. Esse trovano un unico correttivo nella previsione secondo cui, per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato.

La norma censurata è frutto di un emendamento che, all'esito delle osservazioni rivolte al Ministro del lavoro e delle politiche sociali (Camera dei Deputati, Commissione XI, Lavoro pubblico e privato, audizione del 6 dicembre 2011), ha determinato la sostituzione della originaria formula. Quest'ultima prevedeva l'azzeramento della perequazione per tutti i trattamenti pensionistici di importo superiore a due volte il trattamento minimo INPS e, quindi, ad euro 946,00. Il Ministro chiarì nella stessa audizione che la misura da adottare non confluiva nella riforma pensionistica, ma era da intendersi quale «provvedimento da emergenza finanziaria».

La disposizione censurata ha formato oggetto di un'interrogazione parlamentare (Senato della Repubblica, seduta n. 93, interrogazione presentata l'8 agosto 2013, n. 3 – 00321) rimasta inevasa, in cui si chiedeva al Governo se intendesse promuovere la revisione del provvedimento, alla luce della giurisprudenza costituzionale.

Dall'*excursus* storico compiuto traspare che la norma oggetto di censura si discosta in modo significativo dalla regolamentazione precedente. Non solo la sospensione ha una durata biennale; essa incide anche sui trattamenti pensionistici di importo meno elevato.

Il provvedimento legislativo censurato si differenzia, altresì, dalla legislazione ad esso successiva.

L'art. 1, comma 483, lettera *e)*, della legge di stabilità per l'anno 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità») ha previsto, per il triennio 2014-2016, una rimodulazione nell'applicazione della percentuale di perequazione automatica sul complesso dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo di cui all'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998, con l'azzeramento per le sole fasce di importo superiore a sei volte il trattamento minimo INPS e per il solo anno 2014. Rispetto al disegno di legge originario le percentuali sono state, peraltro, parzialmente modificate.

Nel triennio in oggetto la perequazione si applica nella misura del 100 per cento per i trattamenti pensionistici di importo fino a tre volte il trattamento minimo, del 95 per cento per i trattamenti di importo superiore a tre volte il trattamento minimo e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo del 75 per cento per i trattamenti oltre quattro volte e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo, del 50 per cento per i trattamenti oltre cinque volte e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS. Soltanto per il 2014 il blocco integrale della perequazione ha riguardato le fasce di importo superiore a sei volte il trattamento minimo. Il legislatore torna dunque a proporre un *discrimen* fra fasce di importo e si ispira a criteri di progressività, parametrati sui valori costituzionali della proporzionalità e della adeguatezza dei trattamenti di quiescenza. Anche tale circostanza conferma la singolarità della norma oggetto di censura.

8.− Dall'analisi dell'evoluzione normativa *in subiecta materia*, si evince che la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici è uno strumento di natura tecnica, volto a garantire nel tempo il rispetto del criterio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, Cost. Tale strumento si presta contestualmente a innervare il principio di sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 Cost.,

principio applicato, per costante giurisprudenza di questa Corte, ai trattamenti di quiescenza, intesi quale retribuzione differita (fra le altre, sentenza n. 208 del 2014 e sentenza n. 116 del 2013).

Per le sue caratteristiche di neutralità e obiettività e per la sua strumentalità rispetto all'attuazione dei suddetti principi costituzionali, la tecnica della perequazione si impone, senza predefinirne le modalità, sulle scelte discrezionali del legislatore, cui spetta intervenire per determinare in concreto il *quantum* di tutela di volta in volta necessario. Un tale intervento deve ispirarsi ai principi costituzionali di cui agli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., principi strettamente interconnessi, proprio in ragione delle finalità che perseguono.

La ragionevolezza di tali finalità consente di predisporre e perseguire un progetto di eguaglianza sostanziale, conforme al dettato dell'art. 3, secondo comma, Cost. così da evitare disparità di trattamento in danno dei destinatari dei trattamenti pensionistici. Nell'applicare al trattamento di quiescenza, configurabile quale retribuzione differita, il criterio di proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro prestato (art. 36, primo comma, Cost.) e nell'affiancarlo al criterio di adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.), questa Corte ha tracciato un percorso coerente per il legislatore, con l'intento di inibire l'adozione di misure disomogenee e irragionevoli (fra le altre, sentenze n. 208 del 2014 e n. 316 del 2010). Il rispetto dei parametri citati si fa tanto più pressante per il legislatore, quanto più si allunga la speranza di vita e con essa l'aspettativa, diffusa fra quanti beneficiano di trattamenti pensionistici, a condurre un'esistenza libera e dignitosa, secondo il dettato dell'art. 36 Cost.

Non a caso, fin dalla sentenza n. 26 del 1980, questa Corte ha proposto una lettura sistematica degli artt. 36 e 38 Cost., con la finalità di offrire «una particolare protezione per il lavoratore». Essa ha affermato che proporzionalità e adeguatezza non devono sussistere soltanto al momento del collocamento a riposo, «ma vanno costantemente assicurate anche nel prosieguo, in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta», senza che ciò comporti un'automatica ed integrale coincidenza tra il livello delle pensioni e l'ultima retribuzione, poiché è riservata al legislatore una sfera di discrezionalità per l'attuazione, anche graduale, dei termini suddetti (*ex plurimis*, sentenze n. 316 del 2010; n. 106 del 1996; n. 173 del 1986; n. 26 del 1980; n. 46 del 1979; n. 176 del 1975; ordinanza n. 383 del 2004). Nondimeno, dal canone dell'art. 36 Cost. «consegue l'esigenza di una costante adeguazione del trattamento di quiescenza alle retribuzioni del servizio attivo» (sentenza n. 501 del 1988; fra le altre, negli stessi termini, sentenza n. 30 del 2004).

Il legislatore, sulla base di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali deve «dettare la disciplina di un adeguato trattamento pensionistico, alla stregua delle risorse finanziarie attingibili e fatta salva la garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona» (sentenza n. 316 del 2010). Per scongiurare il verificarsi di «un non sopportabile scostamento» fra l'andamento delle pensioni e delle retribuzioni, il legislatore non può eludere il limite della ragionevolezza (sentenza n. 226 del 1993).

Al legislatore spetta, inoltre, individuare idonei meccanismi che assicurino la perdurante adeguatezza delle pensioni all'incremento del costo della vita. Così è avvenuto anche per la previdenza complementare, che, pur non incidendo in maniera diretta e immediata sulla spesa pubblica, non risulta del tutto indifferente per quest'ultima, poiché contribuisce alla tenuta complessiva del sistema delle assicurazioni sociali (sentenza n. 393 del 2000) e, dunque, all'adeguatezza della prestazione previdenziale ex art. 38, secondo comma, Cost.

Pertanto, il criterio di ragionevolezza, così come delineato dalla giurisprudenza citata in relazione ai principi contenuti negli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., circoscrive la discrezionalità del legislatore e vincola le sue scelte all'adozione di soluzioni coerenti con i parametri costituzionali.

9.− Nel vagliare la dedotta illegittimità dell'azzeramento del meccanismo perequativo per i trattamenti pensionistici superiori a otto volte il minimo INPS per l'anno 2008 (art. 1, comma 19 della già citata legge n. 247 del 2007), questa Corte ha ricostruito la *ratio* della norma censurata, consistente nell'esigenza di reperire risorse necessarie «a compensare l'eliminazione dell'innalzamento repentino a sessanta anni a decorrere dal 1° gennaio 2008, dell'età minima già prevista per l'accesso alla pensione di anzianità in base all'articolo 1, comma 6, della legge 23 agosto 2004, n. 243», con «lo

scopo dichiarato di contribuire al finanziamento solidale degli interventi sulle pensioni di anzianità, contestualmente adottati con l'art. 1, commi 1 e 2, della medesima legge» (sentenza n. 316 del 2010).

In quell'occasione questa Corte non ha ritenuto che fossero stati violati i parametri di cui agli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. Le pensioni incise per un solo anno dalla norma allora impugnata, di importo piuttosto elevato, presentavano «margini di resistenza all'erosione determinata dal fenomeno inflattivo». L'esigenza di una rivalutazione costante del correlativo valore monetario è apparsa per esse meno pressante.

Questa Corte ha ritenuto, inoltre, non violato il principio di eguaglianza, poiché il blocco della perequazione automatica per l'anno 2008, operato esclusivamente sulle pensioni superiori ad un limite d'importo di sicura rilevanza, realizzava «un trattamento differenziato di situazioni obiettivamente diverse rispetto a quelle, non incise dalla norma impugnata, dei titolari di pensioni più modeste». La previsione generale della perequazione automatica è definita da questa Corte «a regime», proprio perché «prevede una copertura decrescente, a mano a mano che aumenta il valore della prestazione». La scelta del legislatore in quel caso era sostenuta da una *ratio* redistributiva del sacrificio imposto, a conferma di un principio solidaristico, che affianca l'introduzione di più rigorosi criteri di accesso al trattamento di quiescenza. Non si viola il principio di eguaglianza, proprio perché si muove dalla ricognizione di situazioni disomogenee.

La norma, allora oggetto d'impugnazione, ha anche superato le censure di palese irragionevolezza, poiché si è ritenuto che non vi fosse riduzione quantitativa dei trattamenti in godimento ma solo rallentamento della dinamica perequativa delle pensioni di valore più cospicuo. Le esigenze di bilancio, affiancate al dovere di solidarietà, hanno fornito una giustificazione ragionevole alla soppressione della rivalutazione automatica annuale per i trattamenti di importo otto volte superiore al trattamento minimo INPS, «di sicura rilevanza», secondo questa Corte, e, quindi, meno esposte al rischio di inflazione.

La richiamata pronuncia ha inteso segnalare che la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, «esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità», poiché risulterebbe incrinata la principale finalità di tutela, insita nel meccanismo della perequazione, quella che prevede una difesa modulare del potere d'acquisto delle pensioni.

Questa Corte si era mossa in tale direzione già in epoca risalente, con il ritenere di dubbia legittimità costituzionale un intervento che incida «in misura notevole e in maniera definitiva» sulla garanzia di adeguatezza della prestazione, senza essere sorretto da una imperativa motivazione di interesse generale (sentenza n. 349 del 1985).

Deve rammentarsi che, per le modalità con cui opera il meccanismo della perequazione, ogni eventuale perdita del potere di acquisto del trattamento, anche se limitata a periodi brevi, è, per sua natura, definitiva. Le successive rivalutazioni saranno, infatti, calcolate non sul valore reale originario, bensì sull'ultimo importo nominale, che dal mancato adeguamento è già stato intaccato.

10.− La censura relativa al comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, se vagliata sotto i profili della proporzionalità e adeguatezza del trattamento pensionistico, induce a ritenere che siano stati valicati i limiti di ragionevolezza e proporzionalità, con conseguente pregiudizio per il potere di acquisto del trattamento stesso e con «irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività» (sentenza n. 349 del 1985).

Non è stato dunque ascoltato il monito indirizzato al legislatore con la sentenza n. 316 del 2010.

Si profila con chiarezza, a questo riguardo, il nesso inscindibile che lega il dettato degli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. (fra le più recenti, sentenza n. 208 del 2014, che richiama la sentenza n. 441 del 1993). Su questo terreno si deve esercitare il legislatore nel proporre un corretto bilanciamento, ogniqualvolta si profili l'esigenza di un risparmio di spesa, nel rispetto di un ineludibile vincolo di scopo «al fine di evitare che esso possa pervenire a valori critici, tali che potrebbero rendere inevitabile l'intervento correttivo della Corte» (sentenza n. 226 del 1993).

La disposizione concernente l'azzeramento del meccanismo perequativo, contenuta nel comma 24 dell'art. 25 del d.l. 201 del 2011, come convertito, si limita a richiamare genericamente la «contingente situazione finanziaria», senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi. Anche in sede di conversione (legge 22 dicembre 2011, n. 214), non è dato riscontrare alcuna documentazione tecnica circa le attese maggiori entrate, come previsto dall'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica» (sentenza n. 26 del 2013, che interpreta il citato art. 17 quale «puntualizzazione tecnica» dell'art. 81 Cost.).

L'interesse dei pensionati, in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti, è teso alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, da cui deriva in modo consequenziale il diritto a una prestazione previdenziale adeguata. Tale diritto, costituzionalmente fondato, risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio. Risultano, dunque, intaccati i diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, fondati su inequivocabili parametri costituzionali: la proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita (art. 36, primo comma, Cost.) e l'adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.). Quest'ultimo è da intendersi quale espressione certa, anche se non esplicita, del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e al contempo attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.

La norma censurata è, pertanto, costituzionalmente illegittima nei termini esposti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

1) [*omissis*]

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui prevede che «In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento»;

3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 23 e 53, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Palermo, sezione lavoro, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna e dalla Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, con le ordinanze indicate in epigrafe;

4) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2015.

Sentenza n. 178/2015 (Pres. Criscuolo; Red. Sciarra)

Impiego pubblico – Misure di contenimento della spesa – Preclusione di ogni incremento dei trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti per gli anni 2011, 2012, 2013, di ogni efficacia economica delle progressioni di carriera, nonché di ogni incremento dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale – Sospensione delle procedure contrattuali e negoziali per il triennio 2010-2012 – Misure asseritamente tributarie lesive dei principi di progressività dell'imposizione, della capacità contributiva e del generale dovere di solidarietà – Asserita ingiustificata disparità di trattamento tra il lavoro pubblico e il lavoro privato – Insussistenza – Erroneo presupposto interpretativo – Eterogeneità dei termini posti a raffronto – Non fondatezza delle questioni

Impiego pubblico – Misure di contenimento della spesa – Preclusione di ogni incremento dei trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti per gli anni 2011, 2012, 2013, di ogni efficacia economica delle progressioni di carriera, nonché di ogni incremento dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale – Sospensione delle procedure contrattuali e negoziali per il triennio 2010-2012 – Asserita violazione del diritto alla retribuzione commisurata al lavoro svolto – Asserita violazione del diritto di accedere alla contrattazione collettiva – Insussistenza – Ragionevolezza delle misure in considerazione della particolare gravità della situazione economica e finanziaria – Disegno organico improntato a una dimensione programmatica, scandita su un periodo triennale, rispondente all'esigenza di governare una voce rilevante della spesa pubblica, che aveva registrato una crescita incontrollata, sopravanzando l'incremento delle retribuzioni del settore privato – Non fondatezza delle questioni

Impiego pubblico – Misure di contenimento della spesa – Estensione fino al 31 dicembre 2014 delle vigenti disposizioni mirate a bloccare l'incremento dei trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti e dell'ammontare complessivo delle risorse destinate ai trattamenti accessori e gli effetti economici delle progressioni di carriera – Asserita violazione del principio della proporzionalità della retribuzione al lavoro prestato – Asserita violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione – Insussistenza – Mancanza da parte dei rimettenti di una valutazione complessiva delle voci che compongono il trattamento del lavoratore in un arco temporale di significativa ampiezza – Argomenti insufficienti a dimostrare l'irragionevole sacrificio del principio di proporzionalità della retribuzione – Non fondatezza della questione

Impiego pubblico – Misure di contenimento della spesa – Regime di prolungata sospensione della contrattazione collettiva, imposto dal legislatore per il periodo 2010-2014 attraverso norme susseguitesi senza soluzione di continuità e accomunate da analoga direzione finalistica – Misure di "blocco" strutturale che trascendono i limiti della transitorietà e dell'eccezionalità tracciati dalla giurisprudenza costituzionale – Violazione della libertà sindacale – Illegittimità costituzionale sopravvenuta, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* e nei termini indicati in motivazione

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1 e 17, primo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, e dell'art. 16, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 35, primo comma, 36, primo comma, 39, primo comma, e 53 Cost.

La normativa impugnata, che determina per i lavoratori di cui all'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) una prolungata sospensione delle procedure negoziali e dell'ordinaria dinamica retributiva, si porrebbe in contrasto con i princìpi di eguaglianza, di tutela del lavoro, di proporzionalità della retribuzione al lavoro svolto, di libertà di contrattazione collettiva.

Le limitazioni, imposte dal legislatore per il periodo 2010-2014, introdurrebbero una disciplina irragionevole e sproporzionata, discriminando, per un periodo tutt'altro che transitorio ed eccezionale, i lavoratori pubblici rispetto ai lavoratori del settore privato.

2.− Il Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, sospetta di illegittimità costituzionale l'art. 9, commi 1, 2-*bis*, 17, primo periodo, e 21, ultimo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, e l'art. 16, comma 1, lettere *b)* e *c)*, del d.l. n. 98 del 2011, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 35, primo comma, 36, primo comma, 39, primo comma, e 53 Cost.

Il giudice rimettente assume che il "congelamento" delle retribuzioni dei pubblici dipendenti rientranti nel regime della contrattazione collettiva, prolungatosi per il periodo 2010-2014, senza alcuna possibilità di recupero, riveli molteplici profili di contrasto con la Carta costituzionale.

Tale disciplina, destinata ad applicarsi per un periodo apprezzabile, comprometterebbe irreparabilmente lo svolgersi della contrattazione collettiva e il diritto dei lavoratori pubblici, sottoposti ad un carico di lavoro sempre più gravoso, a percepire una retribuzione proporzionata al lavoro svolto.

Le norme impugnate, che trascendono i limiti della transitorietà e dell'eccezionalità tracciati dalla giurisprudenza costituzionale per gli interventi di contenimento della spesa, introdurrebbero un prelievo tributario a carico dei pubblici dipendenti, in spregio all'universale dovere di solidarietà economica (art. 2 Cost.) e al principio di gradualità dei sacrifici imposti (art. 53 Cost.).

La disciplina in esame discriminerebbe i lavoratori pubblici rispetto ai lavoratori privati e introdurrebbe disparità di trattamento arbitrarie anche tra le varie categorie di dipendenti pubblici.

[*omissis*]

6.− La normativa impugnata, nei termini esposti dai giudici rimettenti, concerne le previsioni del d.l. n. 78 del 2010 e del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui sacrificano la libertà di accedere alla contrattazione collettiva e circondano di limiti rigorosi l'incremento delle retribuzioni nel lavoro pubblico.

Il d.l. n. 78 del 2010 stabilisce che non si dia luogo, senza possibilità di recupero, «alle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012 del personale di cui all'articolo 2, comma 2 [...] del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni» e salvaguarda l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale «nelle misure previste a decorrere dall'anno 2010 in applicazione dell'articolo 2, comma 35, della legge 22 dicembre 2008, n. 203» (art. 9, comma 17).

Alla sospensione delle «procedure contrattuali e negoziali» si associa la previsione del "congelamento" dei trattamenti retributivi, che, per gli anni 2011, 2012, 2013, non possono superare, neppure nelle componenti accessorie, «il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010» (art. 9, comma 1).

Anche il trattamento accessorio del personale, ivi compreso quello di livello dirigenziale, e il trattamento retributivo delle progressioni di carriera soggiacciono a limitazioni drastiche, che sono fatte segno delle specifiche censure del Tribunale ordinario di Ravenna.

Quanto al trattamento accessorio del personale, l'art. 9, comma 2-*bis*, del d.l. n. 78 del 2010 sancisce che «non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio».

L'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010 attribuisce alle progressioni di carriera, per gli anni 2011, 2012, 2013, una valenza esclusivamente giuridica.

A prolungare gli effetti di tali misure di contenimento della spesa, interviene il d.l. n. 98 del 2011, che persegue l'obiettivo di assicurare il consolidamento delle misure di razionalizzazione e contenimento della spesa in materia di pubblico impiego adottate nell'àmbito della manovra di

finanza pubblica per gli anni 2011-2013, indicando ulteriori risparmi in termini di indebitamento netto che si spingono fino al 2016 (art. 16, comma 1).

In tale ottica, il legislatore ha demandato a uno o più regolamenti, da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), previa proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dell'economia e delle finanze, la previsione della «proroga fino al 31 dicembre 2014 delle vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni previste dalle disposizioni medesime» (art. 16, comma 1, lettera *b*), e «la fissazione delle modalità di calcolo relative all'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale per gli anni 2015-2017» (art. 16, comma 1, lettera *c*).

Il d.P.R. 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111) si colloca nel solco di tali indicazioni normative.

L'art. 1, comma 1, lettera *a)*, proroga sino al 31 dicembre 2014 le disposizioni di cui all'art. 9, commi 1, 2-*bis* e 21 del d.l. n. 78 del 2010, in tema di trattamenti economici individuali, di trattamenti accessori, di progressioni di carriera. L'art. 1, comma 1, lettera *c)*, precisa che «si dà luogo, alle procedure contrattuali e negoziali ricadenti negli anni 2013-2014 del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche così come individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, per la sola parte normativa e senza possibilità di recupero per la parte economica».

Quanto all'indennità di vacanza contrattuale, l'art. 1, comma 1, lettera *d)*, esclude che, per il periodo 2013-2014, siano dovuti incrementi. Per la tornata 2015-2017, l'indennità è dovuta «secondo le modalità ed i parametri individuati dai protocolli e dalla normativa vigenti».

Le previsioni regolamentari sono state trasfuse in una fonte di rango legislativo (legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014»), con riguardo all'indennità di vacanza contrattuale per il periodo 2015-2017 (art. 1, comma 452), alla sospensione delle procedure negoziali inerenti alla parte economica per il periodo 2013-2014 (art. 1, comma 453), all'ammontare dei trattamenti accessori (art. 1, comma 456). Per effetto dell'art. 1, comma 254, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), la sospensione delle procedure negoziali è destinata a protrarsi, per la parte economica, fino al 31 dicembre 2015.

A tale sospensione non fa riscontro alcun incremento dell'indennità di vacanza contrattuale, ancorata, fino al 2018, ai valori del 31 dicembre 2013 (art. 1, comma 255, della legge n. 190 del 2014).

7.− Le questioni di legittimità costituzionale devono essere esaminate alla stregua del quadro normativo appena delineato, caratterizzato da disposizioni susseguitesi nel tempo, legate da un evidente nesso di continuità, al fine di perseguire un dichiarato obiettivo di contenimento della spesa.

[*omissis*]

9.− Così delimitato l'àmbito del giudizio, occorre esaminare le censure che postulano l'illegittimità radicale dei provvedimenti legislativi restrittivi della dinamica contrattuale e salariale nel lavoro pubblico, senza annettere alcun rilievo al fattore della durata di tali misure.

9.1.− Il Tribunale ordinario di Ravenna ritiene di argomentare tale illegittimità sulla scorta del richiamo all'art. 53 Cost. e configura, per il caso di specie, un prelievo tributario a tutti gli effetti. Il giudice rimettente raccorda il principio di "gradualità dei sacrifici imposti", di progressività dell'imposizione e di capacità contributiva (art. 53 Cost.) al più generale dovere di solidarietà, prescritto dall'art. 2 Cost.

Le censure, così articolate, muovono dall'erroneo presupposto interpretativo che il meccanismo di "blocco" si sostanzi, in ultima analisi, nell'imposizione di un tributo.

Le caratteristiche delle misure impugnate, che si traducono in un mero risparmio di spesa e non si atteggiano come decurtazione definitiva del patrimonio del soggetto passivo e come atto

autoritativo di carattere ablatorio, diretto a reperire risorse per l'erario, divergono dagli elementi distintivi del prelievo tributario (fra le tante, sentenza n. 70 del 2015, punto 4. del *Considerato in diritto*).

Gli elementi indefettibili della prestazione tributaria, enucleati dalla costante giurisprudenza di questa Corte, si identificano, per un verso, nella presenza di una disciplina legale, finalizzata in via prevalente a provocare una decurtazione patrimoniale del soggetto passivo, svincolata da ogni modificazione del rapporto sinallagmatico. Per altro verso, a definire la natura tributaria concorre l'elemento teleologico.

In particolare, le risorse derivanti dal prelievo e connesse a un presupposto economicamente rilevante, idoneo a porsi come indice della capacità contributiva, devono essere destinate a «sovvenire le pubbliche spese» (sentenza n. 310 del 2013, punto 11. del *Considerato in diritto*). Caduta la premessa che si tratti di un tributo, anche le censure di violazione dell'art. 53 Cost. perdono consistenza.

9.2.− Altre censure sono accomunate dal riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., evocato dal Tribunale ordinario di Roma anche in rapporto ai doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., e additano, in prima istanza, un'ingiustificata disparità di trattamento tra il lavoro pubblico e il lavoro privato.

Il Tribunale ordinario di Ravenna, dal canto suo, evidenzia altre sperequazioni con riferimento a diversi pubblici dipendenti, lungo il discrimine che corre, da un lato, tra il lavoro pubblico assoggettato a una disciplina contrattuale e, dall'altro, il lavoro pubblico escluso da tale disciplina. Disparità di trattamento sarebbero anche ravvisabili tra i diversi comparti del lavoro pubblico regolato dalla fonte contrattuale.

Neppure tali censure sono fondate.

La disciplina impugnata, che non lascia indenne il personale della carriera diplomatica (sentenza n. 304 del 2013) menzionato come termine di paragone dal giudice ravennate, persegue l'obiettivo di un risparmio di spesa, che «opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica – sia pure con le differenziazioni rese necessarie dai diversi statuti professionali delle categorie che vi appartengono» (sentenza n. 310 del 2013, punto 13.5. del *Considerato in diritto*).

I giudici rimettenti non tengono conto della diversità degli statuti professionali delle categorie appartenenti al lavoro pubblico e comparano fattispecie dissimili, che non possono fungere da utile termine di raffronto.

Il lavoro pubblico e il lavoro privato non possono essere in tutto e per tutto assimilati (sentenze n. 120 del 2012 e n. 146 del 2008) e le differenze, pur attenuate, permangono anche in séguito all'estensione della contrattazione collettiva a una vasta area del lavoro prestato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

La medesima eterogeneità dei termini posti a raffronto connota l'area del lavoro pubblico contrattualizzato e l'area del lavoro pubblico estraneo alla regolamentazione contrattuale. Tale eterogeneità preclude ogni plausibile valutazione comparativa sul versante dell'art. 3, primo comma, Cost. e risalta ancor più netta in ragione dell'irriducibile specificità di taluni settori (forze armate, personale della magistratura), non governati dalla logica del contratto e indicati dal giudice ravennate come *tertia comparationis*. Si valorizza in tal modo una funzione solidaristica delle misure adottate, strettamente collegata all'eccezionalità della situazione economica generale, in piena armonia con il dettato dell'art. 2 Cost.

Con riguardo al trattamento differenziato riservato al personale della scuola, il Tribunale ordinario di Ravenna non offre ragguagli di sorta in merito alle peculiarità di tale disciplina e all'irragionevolezza intrinseca delle differenze che intercorrono tra il *genus* del lavoro pubblico, disciplinato dal contratto, e la *species* del comparto della scuola che, pur nella comune matrice negoziale della disciplina del rapporto, serba intatta la sua particolarità.

10.− Sgombrato il campo dalle censure che presuppongono l'indiscriminata illegittimità della sospensione delle procedure negoziali, l'analisi non può che riguardare ciascun provvedimento

legislativo, ricostruendone la *ratio* e le finalità, allo scopo di saggiarne la compatibilità con i parametri costituzionali richiamati.

10.1.− In tal modo si è mossa la giurisprudenza di questa Corte, sin dalle pronunce sulla legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), convertito, con modificazioni, nella legge 14 novembre 1992, n. 438 (sentenza n. 245 del 1997, ordinanza n. 299 del 1999).

Nella disamina di una normativa che, per l'anno 1993, disconosceva ogni incremento retributivo, questa Corte ha mostrato di ponderare le finalità particolari, che ispiravano quei provvedimenti di contenimento della spesa. Le misure a quel tempo adottate non trasmodavano in una disciplina arbitraria, proprio perché circoscritte entro un anno (sentenza n. 245 del 1997, punto 3. del *Considerato in diritto*).

10.2.− Quanto ai vincoli legali all'autonomia collettiva, volti a garantire la «compatibilità con obiettivi generali di politica economica», questa Corte ne ha riconosciuto la legittimità, giustificando in «situazioni eccezionali» ed eminentemente transitorie, allorché sia in gioco la «salvaguardia di superiori interessi generali», la compressione della libertà tutelata dall'art. 39, primo comma, Cost. (sentenza n. 124 del 1991, punto 6. del *Considerato in diritto*).

Anche tali rilievi sottendono una valutazione particolare, condotta caso per caso, e non si accordano con la tesi che sia per ciò stesso illegittima ogni misura che precluda, per un arco di tempo comunque definito, gli incrementi salariali e arresti lo svolgimento delle procedure negoziali.

10.3.− Tale valutazione si incentra sul contemperamento dei diritti, tutelati dagli artt. 36, primo comma, e 39, primo comma, Cost., con «l'interesse collettivo al contenimento della spesa pubblica», che deve essere adeguatamente ponderato «in un contesto di progressivo deterioramento degli equilibri della finanza pubblica» (sentenza n. 361 del 1996, punto 3. del *Considerato in diritto*).

Si tratta di misure oggi più stringenti, in séguito all'introduzione nella Carta fondamentale dell'obbligo di pareggio di bilancio (art. 81, primo comma, Cost., come sostituito dall'art. 1 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale»).

Il sistema della contrattazione collettiva nel lavoro pubblico, inteso nella sua interezza, contempla la pianificazione degli oneri connessi al suo svolgersi nel tempo, secondo un modello dinamico, «in coerenza con i parametri previsti dagli strumenti di programmazione e di bilancio di cui all'articolo 1-*bis* della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni» (art. 48, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001).

11.− Ciò posto, l'analisi deve muovere dalle disposizioni dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, che reca l'eloquente rubrica «Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico» e, in ossequio a tale linea programmatica, preclude ogni incremento dei trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti per gli anni 2011, 2012, 2013 (comma 1), ogni efficacia economica delle progressioni di carriera (comma 21), e – per il periodo che dal 1° gennaio 2011 giunge fino al 31 dicembre 2013 – vieta ogni incremento dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale (comma 2-*bis*).

La scelta di adottare disposizioni restrittive culmina nella sospensione dello svolgimento delle procedure "contrattuali e negoziali" per il triennio 2010-2012 (comma 17).

12.− Le disposizioni in esame sfuggono alle censure dei giudici rimettenti.

12.1.− Con l'assetto normativo delineato dall'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, questa Corte ha già avuto occasione di confrontarsi (sentenze n. 219 del 2014 e n. 310 del 2013).

Seppure sotto angolazioni specifiche, le sentenze citate hanno respinto le censure di illegittimità costituzionale delle misure contenute nel d.l. n. 78 del 2010, sulla base di un percorso argomentativo che instrada alla soluzione delle questioni di legittimità costituzionale qui considerate.

Si è precisato, in quell'occasione, che le prospettive necessariamente pluriennali del ciclo di bilancio non consentono analogie con situazioni risalenti in cui le manovre economiche si ponevano obiettivi temporalmente delimitati. A tale riguardo, questa Corte ha valorizzato «[l]a recente riforma dell'art. 81 Cost., a cui ha dato attuazione la legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per

l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), con l'introduzione, tra l'altro, di regole sulla spesa, e dell'art. 97, primo comma, Cost., rispettivamente ad opera degli artt. 1 e 2 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), ma ancor prima il nuovo primo comma dell'art. 119 Cost.» (sentenza n. 310 del 2013, punto 13.4. del *Considerato in diritto*).

Anche la direttiva 8 novembre 2011, n. 2011/85/UE (Direttiva del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri) corrobora la necessità di considerare le politiche di bilancio in una dimensione pluriennale, puntualizzando che «la maggior parte delle misure finanziarie hanno implicazioni sul bilancio che vanno oltre il ciclo di bilancio annuale» e che «[u]na prospettiva annuale non costituisce pertanto una base adeguata per politiche di bilancio solide» (considerando n. 20).

Alla stregua di tali rilievi, questa Corte ha riconosciuto la ragionevolezza di un sistema di misure dotate di una proiezione strutturale, che esclude in radice ogni possibilità di recupero delle procedure negoziali per il periodo di riferimento (sentenza n. 189 del 2012, punto 4.1. del *Considerato in diritto*).

La natura pluriennale delle politiche di bilancio, espressamente considerata nei precedenti citati, è speculare alla durata triennale delle tornate contrattuali, nei termini consacrati nell' "Intesa per l'applicazione dell'Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009 ai comparti contrattuali del settore pubblico", siglata a Roma il 30 aprile 2009 dai ministri competenti e da alcune organizzazioni sindacali (si veda, in particolare, art. 2, lettera *a*).

Si prefigura, in tal modo, sia per la parte normativa, sia per quella economica, una spiccata dimensione programmatica della contrattazione collettiva. A conferma di una natura dinamica, tipica dei meccanismi di rinnovo dei contratti collettivi, si possono osservare le interrelazioni degli stessi con la manovra triennale di finanza pubblica, secondo le cadenze scandite dall'art. 11, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) e secondo i criteri indicati dall'art. 17, comma 7 della stessa legge.

Spetta alla legge di stabilità indicare, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, l'importo complessivo massimo destinato al rinnovo dei contratti del pubblico impiego (art. 11, comma 3, lettera *g*, della legge n. 196 del 2009, ai sensi dell'art. 48, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001).

12.2.− La legittimità delle misure ricordate, oltre che nella prospettiva programmatica ora esposta, risiede nella ragionevolezza che ne ispira le linee direttrici.

Si tratta, invero, di provvedimenti che, pur diversamente modulati, si applicano all'intero comparto pubblico e impongono limiti e restrizioni generali, in una dimensione che questa Corte ha connotato in senso solidaristico (sentenza n. 310 del 2013, punto 13.5. del *Considerato in diritto*, già citato).

La ragionevolezza delle misure varate discende anche dalla particolare gravità della situazione economica e finanziaria, concomitante con l'intervento normativo.

Tali dati contingenti sono confermati sia dalle fonti ufficiali (Rapporto semestrale ARAN sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti, giugno 2010), sia dai lavori preparatori. Il dibattito che, al Senato, scandisce l'iter parlamentare della conversione in legge del decreto polarizza l'attenzione sulla «particolare gravità della situazione economica e finanziaria internazionale» e sulle «ripercussioni sull'economia nazionale» (seduta della Quinta Commissione del Senato – Commissione Bilancio – del 16 giugno 2010).

Dal canto suo, la magistratura contabile avvalora l'urgenza di intervenire con misure di contenimento delle retribuzioni (Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica, e Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, rapporto 2011 sul coordinamento della finanza pubblica).

La ragionevolezza dell'intero impianto normativo si coglie anche nell'incidenza delle misure su una dinamica retributiva pubblica, che si attestava «su valori più sostenuti di quanto registrato nei settori privati dell'economia» (si veda il citato Rapporto semestrale ARAN, giugno 2010). Nella seduta della Quinta Commissione del Senato (Commissione Bilancio), tenutasi il 16 giugno 2010, si

è sottolineato che nell'ultimo decennio le retribuzioni dei dipendenti pubblici hanno visto «un incremento di fatto sensibilmente superiore per la pubblica amministrazione rispetto a quello degli altri due comparti» dell'industria e dei servizi di mercato. Tale dato collima con quanto è stato segnalato dalla Corte dei conti, sezioni riunite di controllo, nel rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica.

Il carattere generale delle misure varate dal d.l. n. 78 del 2010, inserite in un disegno organico improntato a una dimensione programmatica, scandita su un periodo triennale, risponde all'esigenza di governare una voce rilevante della spesa pubblica, che aveva registrato una crescita incontrollata, sopravanzando l'incremento delle retribuzioni del settore privato.

Sono dunque da disattendere le censure di violazione degli artt. 36, primo comma, e 39, primo comma, Cost., in quanto il sacrificio del diritto alla retribuzione commisurata al lavoro svolto e del diritto di accedere alla contrattazione collettiva non è, nel quadro ora delineato, né irragionevole né sproporzionato.

13.− Quanto alle disposizioni introdotte dall'art. 16, comma 1, lettera *b)*, del d.l. n. 98 del 2011, che demandavano a un regolamento la possibilità di prorogare fino al 31 dicembre 2014 le vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni, si deve rilevare che il sindacato di costituzionalità non può tralasciare le norme della legge di stabilità per il 2014, che hanno recuperato al rango primario la normativa di matrice regolamentare (d.P.R. n. 122 del 2013), inizialmente intervenuta a specificare e a completare il contenuto precettivo delle norme di legge (sentenza n. 1104 del 1988, punto 6. del *Considerato in diritto*). In particolare, le previsioni di tale legge riguardano la sospensione delle procedure negoziali inerenti alla parte economica per il periodo 2013-2014 (art. 1, comma 453, della legge n. 147 del 2013) e la limitazione dell'ammontare dei trattamenti accessori (art. 1, comma 456, della legge n. 147 del 2013).

Intercorre, dunque, un nesso inscindibile tra le disposizioni del d.l. n. 98 del 2011, specificamente impugnate, e le disposizioni della legge di stabilità per il 2014 (sentenze n. 186 del 2013 e n. 310 del 2010).

14.− In primo luogo, si devono esaminare le censure relative all'estensione fino al 31 dicembre 2014 delle disposizioni mirate a bloccare l'incremento dei trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti e dell'ammontare complessivo delle risorse destinate ai trattamenti accessori e gli effetti economici delle progressioni di carriera (art. 1, comma 1, lettera *a*, del d.P.R. n. 122 del 2013), estensione di cui si deduce anzitutto il contrasto con l'art. 36, primo comma, Cost.

Sotto tale profilo, le censure formulate con riguardo all'estensione delle misure restrittive oltre i confini temporali originariamente tracciati non si dimostrano fondate, al pari di quelle che riguardavano le originarie disposizioni del d.l. n. 78 del 2010.

14.1.− Entrambi i giudici rimettenti paventano i riflessi del prolungato blocco della dinamica negoziale sulla proporzionalità della retribuzione al lavoro prestato.

Il giudice ravennate, in particolare, correla la violazione del citato canone di proporzionalità al mancato adeguamento delle retribuzioni al costo della vita e al fatto che le retribuzioni non rispecchino il livello di professionalità acquisito dai lavoratori e la maggiore gravosità del lavoro prestato, dovuta al blocco del *turn over*.

Neppure tali rilievi persuadono circa la fondatezza dei dubbi di costituzionalità.

Si deve ribadire, in linea di principio, che l'emergenza economica, pur potendo giustificare la stasi della contrattazione collettiva, non può avvalorare un irragionevole protrarsi del "blocco" delle retribuzioni. Si finirebbe, in tal modo, per oscurare il criterio di proporzionalità della retribuzione, riferito alla quantità e alla qualità del lavoro svolto (sentenza n. 124 del 1991, punto 6. del *Considerato in diritto*).

Tale criterio è strettamente correlato anche alla valorizzazione del merito, affidata alla contrattazione collettiva, ed è destinato a proiettarsi positivamente nell'orbita del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

Nondimeno, il giudizio sulla conformità al parametro dell'art. 36 Cost. non può essere svolto in relazione a singoli istituti, né limitatamente a periodi brevi, poiché si deve valutare l'insieme delle

voci che compongono il trattamento complessivo del lavoratore in un arco temporale di una qualche significativa ampiezza, alla luce del canone della onnicomprensività (sentenza n. 154 del 2014). Con tale valutazione complessiva l'ordinanza non si confronta.

Nel considerare – alla stregua della giurisprudenza di questa Corte – un siffatto arco temporale, si deve notare, anzitutto, che le disposizioni censurate hanno cessato di operare a decorrere dal 1° gennaio 2015.

La legge di stabilità per il 2015 non ne ha prorogato l'efficacia, in quanto ha dettato disposizioni che riguardano unicamente l'estensione fino al 31 dicembre 2015 del "blocco" della contrattazione economica (art. 1, comma 254, della legge n. 190 del 2014) ed escludono gli incrementi dell'indennità di vacanza contrattuale (art. 1, comma 255, della medesima legge n. 190 del 2014). Emerge dunque con chiarezza l'orizzonte delimitato entro cui si collocano le misure restrittive citate.

Tra i fattori rilevanti, da valutare in un arco temporale più ampio, si deve annoverare, in secondo luogo, la pregressa dinamica delle retribuzioni nel lavoro pubblico, che, attestandosi su valori più elevati di quelli riscontrati in altri settori, ha poi richiesto misure di contenimento della spesa pubblica.

A questo riguardo, l'ordinanza di rimessione del Tribunale ordinario di Ravenna non offre una dimostrazione puntuale del «macroscopico ed irragionevole scostamento», che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 126 del 2000, punto 5. del *Considerato in diritto*), in difetto di un principio cogente di costante allineamento delle retribuzioni, denota il contrasto della legge con il precetto dell'art. 36, primo comma, Cost.

L'argomento suggestivo del "blocco" del *turn over*, legato alla specificità del settore della giustizia e della realtà locale, analizzata nella predetta ordinanza di rimessione, non vale a dar conto della violazione dei precetti costituzionali denunciata in capo a una normativa destinata ad applicarsi – nella sua valenza generale ed astratta – a una platea più vasta di dipendenti del settore pubblico.

Peraltro, dall'incremento delle pendenze da trattare, congiunto con l'assottigliarsi del numero dei dipendenti, non si può inferire, per ciò stesso, un aumento del carico di lavoro, che renda radicalmente sproporzionata la retribuzione percepita.

Un'inferenza come quella ipotizzata potrebbe essere accreditata di un qualche fondamento empirico, soltanto se le metodologie di lavoro e i moduli organizzativi permanessero inalterati, senza riverberarsi sul lavoro degli uffici, e se il disbrigo degli affari avvenisse secondo le medesime scansioni temporali, imponendo conseguentemente ai dipendenti un carico di lavoro più gravoso.

Nel caso di specie, pertanto, alla stregua di una valutazione necessariamente proiettata su un periodo più ampio e del carattere non decisivo degli elementi addotti a fondamento delle censure, non risulta dimostrato l'irragionevole sacrificio del principio di proporzionalità della retribuzione.

14.2.− L'infondatezza delle censure incentrate sull'art. 36, primo comma, Cost. ha come corollario l'infondatezza di eventuali pretese risarcitorie o indennitarie.

15.− Sono, invece, fondate, nei termini di cui si dirà, le censure mosse, al regime di sospensione per la parte economica delle procedure contrattuali e negoziali in riferimento all'art. 39, primo comma, Cost. Esse si incentrano sul protrarsi del "blocco" negoziale, così prolungato nel tempo da rendere evidente la violazione della libertà sindacale.

15.1.− Le norme impugnate dai giudici rimettenti e le norme sopravvenute della legge di stabilità per il 2015 si susseguono senza soluzione di continuità, proprio perché accomunate da analoga direzione finalistica.

Tale scansione temporale preclude, in relazione all'art. 39, primo comma, Cost., ogni considerazione atomistica del "blocco" della contrattazione economica per il periodo 2013-2014, avulso dalla successiva proroga. Il "blocco", così come emerge dalle disposizioni che, nel loro stesso concatenarsi, ne definiscono la durata complessiva, non può che essere colto in una prospettiva unitaria.

Ciò risulta anche dalla formulazione letterale dell'art. 1, comma 254, della legge n. 190 del 2014, che estende fino al 2015 il "blocco" ed è quindi destinato a incidere sui giudizi in corso.

15.2.− La disamina unitaria delle misure di "blocco" della contrattazione collettiva le colloca in un orizzonte meno angusto e contingente, per porne in luce l'incidenza, tutt'altro che episodica, sui valori costituzionali coinvolti.

La valutazione di tali profili problematici emerge anche dal dibattito parlamentare, che ha preceduto l'emanazione del regolamento governativo (Commissioni riunite I, Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, e XI, Lavoro pubblico e privato, della Camera dei deputati, parere reso il 19 giugno 2013).

Inoltre, l'entrata in vigore delle disposizioni della legge di stabilità per il 2015 tende a rendere strutturali le misure introdotte per effetto del d.P.R. n. 122 del 2013 e della legge n. 147 del 2013.

Il fatto che tali misure fossero destinate a perpetuarsi nel tempo si evince dall'art. 1, comma 255, della legge n. 190 del 2014, che, fino al 2018, cristallizza l'ammontare dell'indennità di vacanza contrattuale ai valori del 31 dicembre 2013.

Il carattere strutturale delle misure e la conseguente violazione dell'autonomia negoziale non possono essere esclusi, sol perché, per la tornata 2013-2014, è stata salvaguardata la libertà di svolgere le procedure negoziali riguardanti la parte normativa (art. 1, comma 1, lettera *c*, del d.P.R. n. 122 del 2013).

La contrattazione deve potersi esprimere nella sua pienezza su ogni aspetto riguardante la determinazione delle condizioni di lavoro, che attengono immancabilmente anche alla parte qualificante dei profili economici.

Non appaiono decisivi, per escludere il contrasto con l'art. 39, primo comma, Cost., i molteplici contratti enumerati dalla difesa dello Stato, che non attestano alcun superamento della sospensione delle procedure negoziali per la parte squisitamente economica del rapporto di lavoro e per gli aspetti più caratteristici di tale àmbito.

L'estensione fino al 2015 delle misure che inibiscono la contrattazione economica e che, già per il 2013-2014, erano state definite eccezionali, svela, al contrario, un assetto durevole di proroghe. In ragione di una vocazione che mira a rendere strutturale il regime del "blocco", si fa sempre più evidente che lo stesso si pone di per sé in contrasto con il principio di libertà sindacale sancito dall'art. 39, primo comma, Cost.

16.− La libertà sindacale è tutelata dall'art. 39, primo comma, Cost., nella sua duplice valenza individuale e collettiva, e ha il suo necessario complemento nell'autonomia negoziale (*ex plurimis*, sentenze n. 697 del 1988, punto 3. del *Considerato in diritto*, e n. 34 del 1985, punto 4. del *Considerato in diritto*).

Numerose fonti internazionali soccorrono nella definizione del nesso funzionale che lega un diritto a esercizio collettivo, quale è la contrattazione, con la libertà sindacale. Pertanto, l'interpretazione della fonte costituzionale nazionale si collega sincronicamente con l'evoluzione delle fonti sovranazionali e da queste trae ulteriore coerenza.

Tra tali fonti spiccano la Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) n. 87, firmata a San Francisco il 17 giugno 1948, concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale, la Convenzione OIL n. 98, firmata a Ginevra l'8 giugno 1949, concernente l'applicazione dei Principi del diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva, entrambe ratificate e rese esecutive con legge 23 marzo 1958, n. 367, e, con specifico riguardo al lavoro pubblico, la Convenzione OIL n. 151, relativa alla protezione del diritto di organizzazione e alle procedure per la determinazione delle condizioni di impiego nella funzione pubblica, adottata a Ginevra il 27 giugno 1978 nel corso della 64ª sessione della Conferenza generale, ratificata e resa esecutiva con legge 19 novembre 1984, n. 862.

Un rapporto di mutua implicazione tra libertà sindacale e contrattazione collettiva traspare dall'evoluzione della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla libertà sindacale, che interpreta estensivamente l'art. 11 della Convenzione europea 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 (Grande Camera, sentenza 12 novembre 2008, Demir e Baykara contro Turchia, riguardante il diritto di stipulare contratti collettivi nel lavoro pubblico).

Si deve inoltre citare l'art. 6 della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 9 febbraio 1999, n. 30, che affianca all'esercizio collettivo del diritto di contrattazione la procedura dei reclami collettivi, disciplinata dal Protocollo addizionale alla Carta del 1995.

Il «diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi» è riconosciuto anche dall'art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, che ha ora «lo stesso valore giuridico dei trattati», in forza dell'art. 6, comma 1, del Trattato sull'Unione europea (TUE), come modificato dal Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, ratificato e reso esecutivo con legge 2 agosto 2008 n. 130, ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

Infine, in un quadro inteso a riconoscere e a promuovere il ruolo delle parti sociali, a favorire il dialogo tra le stesse, nel rispetto della loro autonomia, si deve ricordare l'art. 152, comma 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), norma introdotta con il Trattato di Lisbona.

17.– Il reiterato protrarsi della sospensione delle procedure di contrattazione economica altera la dinamica negoziale in un settore che al contratto collettivo assegna un ruolo centrale (sentenza n. 309 del 1997, punti 2.2.2., 2.2.3. e 2.2.4. del *Considerato in diritto*). Nei limiti tracciati dalle disposizioni imperative della legge (art. 2, commi 2, secondo periodo, e 3-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001), il contratto collettivo si atteggia come imprescindibile fonte, che disciplina anche il trattamento economico (art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001), nelle sue componenti fondamentali ed accessorie (art. 45, comma 1, del d.lgs. 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 d.lgs. n. 165 del 2001).

In una costante dialettica con la legge, chiamata nel volgere degli anni a disciplinare aspetti sempre più puntuali (art. 40, comma 1, secondo e terzo periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001), 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 d.lgs. n. 165 del 2001) e, per altro verso, come fattore propulsivo della produttività e del merito (art. 45, comma 3, del d.lgs. 165 del 2001).

Il contratto collettivo che disciplina il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni si ispira, proprio per queste peculiari caratteristiche che ne garantiscono l'efficacia soggettiva generalizzata, ai doveri di solidarietà fondati sull'art. 2 Cost.

Tali elementi danno conto sia delle molteplici funzioni che, nel lavoro pubblico, la contrattazione collettiva riveste, coinvolgendo una complessa trama di valori costituzionali (artt. 2, 3, 36, 39 e 97 Cost.), in un quadro di tutele che si è visto essere presidiato anche da numerose fonti sovranazionali, sia delle disarmonie e delle criticità, che una protratta sospensione della dinamica negoziale rischia di produrre.

Se i periodi di sospensione delle procedure "negoziali e contrattuali" non possono essere ancorati al rigido termine di un anno, individuato dalla giurisprudenza di questa Corte in relazione a misure diverse e a un diverso contesto di emergenza (sentenza n. 245 del 1997, ordinanza n. 299 del 1999), è parimenti innegabile che tali periodi debbano essere comunque definiti e non possano essere protratti *ad libitum*.

Su tale linea converge anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha sottolineato l'esigenza di «un "giusto equilibrio" tra le esigenze di interesse generale della comunità e i requisiti di protezione dei diritti fondamentali dell'individuo» e ha salvaguardato le misure adottate dal legislatore portoghese – in tema di riduzione dei trattamenti pensionistici – sulla scorta dell'elemento chiave del limite temporale che le contraddistingue (Seconda sezione, sentenza 8 ottobre 2013, António Augusto da Conceiçao Mateus e Lino Jesus Santos Januário contro Portogallo, punti 23 e seguenti del *Considerato in diritto*).

Il carattere ormai sistematico di tale sospensione sconfina, dunque, in un bilanciamento irragionevole tra libertà sindacale (art. 39, primo comma, Cost.), indissolubilmente connessa con altri valori di rilievo costituzionale e già vincolata da limiti normativi e da controlli contabili penetranti

(artt. 47 e 48 del d.lgs. n. 165 del 2001), ed esigenze di razionale distribuzione delle risorse e controllo della spesa, all'interno di una coerente programmazione finanziaria (art. 81, primo comma, Cost.).

Il sacrificio del diritto fondamentale tutelato dall'art. 39 Cost., proprio per questo, non è più tollerabile.

Solo ora si è palesata appieno la natura strutturale della sospensione della contrattazione e può, pertanto, considerarsi verificata la sopravvenuta illegittimità costituzionale, che spiega i suoi effetti a séguito della pubblicazione di questa sentenza.

18.– Rimossi, per il futuro, i limiti che si frappongono allo svolgimento delle procedure negoziali riguardanti la parte economica, sarà compito del legislatore dare nuovo impulso all'ordinaria dialettica contrattuale, scegliendo i modi e le forme che meglio ne rispecchino la natura, disgiunta da ogni vincolo di risultato.

Il carattere essenzialmente dinamico e procedurale della contrattazione collettiva non può che essere ridefinito dal legislatore, nel rispetto dei vincoli di spesa, lasciando impregiudicati, per il periodo già trascorso, gli effetti economici derivanti dalla disciplina esaminata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale sopravvenuta, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica e nei termini indicati in motivazione, del regime di sospensione della contrattazione collettiva, risultante da: art. 16, comma 1, lettera *b)*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, come specificato dall'art. 1, comma 1, lettera *c)*, primo periodo, del d.P.R. 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111); art. 1, comma 453, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014) e art. 1, comma 254, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2015);

2) - 4) [*omissis*]

5) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1 e 17, primo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 36, primo comma, e 39, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza di rimessione indicata in epigrafe;

6) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera *b)*, del d.l. n. 98 del 2011, come specificato dall'art. 1, comma 1, lettera *a)*, primo periodo, del d.P.R. n. 122 del 2013, con riguardo alla limitazione dei trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, dall'art. 1, comma 1, lettera *c)*, primo periodo, del d.P.R. n. 122 del 2013, e dall'art. 1, comma 453, della legge n. 147 del 2013, con riguardo alla sospensione delle procedure contrattuali e negoziali per la parte economica per il periodo 2013-2014, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, e 36, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza di rimessione indicata in epigrafe;

7) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1, 2-*bis*, 17, primo periodo, e 21, ultimo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, promosse, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 36, primo comma, 39, primo comma, e 53, primo e secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza di rimessione indicata in epigrafe;

8) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera *b)*, del d.l. n. 98 del 2011, come specificato dall'art. 1, comma 1, lettera *a)*, primo periodo, del d.P.R. n. 122 del 2013, con riguardo alla limitazione dei trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, del trattamento accessorio, degli effetti economici delle progressioni di carriera, dall'art. 1, comma 456, della legge n. 147 del 2013, con riguardo alla limitazione dei trattamenti accessori, dall'art. 1, comma 1, lettera *c)*, primo periodo, del d.P.R. n. 122 del 2013, e dall'art. 1, comma 453, della legge n. 147 del 2013, con riguardo alla sospensione delle procedure contrattuali e negoziali per la parte economica per il periodo 2013-2014, promosse, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 36, primo comma, e 53, primo e secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza di rimessione indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2015.

Sentenza n. 133/2016 (Pres. Grossi; Red. Sciarra)

Impiego pubblico – Abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio dei dipendenti civili dello Stato – Disciplina applicabile ai docenti e ricercatori universitari – Asserita carenza dei presupposti di necessità e di urgenza – Insussistenza – Sindacabilità limitata ai soli casi di evidente carenza dei presupposti – Non fondatezza della questione

Impiego pubblico – Abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio dei dipendenti civili dello Stato – Disciplina applicabile agli avvocati dello Stato – Asserito contrasto con il principio di proporzionalità – Asserita violazione del principio del legittimo affidamento – Asserita violazione dell'obbligo di osservanza della normativa comunitaria, come interpretata dalla Corte di giustizia con la sentenza del 6 novembre 2012, in causa C-286/12, Commissione contro Ungheria – Insussistenza – Norma scaturente da una evoluzione graduale, nonché ispirata a finalità legittime ed adottata entro il margine di apprezzamento riconosciuto ai legislatori nazionali – Non fondatezza della questione

Impiego pubblico – Abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio dei dipendenti civili dello Stato – Disciplina applicabile ai docenti e ricercatori universitari, avvocati dello Stato e magistrati – Asserita violazione dell'obbligo di copertura degli oneri finanziari – Insussistenza – Rispetto degli adempimenti previsti dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009 – Non fondatezza della questione

Impiego pubblico – Abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio dei dipendenti civili dello Stato – Disciplina applicabile ai docenti e ricercatori universitari, avvocati dello Stato e magistrati – Asserite irragionevolezza della disciplina, lesiva dell'affidamento dei consociati nella sicurezza giuridica, nonché violazioni del principio dell'equilibrio di bilancio, del criterio di economicità e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione – Insussistenza – Misura finalizzata al ricambio generazionale e al risparmio di spesa – Non fondatezza delle questioni

Impiego pubblico – Abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio dei dipendenti civili dello Stato – Disciplina applicabile ai docenti e ricercatori universitari, avvocati dello Stato e magistrati – Asserita irragionevolezza per disparità di trattamento di fattispecie omogenee e denunciata irragionevole eguaglianza di trattamento di fattispecie diverse – Insussistenza – Manifesta infondatezza delle questioni

Considerato in diritto

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

Le disposizioni richiamate sono censurate per violazione degli artt. 33, sesto comma, e 77, secondo comma, della Costituzione (censura sollevata solo nell'ordinanza n. 30 del 2015 con riferimento al comma 1), all'art. 117, primo comma, Cost. (censura sollevata solo nell'ordinanza iscritta al r.o. n. 60 del 2015 in riferimento al comma 2), agli artt. 81, terzo comma, e 97, primo

comma, Cost. (censura riferita a tutti e tre i commi dell'art. 1 nelle ordinanze iscritte al r.o. n. 144 del 2015 e al r.o. n. 19 del 2016) ed infine agli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost. (censure proposte, con diversa formulazione, in tutte le ordinanze di rimessione).

[*omissis*]

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

4.1.1.− La questione non è fondata.

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

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

4.2.1.− La questione non è fondata.

La sentenza della Corte di giustizia, richiamata dal rimettente, non è rilevante ai fini dello scrutinio di costituzionalità della normativa censurata. In tale pronuncia, resa riguardo a disposizioni di legge adottate dall'Ungheria che avevano anticipato bruscamente e considerevolmente (da 70 a 62 anni) i limiti di età per il pensionamento di giudici, procuratori e notai, senza prevedere misure transitorie idonee a tutelare il legittimo affidamento delle persone interessate, la Corte di giustizia ne ha ravvisato il contrasto con la direttiva n. 2000/78/CE, che vieta le discriminazioni basate sull'età (art. 6, paragrafo 1), in assenza di un principio di proporzionalità.

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

Quest'ultimo, originariamente disciplinato dall'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992, che riconosceva ai dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici un vero e proprio diritto potestativo a permanere in servizio per il periodo indicato, è stato profondamente modificato

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3.1.− La questione non è fondata.

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

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

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

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

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

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

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

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

L'obiettivo perseguito mediante l'abolizione dell'istituto del trattenimento in servizio, come risulta dai lavori preparatori, è quello di «promuovere il ricambio generazionale nel settore di lavoro pubblico, nonché di favorire risparmi di spesa con l'abbattimento del monte stipendiale derivante dalla sostituzione di lavoratori più anziani, cui normalmente spettano livelli retributivi più elevati, con personale di nuova assunzione e quindi meno costoso». Tale risultato è atteso nel lungo periodo,

nonostante la prima applicazione delle misure mostri un difficile bilanciamento fra maggiori spese per anticipo dell'erogazione delle pensioni e dei trattamenti di fine servizio e corrispondenti risparmi derivanti dalle cessazioni dal servizio. Come indicato nella relazione tecnica, che fa partire dal 2018 il progressivo calo degli oneri connessi alla nuova disciplina, l'attuazione delle misure in esame appare idonea a agevolare risparmi da cessazione capaci di liberare risorse nuove spendibili per l'auspicato ricambio generazionale in un lasso temporale più ampio.

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

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

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

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

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

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

4.5.1.− Le richiamate questioni sono prive di fondamento.

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

Questa Corte, già da tempo ha precisato che la disposizione che prevedeva il trattenimento in servizio oltre l'età pensionabile (art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992), «è di carattere eccezionale» (ordinanza n. 195 del 2000) anche perché comporta «il carico del trattamento di servizio attivo e degli oneri riflessi, in genere complessivamente maggiori [...] rispetto a quelli connessi a nuove assunzioni»

(ancora ordinanza n. 195 del 2000). Inoltre, «il buon andamento dell'amministrazione non può dipendere affatto dal mantenimento in servizio di personale che ha raggiunto i limiti di età, subordinato esclusivamente alla domanda del dipendente, come diritto potestativo assoluto», posto che «il prolungarsi del servizio oltre i limiti non è sempre indice di accrescimento dell'efficienza organizzativa» (così ancora ordinanza n. 195 del 2000).

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

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

Non risultano pertinenti i riferimenti alla sentenza n. 83 del 2013, richiamata dal TAR Lombardia nell'ordinanza iscritta al r.o. n. 30 del 2015, in cui questa Corte aveva accolto la questione di costituzionalità proposta sotto il profilo della disparità di trattamento tra universitari e altri dipendenti pubblici e della lesione del buon andamento della pubblica amministrazione. In quel caso si inibiva solo all'università ogni margine di autonomo apprezzamento delle esigenze organizzative e funzionali. Nel giudizio di cui qui si discute, oggetto dello scrutinio, è una disciplina di carattere generale, che non discrimina tra amministrazioni pubbliche quanto alla normativa a regime e che elimina del tutto i margini di operatività, già angusti, del trattenimento in servizio.

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

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

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

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

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

Il Consiglio di Stato e il TAR Lazio, infine, denunciano i primi tre commi dell'art. 1 per difetto di ragionevolezza della disciplina in essi contenuta. Quest'ultima, sebbene sia dichiaratamente volta

a favorire il ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni, si porrebbe in contrasto con la previsione, contenuta nell'art. 3 del medesimo d.l. n. 90 del 2014, del blocco delle assunzioni, della necessità dell'autorizzazione per le assunzioni di cui all'art. 35, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché con la disciplina del *turn over* ivi stabilita.

4.6.1.− Le questioni non sono fondate.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.7.1.− Le questioni sono manifestamente infondate.

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

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

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

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

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

1) [*omissis*]

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

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 114 del 2014, sollevate, in riferimento agli artt. 3, sotto il profilo della irragionevolezza della disciplina, 97, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 1, 2 e 6, paragrafo 1, della direttiva 27 novembre 2000, n. 2000/78/CE (Direttiva del Consiglio che stabilisce un quadro generale

per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro), dal Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna, con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 61 del 2015;

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

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

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

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

Sentenza n. 275/2016 (Pres. Grossi; Red. Prosperetti)

Norme della Regione Abruzzo – Istruzione – Servizio di trasporto degli studenti disabili – Finanziamento da parte della Regione del 50% delle spese sostenute dalle province – Limitazione del relativo ammontare in base alla disponibilità finanziaria determinata annualmente dalle leggi regionali di bilancio – Incoerenza con la previsione del contributo – Violazione del diritto all'istruzione del disabile – Illegittimità costituzionale parziale

Considerato in diritto

1.− Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita, in riferimento all'art. 10 − in relazione all'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18 − e all'art. 38 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2-*bis*, della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), aggiunto dall'art. 88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)», nella parte in cui prevede, per gli interventi previsti dall'art. 5-*bis* della medesima legge e, in particolare, per lo svolgimento del servizio di trasporto degli studenti portatori di *handicap* o di situazioni di svantaggio, che la Giunta regionale garantisce un contributo del 50% della spesa necessaria e documentata dalle Province solo «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa».

2.− Il giudice *a quo* ritiene che il condizionamento dell'erogazione del contributo alle disponibilità finanziarie, di volta in volta determinate dalla legge di bilancio, trasformi l'onere della Regione in una posta aleatoria e incerta, totalmente rimessa alle scelte finanziarie dell'ente, con il rischio che esse divengano arbitrarie, in difetto di limiti predeterminati dalla legge, risolvendosi nella illegittima compressione del diritto allo studio del disabile, la cui effettività non potrebbe essere finanziariamente condizionata.

[*omissis*]

4.− Nel merito la questione è fondata.

Il diritto all'istruzione del disabile è consacrato nell'art. 38 Cost., e spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di esso, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale.

5.− La natura fondamentale del diritto, che è tutelato anche a livello internazionale dall'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18, impone alla discrezionalità del legislatore un limite invalicabile nel «rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati» (sentenza n. 80 del 2010), tra le quali rientra il servizio di trasporto scolastico e di assistenza poiché, per lo studente disabile, esso costituisce una componente essenziale ad assicurare l'effettività del medesimo diritto.

6.− Nella specie il legislatore regionale si è assunto l'onere di concorrere, al fine di garantire l'attuazione del diritto, alla relativa spesa, ma una previsione che lasci incerta nell'*an* e nel *quantum* la misura della contribuzione, la rende aleatoria, traducendosi negativamente sulla possibilità di programmare il servizio e di garantirne l'effettività, in base alle esigenze presenti sul territorio.

7.− Si deve ritenere che l'indeterminata insufficienza del finanziamento condizioni, ed abbia già condizionato, l'effettiva esecuzione del servizio di assistenza e trasporto come conformato dal legislatore regionale, violando in tal modo il precetto contenuto nell'art. 38, terzo e quarto comma, Cost.

Tale effettività non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto, nel quadro dei compositi rapporti amministrativi e finanziari degli enti territoriali coinvolti. Difatti l'affidamento generato dalla previsione del contributo regionale condiziona la misura della disponibilità finanziaria della Provincia e degli altri enti coinvolti nell'assolvimento del servizio in questione.

Non può neppure essere condivisa in tale contesto la difesa formulata dalla Regione secondo cui ogni diritto, anche quelli incomprimibili della fattispecie in esame, debbano essere sempre e comunque assoggettati ad un vaglio di sostenibilità nel quadro complessivo delle risorse disponibili.

Innanzitutto, la sostenibilità non può essere verificata all'interno di risorse promiscuamente stanziate attraverso complessivi riferimenti numerici. Se ciò può essere consentito in relazione a spese correnti di natura facoltativa, diverso è il caso di servizi che influiscono direttamente sulla condizione giuridica del disabile aspirante alla frequenza e al sostegno nella scuola.

In secondo luogo, è proprio la legge di cui fa parte la norma impugnata a conformare in concreto le situazioni soggettive oggetto di assistenza (senza poi farne conseguire il necessario finanziamento per effetto del richiamato inciso riduttivo).

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che «in attuazione dell'art. 38, terzo comma, Cost., il diritto all'istruzione dei disabili e l'integrazione scolastica degli stessi sono previsti, in particolare, dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate)», la quale «attribuisce al disabile il diritto soggettivo all'educazione ed all'istruzione a partire dalla scuola materna fino all'università»; e che «la partecipazione del disabile "al processo educativo con insegnanti e compagni normodotati costituisce [...] un rilevante fattore di socializzazione e può contribuire in modo decisivo a stimolare le potenzialità dello svantaggiato (sentenza n. 215 del 1987)"» (sentenza n. 80 del 2010).

8.− La disposizione impugnata è peraltro incoerente anche rispetto al quadro normativo complessivo dei finanziamenti destinati ai servizi a rilevanza sociale quale risultante dalla legge di bilancio, alla quale essa demanda la quantificazione ridotta del finanziamento. In tal modo viene reso generico ed indefinito il finanziamento destinato a servizi afferenti a diritti meritevoli di particolare tutela, rendendo possibile – come esattamente affermato dal giudice rimettente – che le risorse disponibili siano destinate a spese facoltative piuttosto che a garantire l'attuazione di tali diritti. Pertanto, pur essendo la disposizione in questione appartenente a un contesto distinto da quello della legge di bilancio, la sua influenza su quest'ultima provoca un risultato normativo non conforme a Costituzione.

9.− La garanzia del 50% della copertura del servizio di assistenza ai disabili appartiene alla conformazione della struttura e dell'organizzazione del servizio stesso. Pertanto, l'indeterminatezza del finanziamento determina un *vulnus* all'effettività del servizio di assistenza e trasporto, come conformato dal legislatore regionale, con conseguente violazione dell'art. 38, terzo e quarto comma, Cost.

10.− D'altronde va considerato che, sebbene il legislatore goda di discrezionalità nell'individuazione delle misure per la tutela dei diritti delle persone disabili, detto potere discrezionale trova un limite invalicabile nella necessità di coerenza intrinseca della stessa legge regionale contenente la disposizione impugnata, con la quale viene specificato il nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati. Dunque il livello delle prestazioni dovute, mentre appare salvaguardato dalla legge regionale nel suo complesso ed in particolare nella parte che prevede una pianificazione del fabbisogno degli interventi, nonché un preciso rendiconto degli oneri sostenuti, risulta poi vanificato dalla prescrizione contraddittoria che subordina il finanziamento (da parte regionale) degli interventi alle politiche ed alle gestioni ordinarie del bilancio dell'ente.

11.− Non può nemmeno essere condiviso l'argomento secondo cui, ove la disposizione impugnata non contenesse il limite delle somme iscritte in bilancio, la norma violerebbe l'art. 81 Cost. per carenza di copertura finanziaria. A parte il fatto che, una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali, è di tutta evidenza che la pretesa violazione dell'art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del

concetto di equilibrio del bilancio, sia con riguardo alla Regione che alla Provincia cofinanziatrice. È la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione.

12.− Con riguardo alla Regione, è da sottolineare come l'impianto della legge reg. Abruzzo n. 78 del 1978 sia improntato al metodo della programmazione, secondo cui gli interventi ed i pertinenti oneri finanziari sono istruiti nell'anno precedente così da consentire la loro corretta iscrizione nel bilancio, soprattutto quando riguardano il nucleo incomprimibile del diritto a prestazioni riconducibili a diritti fondamentali. In tal modo non è configurabile il rischio per l'equilibrio del bilancio della Regione da essa paventato in correlazione allo stanziamento della percentuale di finanziamento prevista per legge. Proprio la previa redazione del piano di assistenza testimonia l'inverosimiglianza dell'ipotesi di squilibrio di bilancio che è viceversa eziologicamente collegabile all'uso promiscuo delle risorse, che il giudice rimettente individua come autentica causa vanificatrice della copertura finanziaria del servizio.

13.− Nel caso in esame, il rapporto di causalità tra allocazione di bilancio e pregiudizio per la fruizione di diritti incomprimibili avviene attraverso la combinazione tra la norma impugnata e la genericità della posta finanziaria del bilancio di previsione, nella quale convivono in modo indifferenziato diverse tipologie di oneri, la cui copertura è rimessa al mero arbitrio del compilatore del bilancio e delle autorizzazioni in corso d'anno. In buona sostanza si ripete, sotto il profilo sostanziale, lo schema finanziario già censurato da questa Corte, secondo cui, in sede di redazione e gestione del bilancio, vengono determinate, anche attraverso i semplici dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio e nei relativi allegati, scelte allocative di risorse «suscettibili di sindacato in quanto rientranti "nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento di questa Corte (sentenza n. 260 del 1990)"» (sentenza n. 10 del 2016).

14.− In definitiva, nella materia finanziaria non esiste «un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi». Al contrario, ritenere che il sindacato sulla materia sia riconosciuto in Costituzione «non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali», cosicché «non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale» (sentenza n. 260 del 1990). Sul punto è opportuno anche ricordare «come sul tema della condizione giuridica del portatore di *handicaps* confluiscono un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale; e che, conseguentemente, il canone ermeneutico da impiegare in siffatta materia è essenzialmente dato dall'interrelazione e integrazione tra i precetti in cui quei valori trovano espressione e tutela» (sentenza n. 215 del 1987).

15.− Altrettanto infondata è la tesi secondo cui la norma terrebbe conto della doverosa contribuzione da parte degli assistiti dotati di capacità contributiva. Di tale contribuzione non v'è traccia nell'intera legge reg. Abruzzo n. 78 del 1978; e, soprattutto, la medesima legge, nella sua formulazione letterale, parla di garanzia della spesa necessaria e documentata senza evocare altre fonti di finanziamento.

16.− Infine, non è condivisibile l'argomento secondo cui le scelte adottate in sede di bilancio non avverrebbero in modo generico, bensì con apposita istruttoria ricavata dall'acquisizione dei piani preventivi di intervento predisposti dalle Province sulla base delle necessità riscontrate nell'anno scolastico in corso e di quelle dichiarate dal genitore dello studente che si iscrive per la prima volta al grado di istruzione secondaria superiore. È proprio la disattenzione alle risultanze del piano il vizio genetico della norma contestata, che consente di prescinderne al di là di ogni ragionevole argomento: condizionare il finanziamento del 50% delle spese già quantificate dalle Province (in conformità alla pianificazione disciplinata dallo stesso legislatore regionale) a generiche ed indefinite previsioni di bilancio realizza una situazione di aleatorietà ed incertezza, dipendente da scelte finanziarie che la

Regione può svolgere con semplici operazioni numeriche, senza alcun onere di motivazione in ordine alla scala di valori che con le risorse del bilancio stesso si intende sorreggere.

17.− Significativi in proposito appaiono i dati storici della contribuzione regionale in valore assoluto e percentuale: nell'ordinanza del giudice rimettente – e le cifre non sono in contestazione tra le parti – si legge che «per l'esercizio finanziario 2008, risulterebbero stanziati in bilancio 1.400.000,00 per l'attuazione dell'art. 6 comma 2-*bis* della legge regionale n. 78 del 1978, quindi le Province hanno ottenuto un cofinanziamento nella percentuale del 39% (invece che del 50%) delle somme spese; per il successivo esercizio finanziario 2009, sono stati stanziati in bilancio solo 700.000,00, quindi le Province hanno ottenuto un cofinanziamento di poco inferiore al 18%; nel 2011 la percentuale è stata del 26% circa; nel 2012 il 22% circa». Palese è la lesione della effettività del servizio, non solo sotto il profilo quantitativo, ma anche per l'assoluta discontinuità delle percentuali di copertura ammesse a finanziamento.

18.− Ciò conferma l'assunto del giudice *a quo*, secondo cui «in quanto spese non obbligatorie, quantomeno non in misura fissa, i contributi regionali per il trasporto dei disabili possono essere ridotti già nella fase amministrativa di formazione delle unità previsionali di base, senza che di ciò vi sia alcuna evidenza o limite idoneo a dare effettività ai diritti previsti dalla Costituzione e sottesi a tale servizio di trasporto».

19.− Per tali argomentazioni, l'art. 6, comma 2-*bis*, della legge reg. Abruzzo n. 78 del 1978 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo limitatamente all'inciso «, nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa,».

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2-*bis*, della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), aggiunto dall'art. 88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)», limitatamente all'inciso «, nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa,».

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

Sentenza n. 124/2017 (Pres. Lattanzi; Red. Sciarra)

Impiego pubblico – Limitatezza delle risorse disponibili nel settore – Conseguente obbligo di scelte legislative coerenti, preordinate a bilanciare i molteplici valori costituzionali coinvolti – Facoltà del legislatore di fissare un limite massimo alle retribuzioni e al cumulo tra retribuzioni e pensioni – Sussistenza – Condizioni

Impiego pubblico – Retribuzioni del settore pubblico – Fissazione di un limite massimo (c.d. "tetto retributivo"), pari alla retribuzione lorda del Primo Presidente della Corte di cassazione – Denunciate violazioni dei principi di ragionevolezza, di proporzionalità della retribuzione, del diritto al lavoro e dell'autonomia e indipendenza della magistratura – Insussistenza dei vizi prospettati – Non fondatezza delle questioni

Impiego pubblico – Cumulo tra retribuzioni e pensioni a carico delle finanze pubbliche – Fissazione di un limite massimo di 240.000 euro annui – Denunciate violazioni dei principi di ragionevolezza, di proporzionalità della retribuzione e della pensione, di buon andamento dell'amministrazione, nonché del diritto al lavoro e dell'autonomia e indipendenza della magistratura – Insussistenza dei vizi prospettati – Non fondatezza delle questioni

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con venti ordinanze, undici delle quali (iscritte al reg. ord. 2015 dal n. 220 al n. 230) emesse in giudizi promossi da consiglieri della Corte dei conti, e nove (iscritte al reg. ord. 2016 dal n. 172 al n. 180) emesse in giudizi promossi da consiglieri di Stato di nomina governativa, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», in riferimento a molteplici parametri della Carta fondamentale.

La norma censurata vieta alle amministrazioni e agli enti pubblici di erogare, a beneficio di soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, superino il limite di 240.000,00 euro annui.

La disciplina include anche i vitalizi fra i trattamenti pensionistici e si estende agli organi costituzionali, che ne attuano i princìpi «nel rispetto dei propri ordinamenti».

Al limite in esame non sono assoggettati «i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza».

Il giudice rimettente, disattese le eccezioni di illegittimità costituzionale fondate sul contrasto con il principio di affidamento e con l'art. 53 Cost., assume che la normativa, recata dalla legge n. 147 del 2013, vìoli il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.).

Lo Stato, pur giovandosi del qualificato apporto professionale dei consiglieri della Corte dei conti e del Consiglio di Stato di nomina governativa, sceglierebbe irragionevolmente di «auto-esonerarsi» dal pagamento della retribuzione, sol perché i giudici designati già percepiscono un trattamento previdenziale in relazione a una pregressa attività di lavoro.

Le censure si appuntano anche sull'ingiustificata disparità di trattamento tra consiglieri vincitori di concorso e consiglieri di nomina governativa: a parità di attribuzioni e competenze, la norma censurata discriminerebbe i consiglieri di Stato e della Corte dei conti di nomina governativa, esposti al rischio di non essere retribuiti, in ragione del trattamento pensionistico ad altro titolo goduto, rispetto ai consiglieri vincitori di concorso, regolarmente retribuiti.

Una disciplina così congegnata lederebbe il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto (art. 36 Cost.), poiché considera fungibili, in contrasto con il

precetto costituzionale, «il trattamento pensionistico per un'attività precedente e il compenso per un'attività in atto, ove consentita nell'ambito dei diritti di libertà garantiti dalla Costituzione».

La retribuzione non potrebbe essere determinata in base all'ammontare della pensione maturata per una precedente attività professionale, elemento privo di ogni attinenza con il parametro della quantità e della qualità del lavoro svolto.

Il giudice rimettente denuncia il contrasto con l'art. 38 Cost., in quanto la drastica riduzione o l'azzeramento della contribuzione comprometterebbero la tutela assistenziale e previdenziale garantita dall'ordinamento in rapporto alla retribuzione concretamente percepita.

La normativa sospettata di illegittimità costituzionale si porrebbe in contrasto anche con il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), poiché sarebbe all'origine di «una irragionevole organizzazione contraria al buon andamento amministrativo mediante l'indifferenziato affidamento, a titolo oneroso ovvero a titolo gratuito, di funzioni di dichiarata rilevanza, impegno e delicatezza».

Nei giudizi instaurati dai consiglieri di Stato di nomina governativa, il Tribunale rimettente, nel recepire le eccezioni formulate dalle parti, ravvisa la violazione dell'art. 95 Cost., evocato congiuntamente con l'art. 97 Cost.: l'indirizzo politico-amministrativo del Governo, che si esprime nella nomina dei consiglieri di Stato e della Corte dei conti e nella scelta delle persone più idonee a ricoprire l'incarico, sarebbe «distolto dal suo approdo più coerente e mortificato nella libertà della sua esplicazione».

In tutte le ordinanze il giudice rimettente prospetta, da ultimo, il contrasto con gli artt. 100, 101, 104 e 108 Cost., alla luce dell'incidenza della normativa censurata sulla retribuzione spettante per l'esercizio della funzione giurisdizionale: l'autonomia e l'indipendenza della magistratura sarebbero presidiate anche per quel che attiene al trattamento retributivo, e la Carta fondamentale, a tale riguardo, precluderebbe ogni interferenza indebita.

2.− Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con l'ordinanza iscritta al n. 211 del registro ordinanze 2016, dubita della legittimità costituzionale delle norme riguardanti il "tetto retributivo" nel comparto pubblico, racchiuse nell'art. 23-*ter* del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e nell'art. 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

Il Tribunale rimettente, adìto da un magistrato ordinario che era stato a capo dell'amministrazione penitenziaria, censura le limitazioni al trattamento economico annuo onnicomprensivo del personale, anche in regime di diritto pubblico, che intrattenga rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali.

L'art. 23-*ter* del d.l. n. 201 del 2011 pone come limite invalicabile, per gli emolumenti e le retribuzioni a carico delle finanze pubbliche, il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione, oggi determinato in 240.000,00 euro annui, al lordo di contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali destinati a gravare sul dipendente (art. 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014).

Il giudice *a quo* argomenta che tale limitazione riduce notevolmente «la remunerazione dell'esercizio della funzione di giudice ordinario», in contrasto con l'art. 36 Cost., che prescrive la proporzione tra la retribuzione corrisposta e la quantità e la qualità del lavoro prestato.

La disciplina restrittiva, inoltre, produrrebbe una «corrispondente decurtazione del trattamento di fine servizio e pensionistico». La riduzione della retribuzione sarebbe di ostacolo alla «implementazione della tutela assistenziale e previdenziale garantita dall'ordinamento», in antitesi con il precetto di adeguatezza, consacrato dall'art. 38 Cost.

Un meccanismo di tal fatta si risolverebbe in «una violazione del diritto al lavoro», tutelato dall'art. 4 Cost.

La scelta dello Stato di avvalersi dell'apporto professionale del ricorrente e, in pari tempo, «di auto-esonerarsi» dal pagamento della retribuzione, a dispetto dell'elevatissimo «standard

professionale raggiunto in ragione della delicatezza e dell'impegno delle funzioni da svolgere», sarebbe «costituzionalmente irragionevole».

Ad avviso del giudice rimettente, le ripercussioni della norma censurata sulla retribuzione minano le garanzie di autonomia e di indipendenza della magistratura, estese anche al trattamento retributivo.

[*omissis*]

7.− Le questioni di legittimità costituzionale, pertanto, possono essere scrutinate nel merito e in modo unitario, poiché unitaria è la matrice delle norme censurate, pur nella particolarità che le contraddistingue.

Esse non sono fondate.

8.− Occorre muovere, in via prioritaria, dall'analisi della disciplina del limite massimo alle retribuzioni (artt. 23-*ter* del d.l. n. 201 del 2011 e 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014), censurata con l'ordinanza iscritta al n. 211 del reg. ord. 2016. Tale disciplina, difatti, rappresenta il paradigma generale, cui ricondurre anche le previsioni in tema di cumulo tra pensioni e retribuzioni a carico delle finanze pubbliche.

8.1.− La disciplina del limite massimo, sia alle retribuzioni nel settore pubblico sia al cumulo tra retribuzioni e pensioni, si iscrive in un contesto di risorse limitate, che devono essere ripartite in maniera congrua e trasparente.

8.2.− Il limite delle risorse disponibili, immanente al settore pubblico, vincola il legislatore a scelte coerenti, preordinate a bilanciare molteplici valori di rango costituzionale, come la parità di trattamento (art. 3 Cost.), il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto e comunque idonea a garantire un'esistenza libera e dignitosa (art. 36, primo comma, Cost.), il diritto a un'adeguata tutela previdenziale (art. 38, secondo comma, Cost.), il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

Anche la disciplina del cumulo tra pensioni e retribuzioni «interferisce con molteplici valori di rango costituzionale, come il diritto al lavoro (art. 4 Cost.), il diritto a una prestazione previdenziale proporzionata all'effettivo stato di bisogno (art. 38, secondo comma, Cost.), la solidarietà tra le diverse generazioni che interagiscono nel mercato del lavoro (art. 2 Cost.), in una prospettiva volta a garantirne un equo ed effettivo accesso alle opportunità di occupazione che si presentano» (sentenza n. 241 del 2016, punto 5. del *Considerato in diritto*).

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

In tale ottica, si richiede il rispetto di requisiti rigorosi, che salvaguardino l'idoneità del limite fissato a garantire un adeguato e proporzionato contemperamento degli interessi contrapposti. Il fine prioritario della razionalizzazione della spesa deve tener conto delle risorse concretamente disponibili, senza svilire il lavoro prestato da chi esprime professionalità elevate.

8.4.− L'indicazione precisa di un limite massimo alle retribuzioni pubbliche non confligge con i princìpi appena richiamati.

La disciplina in esame, pur dettata dalla difficile congiuntura economica e finanziaria, trascende la finalità di conseguire risparmi immediati e si inquadra in una prospettiva di lungo periodo. Pertanto, la circostanza che la relazione tecnica non computi i risparmi attesi non è di per sé sintomatica dell'irragionevolezza della norma.

Le molteplici variabili in gioco precludono una valutazione preventiva ponderata e credibile. Non a caso, nel dibattito parlamentare, che prelude all'approvazione dell'art. 23-*ter* del d.l. n. 201 del 2011, si è attribuito alla norma censurata un impatto quantificabile solo «a consuntivo».

L'impossibilità di quantificare preventivamente la riduzione della spesa non implica, tuttavia, l'insussistenza di tali effetti, da stimare nella lunga durata, e non contraddice la *ratio* dell'intervento normativo, volto a perseguire obiettivi di interesse generale.

In questa prospettiva si deve considerare il vincolo di destinazione che il legislatore imprime alle risorse derivanti dall'applicazione delle norme censurate, stabilendo che siano destinate annualmente al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (art. 23-*ter*, comma 4, del d.l. n. 201 del

2011 e art. 1, comma 474, della legge n. 147 del 2013), appartenente a una contabilità speciale di tesoreria.

La disciplina del limite alle retribuzioni pubbliche, peraltro, si configura come misura di contenimento della spesa, assimilabile agli altri capillari interventi che il legislatore ha scelto di apprestare negli àmbiti più disparati (decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 11; decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini», convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135; decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante «Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale», convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89; decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari», convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114).

Tale contenimento della spesa è avallato dalla Corte dei conti nella Relazione sul lavoro pubblico dell'anno 2012. L'imposizione di un limite massimo alle retribuzioni pone rimedio alle differenziazioni, talvolta prive di una chiara ragion d'essere, fra i trattamenti retributivi delle figure di vertice dell'amministrazione.

Inoltre, sin dalle prime applicazioni, riferibili all'art. 3, commi 43 e seguenti, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», le disposizioni sui limiti retributivi si affiancano ad obblighi penetranti di pubblicità degli incarichi. Il contenimento della spesa non è mai perseguito quale fine in sé, ma in concomitanza con obiettivi a più ampio spettro, che mirano a rendere trasparente la gestione delle risorse pubbliche.

La disciplina oggi scrutinata persegue finalità di contenimento e complessiva razionalizzazione della spesa, in una prospettiva di garanzia degli altri interessi generali coinvolti, in presenza di risorse limitate.

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

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

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

L'elemento della valenza generale è stato già considerato da questa Corte di importanza dirimente nel vaglio di altre misure (sentenze n. 178 del 2015 e n. 310 del 2013).

La portata generale della disciplina, che non si indirizza specificamente alla magistratura, quale «ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere» (art. 104 Cost.), e non mira a delinearne il rapporto con lo Stato nei termini di una mera dialettica contrattuale o a compromettere le garanzie

di una retribuzione adeguata all'importanza della funzione svolta (sentenza n. 223 del 2012), fa perdere consistenza alle censure di violazione dell'autonomia e dell'indipendenza della funzione giurisdizionale.

A fronte di una disciplina che persegue obiettivi generali di razionalizzazione dell'intero comparto pubblico e individua il limite ai compensi nella retribuzione del Primo Presidente della Cassazione, non si ravvisa alcuna indebita interferenza con l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, presidiate dalla Carta fondamentale anche per quel che attiene agli aspetti retributivi (sentenza n. 1 del 1978).

8.6.− Tale limite, costante sin dagli esordi delle discipline restrittive – art. 1, comma 593, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2007)» – è oggi ancorato a un parametro fisso (240.000 euro annui), svincolato dal mutevole *cursus honorum* della persona chiamata di volta in volta a ricoprire la carica di Primo Presidente. La conformazione della disciplina, che supera l'aleatorietà di un parametro imprevedibile, rivela l'intenzione del legislatore di porre un limite generale, conoscibile *ex ante*, tale da assicurare una sollecita – e tendenzialmente stabile – pianificazione delle risorse.

Il limite, così previsto dal legislatore, non è inadeguato, in quanto si raccorda alle funzioni di una carica di rilievo e prestigio indiscussi. Proprio in virtù di tali caratteristiche, esso non vìola il diritto al lavoro e non svilisce l'apporto professionale delle figure più qualificate, ma garantisce che il nesso tra retribuzione e quantità e qualità del lavoro svolto sia salvaguardato anche con riguardo alle prestazioni più elevate.

Nell'esercizio della sua discrezionalità, il legislatore ben potrebbe, secondo un ragionevole contemperamento dei contrapposti interessi, modificare nel tempo il parametro prescelto, in modo da garantirne la perdurante adeguatezza alla luce del complessivo andamento della spesa pubblica e dell'economia.

9.− Neppure le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 sono fondate.

9.1.− La non irragionevolezza delle scelte operate dal legislatore si riscontra anche con riguardo alla disciplina del cumulo tra retribuzioni e pensioni a carico delle finanze pubbliche, che rappresenta lo sviluppo della disciplina del limite retributivo fin qui esaminata.

La norma in esame si armonizza con altre misure di contenimento dei trattamenti economici nel settore pubblico e si contraddistingue per la particolare latitudine. Essa si rivolge alla vasta categoria delle amministrazioni inserite nell'elenco ISTAT e menziona anche gli organi costituzionali, chiamati ad attuarla nel rispetto dei propri ordinamenti.

Dal punto di vista oggettivo, la norma censurata include tutte le pensioni erogate nell'àmbito di gestioni previdenziali obbligatorie, gli stessi vitalizi e tutte le voci del trattamento economico (stipendi, altre voci del trattamento fondamentale, indennità, voci accessorie, eventuali remunerazioni per consulenze, incarichi o collaborazioni a qualsiasi titolo conferiti a carico di uno o più organismi o amministrazioni enumerati nell'elenco ISTAT).

Qualora il limite di 240.000,00 euro annui sia superato, la riduzione dovrà essere operata dall'amministrazione che eroga il trattamento economico e non dall'amministrazione che si occupa del trattamento previdenziale.

Le censure si incentrano sulla violazione dell'art. 36 Cost., che determinerebbe, di riflesso, una violazione anche dell'art. 38 Cost. In questa prospettiva, il contrasto con il principio di ragionevolezza, di buon andamento dell'amministrazione, la lesione del diritto al lavoro, il *vulnus* all'autonomia e all'indipendenza della magistratura, corroborano tale censura, che rappresenta il fulcro delle argomentazioni delle ordinanze di rimessione pervenute a questa Corte.

9.2.− Anche con riguardo al cumulo tra retribuzioni e pensioni a carico delle finanze pubbliche, il legislatore è chiamato a garantire una tutela sistemica, non frazionata, dei valori costituzionali in gioco. In questo orizzonte si colloca anche il principio di proporzionalità tra la retribuzione e la quantità e la qualità del lavoro prestato.

È pur vero che può corrispondere ad un rilevante interesse pubblico il ricorso a professionalità particolarmente qualificate, che già fruiscono di un trattamento pensionistico.

Tuttavia, il carattere limitato delle risorse pubbliche giustifica la necessità di una predeterminazione complessiva – e modellata su un parametro prevedibile e certo – delle risorse che l'amministrazione può corrispondere a titolo di retribuzioni e pensioni.

Tale *ratio* ispira, del resto, anche le disposizioni dell'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012, che vietano l'attribuzione di incarichi di studio o di consulenza ai lavoratori pubblici o privati collocati in quiescenza e a tali lavoratori consente di ricoprire incarichi dirigenziali o direttivi o in organi di governo delle amministrazioni solo a titolo gratuito.

Il principio di proporzionalità della retribuzione alla quantità e alla qualità del lavoro svolto deve essere valutato, dunque, in un contesto peculiare, che non consente una considerazione parziale della retribuzione e del trattamento pensionistico.

Inquadrata in queste più ampie coordinate e ancorata a una cifra predeterminata, che corrisponde alla retribuzione del Primo Presidente della Corte di cassazione, la norma censurata attua un contemperamento non irragionevole dei princìpi costituzionali e non sacrifica in maniera indebita il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto.

9.3.− Anche le censure, prospettate con riguardo agli ulteriori profili, sono prive di fondamento.

L'assetto prefigurato dal legislatore con la legge di stabilità 2014 è tale da non sacrificare in misura arbitraria e sproporzionata il diritto al lavoro del pensionato, libero di esplicarsi nelle forme più convenienti.

La disciplina censurata non compromette l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, in virtù della portata generale che la contraddistingue, e non ingenera di per sé arbitrarie discriminazioni tra i consiglieri di Stato e della Corte dei conti di nomina governativa e i consiglieri per concorso, alla luce degli argomenti già illustrati nell'esame delle questioni inerenti al limite retributivo.

[*omissis*]

9.4.− Nulla esclude che il legislatore, in un quadro di politiche economiche e sociali in perenne evoluzione, prefiguri soluzioni diverse e moduli in senso più duttile il cumulo tra pensioni e retribuzioni, anche in rapporto alle mutevoli esigenze di riassetto complessivo della spesa, con una valutazione ponderata degli effetti di lungo periodo delle discipline restrittive oggi sottoposte allo scrutinio di questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

1) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*ter* del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e dell'art. 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, in riferimento agli artt. 3, 4, 36, 38, 100, 101, 104 e 108 della Costituzione, con l'ordinanza iscritta al n. 211 del registro ordinanze 2016;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 489, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, in riferimento agli artt. 3, 4, 36, 38, 95, 97, 100, 101, 104 e 108 Cost., con le ordinanze iscritte ai numeri da 220 a 230 del registro ordinanze 2015 e ai numeri da 172 a 180 del registro ordinanze 2016.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2017.

Sentenza n. 288/2019 (Pres. Carosi; Red. Antonini)

Imposte e tasse – Imposta sul reddito delle società (IRES) – Applicazione, per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013, di una "addizionale" di 8,5 punti percentuali a carico delle imprese creditizie, finanziarie e assicurative – Denunciata introduzione della norma con decreto-legge in assenza dei presupposti di necessità ed urgenza, irragionevole disparità di trattamento impositivo e violazione del principio di capacità contributiva – Non fondatezza delle questioni

Considerato in diritto

1.− La Commissione tributaria regionale (CTR) del Piemonte dubita, in riferimento agli artt. 3, 53 e 77, secondo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia), convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5.

La norma è censurata nella parte in cui prevede che, «[i]n deroga all'articolo 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212, per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013, per gli enti creditizi e finanziari di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 87, per la Banca d'Italia e per le società e gli enti che esercitano attività assicurativa, l'aliquota di cui all'articolo 77 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, è applicata con una addizionale di 8,5 punti percentuali».

Ad avviso del giudice *a quo*, tale disposizione si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost., sotto un primo profilo, in quanto discriminerebbe qualitativamente i redditi in maniera irragionevole, dal momento che non sarebbe ravvisabile, in capo alle imprese creditizie, finanziarie e assicurative gravate dall'«addizionale» da essa introdotta, una capacità contributiva maggiore di quella propria degli altri soggetti passivi dell'imposta sui redditi delle società (IRES). Sotto un altro profilo, perché non perseguirebbe una finalità solidaristica e redistributiva.

Né tali profili d'illegittimità potrebbero essere esclusi in forza della sola natura transitoria della misura impositiva oggetto di doglianza.

Risulterebbe, inoltre, violato l'art. 77, secondo comma, Cost., per difetto dei requisiti di necessità e d'urgenza.

La norma denunciata sarebbe, infatti, funzionale alla copertura finanziaria del minore gettito fiscale derivante dall'abolizione della seconda rata dell'imposta municipale propria (IMU) per il 2013, che è stata, tuttavia, disposta dall'art. 1, comma 1, del medesimo d.l. n. 133 del 2013 al fine di attuare una scelta politica del Governo: l'«addizionale» risponderebbe, pertanto, a una necessità che non preesisteva alla decretazione d'urgenza, essendo stata determinata contestualmente dal Governo stesso.

2.− Anche la Commissione tributaria di secondo grado di Trento solleva, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013.

Secondo il giudice rimettente – le cui argomentazioni sono in larga misura analoghe a quelle addotte dalla CTR piemontese – la disposizione censurata recherebbe un *vulnus* agli evocati parametri costituzionali perché avrebbe introdotto una misura impositiva a carico di una circoscritta platea di imprese prive, tuttavia, di una capacità contributiva maggiore di quella manifestata, a parità di reddito, dalle altre imprese tenute al pagamento dell'IRES.

[*omissis*]

5.− Nel merito, occorre prendere le mosse dalla questione sollevata dalla CTR piemontese in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost.

Essa ha, infatti, carattere pregiudiziale, giacché investe lo stesso corretto esercizio della funzione normativa primaria, con la conseguenza che la sua eventuale fondatezza rimuoverebbe il contenuto precettivo della norma e comporterebbe l'assorbimento delle censure formulate in

riferimento agli ulteriori parametri costituzionali evocati (*ex plurimis*, sentenze n. 16 del 2017, n. 186 e n. 154 del 2015).

5.1.− La questione non è fondata.

5.2.− Come dianzi detto, il *vulnus* recato all'art. 77, secondo comma, Cost. si apprezzerebbe, segnatamente, sotto il profilo del difetto dei requisiti della necessità e dell'urgenza, che sarebbero nella specie insussistenti in quanto la situazione straordinaria cui fare fronte mediante la norma denunciata non preesisteva alla decretazione d'urgenza, essendo stata contestualmente provocata dal legislatore stesso al fine di realizzare una propria scelta politica.

La tesi del giudice *a quo* si basa, più in particolare, sulla considerazione per cui la necessità che ha mosso il Governo a introdurre, con l'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013, l'«addizionale» censurata è rappresentata dall'esigenza di copertura finanziaria della diminuzione del gettito derivante dall'esenzione – disposta dal precedente art. 1, comma 1, del medesimo decreto-legge in relazione a una pluralità di immobili – dal pagamento della seconda rata dell'IMU per il 2013. La medesima decretazione di urgenza sarebbe stata quindi l'origine dei propri presupposti di straordinaria necessità e urgenza più che la tempestiva risposta ad essi.

5.3.− Così delineati i confini entro cui si muove, con riguardo al parametro in esame, l'odierno scrutinio di legittimità costituzionale, occorre osservare che non erra la Commissione rimettente nel rilevare che la disposizione sospettata mira a soddisfare il fabbisogno finanziario generato dalla disciplina dettata dal citato art. 1, comma 1, del d.l. n. 133 del 2013.

Tanto emerge chiaramente da quanto disposto dal successivo art. 8 del d.l. n. 133 del 2013, rubricato per l'appunto «[c]opertura finanziaria», a mente del quale «[a]gli oneri derivanti dagli articoli 1 e 2 [...] si provvede mediante utilizzo delle maggiori entrate derivanti dal medesimo articolo 2».

5.4.− Benché sia corretta la premessa da cui muove la CTR piemontese, non è altrettanto condivisibile la conseguenza che essa ne trae in ordine alla dedotta violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. La finalità della norma sospettata, infatti, conduce, al contrario, a escludere che nella fattispecie ricorra un'ipotesi di evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza, cui la costante giurisprudenza di questa Corte circoscrive il proprio sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge (*ex plurimis*, sentenza n. 97 del 2019).

Al riguardo, va anzitutto osservato che è pur vero che la giurisprudenza costituzionale ha in diverse occasioni affermato che la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere costituisce un requisito di validità dell'adozione del decreto-legge.

Tuttavia, il riferimento alla preesistenza – sulla cui carenza si incentra la doglianza del giudice *a quo* – del caso straordinario di necessità e d'urgenza è frutto della evidente constatazione che questo rappresenta un presupposto della decretazione d'urgenza, di talché, sul piano logico, non può, di norma, succederle. Da tale considerazione non si può, però, inferire, contrariamente a quanto ritenuto dal rimettente, un generale corollario per cui la situazione posta a fondamento del decreto-legge dovrebbe indefettibilmente precedere l'intervento normativo urgente.

È paradigmatica, in tal senso, la fattispecie oggetto del presente incidente di legittimità costituzionale.

L'esigenza che il censurato art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013 mira a soddisfare è difatti preordinata, come poc'anzi chiarito, al rispetto del principio di copertura finanziaria posto dall'art. 81, terzo comma, Cost.

È pertanto palese – benché detta esigenza non preesistesse alla decretazione d'urgenza – la necessità di inserire la norma nel decreto-legge in parola unitamente alle disposizioni che, abolendo la seconda rata dell'IMU, hanno determinato minori entrate e nuove spese a carico del bilancio dello Stato: il legislatore, altrimenti, sarebbe venuto meno all'obbligo di indicare la relativa fonte di copertura.

Nell'ottica del giudice *a quo*, paradossalmente, si dovrebbe giungere a ritenere che non sia mai consentito, in sede di decretazione d'urgenza, adottare norme che comportino nuove spese e/o minori entrate, poiché il Governo non potrebbe mai rispettare il dettato costituzionale provvedendo

contestualmente a reperirne la relativa copertura finanziaria. Ma una siffatta conclusione si pone in contrasto con la giurisprudenza di questa Corte, che ha, al contrario, precisato che l'obbligo, imposto dall'art. 81 Cost., di darsi carico delle conseguenze finanziarie delle leggi – se di regola grava sul Parlamento, istituzionalmente preposto all'esercizio della funzione legislativa – «grava invece sul Governo, allorché, ricorrendo i presupposti di cui all'art. 77 Cost., si faccia esso stesso legislatore, sostituendosi in via di urgenza alle Camere nella forma del decreto-legge» (sentenza n. 226 del 1976).

5.5.− In questa prospettiva, l'attenzione va dunque rivolta, tenuto conto della lumeggiata interdipendenza funzionale tra la disposizione censurata e quella di cui all'art. 1, comma 1, del d.l. n. 133 del 2013, anche alle finalità da quest'ultima perseguite.

A tal proposito, giova innanzitutto osservare, in linea generale, che il suddetto art. 1, comma 1, nell'abolire la seconda rata dell'IMU per il 2013, è coerente con il titolo del decreto-legge n. 133 del 2013, il quale reca «[d]isposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia», e con il successivo preambolo, che fa riferimento, tra l'altro, alla «straordinaria necessità ed urgenza di provvedere in materia di pagamento dell'imposta municipale propria [...]».

Tanto premesso, va rilevato che l'abolizione disposta dalla norma in parola risponde anche all'intento – che, diversamente da quanto dedotto dalla contribuente nella memoria illustrativa, emerge dai lavori preparatori al disegno di conversione in legge del d.l. (e in particolare dall'audizione del Ministro dell'economia e delle finanze nella seduta del 13 dicembre 2013 dinanzi alla Commissione finanze e tesoro del Senato della Repubblica) – di affrontare la «difficile fase congiunturale» apprestando un rimedio funzionale soprattutto a sostenere i soggetti ritenuti in maggiore difficoltà.

La scelta adottata dal legislatore si pone dunque in armonia con i presupposti e le finalità del decreto-legge in esame, ove si rifletta sul fatto che essa si è tradotta nella eliminazione di un obbligo tributario posto a carico di una diffusa platea di contribuenti e il cui adempimento avrebbe acuito le difficoltà derivanti da una situazione di crisi economica a carattere sistemico. Milita in tal senso anche l'ulteriore considerazione per cui, allorché è stato adottato il decreto-legge in discorso, la scadenza per il pagamento della seconda rata dell'IMU era ormai imminente e si rendeva, pertanto, pressante l'esigenza di intervenire prontamente.

Lo specifico contesto in cui la disposizione è stata dettata consente quindi di escludere, alla stregua del consolidato orientamento di questa Corte, che nella specie possa ritenersi con evidenza insussistente il presupposto della straordinaria necessità e urgenza di provvedere (*ex plurimis*, sentenze n. 33 del 2019, n. 137 del 2018 e n. 236 del 2017).

Né tali conclusioni possono essere contraddette dalla circostanza – sottolineata dalla ricorrente nel giudizio *a quo* – per cui l'inizio della congiuntura economica negativa risalirebbe al 2008, sicché nel 2013 essa sarebbe ormai divenuta «ordinaria»: proprio la persistenza di tale congiuntura sfavorevole (di cui peraltro ha dato sostanzialmente conto anche la stessa parte privata nelle sue difese) concorre difatti a integrare i presupposti fattuali del provvedimento normativo d'urgenza.

Mette conto, infine, evidenziare che non contrasta con quanto affermato la dedotta riconducibilità dell'abolizione dell'IMU a una «scelta politica» rientrante nel programma di Governo. Va, infatti, precisato, da un lato, che l'abrogazione dell'IMU sull'abitazione principale è stata disposta, a regime, con un altro provvedimento normativo, ovvero con la legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», e che, con il decreto-legge n. 133 del 2013 è stato eliminato soltanto l'obbligo di versamento della seconda rata per il 2013; dall'altro, che, ricorrendone i presupposti, il programma di Governo ben può essere attuato anche mediante la decretazione d'urgenza.

5.6.− In forza delle ragioni sopra illustrate, si deve escludere che si sia al cospetto di una evidente carenza dei requisiti di necessità e d'urgenza; ciò consente di superare, in relazione al parametro evocato, anche il rilievo, addotto dalla parte privata al fine di sottolineare la gravità delle conseguenze della prospettata violazione, sulla compressione del dibattito dovuta alla questione di fiducia posta dal Governo in sede di conversione in legge del d.l. (sentenza n. 251 del 2014).

6.− I giudici *a quibus* ritengono che la norma denunciata violi anche gli artt. 3 e 53 Cost., innanzitutto perché riserverebbe un diverso trattamento impositivo a situazioni che manifestano la

medesima capacità contributiva: le imprese incise dall'«addizionale» non sarebbero, infatti, dotate di una ricchezza maggiore delle altre imprese egualmente soggette all'IRES ma escluse dal pesante aggravio fiscale. Essi evidenziano, al riguardo, che non solo il Governo non avrebbe effettuato «analisi [...] empiriche» dalle quali dedurre che i soggetti colpiti dall'«addizionale» siano «economicamente più forti» degli altri, ma anche che la sottoposizione a vigilanza pubblica non potrebbe essere ritenuta, in sé stessa, sintomatica di una maggiore capacità contributiva. La norma impugnata, pertanto, determinerebbe una irragionevole discriminazione qualitativa dei redditi rispetto alla generalità degli altri soggetti passivi dell'IRES.

I rimettenti contestano poi che la disposizione censurata sia ascrivibile a una finalità solidaristica e redistributiva perché dell'abolizione generalizzata della seconda rata dell'IMU avrebbero beneficiato tutti i contribuenti interessati a prescindere dal reddito da essi posseduto.

6.1.− Le questioni non sono fondate.

6.2.− Le censure formulate dai giudici rimettenti rendono tuttavia opportuno precisare preliminarmente la cornice costituzionale nell'ambito della quale si inserisce l'oggetto del presente giudizio.

Al riguardo, occorre osservare che nella Costituzione il dovere tributario, inteso come concorso alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva, è qualificabile come dovere inderogabile di solidarietà non solo perché il prelievo fiscale è essenziale – come ritenevano risalenti concezioni che lo esaurivano nel paradigma dei doveri di soggezione – alla vita dello Stato, ma soprattutto in quanto esso è preordinato al finanziamento del sistema dei diritti costituzionali, i quali richiedono ingenti quantità di risorse per divenire effettivi: sia quelli sociali – come, ad esempio, la tutela della salute, che peraltro deve essere assicurata gratuitamente agli indigenti (art. 32, primo comma, Cost.) – sia gran parte di quelli civili (si pensi alla spesa necessaria per l'amministrazione della giustizia, che è funzionale a garantire anche tali diritti).

È infatti da tale legame, anche in forza della funzione redistributiva dell'imposizione fiscale e del nesso funzionale con l'art. 3, secondo comma, Cost., che discende la riconducibilità del dovere tributario al crisma dell'inderogabilità di cui all'art. 2 Cost., che rende, oltretutto, di immediata evidenza come il disattenderlo rechi pregiudizio non a risalenti paradigmi ma in particolare al suddetto sistema dei diritti.

Tale qualifica, tuttavia, dato il contesto sistematico in cui si colloca, si giustifica solo nella misura in cui il sistema tributario rimanga saldamente ancorato al complesso dei principi e dei relativi bilanciamenti che la Costituzione prevede e consente, tra cui, appunto, il rispetto del principio di capacità contributiva (art. 53 Cost.).

Sicché quando il legislatore disattende tali condizioni, si allontana dalle altissime ragioni di civiltà giuridica che fondano il dovere tributario: in queste ipotesi si determina un'alterazione del rapporto tributario, con gravi conseguenze in termini di disorientamento non solo dello stesso sviluppo dell'ordinamento, ma anche del relativo contesto sociale.

6.3.− Occorre, quindi, considerare che le censure dei rimettenti si inquadrano nell'ambito delle cosiddette discriminazioni qualitative dei redditi, uno dei temi più sensibili del diritto costituzionale tributario: infatti, sebbene il legislatore goda, in astratto, di ampia discrezionalità, pur con il limite della non arbitrarietà, nell'identificare gli indici di capacità contributiva, questa discrezionalità si riduce laddove sul piano comparativo vengano in evidenza, in concreto, altre situazioni in cui lo stesso legislatore, in difetto di coerenza nell'esercizio della stessa, ha effettuato scelte impositive differenziate a parità di presupposti.

In questi casi, infatti, viene in causa il principio dell'eguaglianza tributaria, desumibile dal combinato disposto degli artt. 3 e 53 Cost., che nella giurisprudenza di questa Corte è stato all'origine di alcune tra le più significative pronunce di incostituzionalità in materia tributaria, tra le quali la sentenza n. 10 del 2015, secondo cui «ogni diversificazione del regime tributario, per aree economiche o per tipologia di contribuenti, deve essere supportata da adeguate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione» (sostanzialmente nello stesso senso, sentenze n. 104 del 1985, relativa agli emolumenti arretrati per lavoro dipendente, e n. 42 del 1980, in tema di imposta locale sui redditi).

6.4.− Tale impostazione va qui ribadita e pertanto questa Corte è chiamata a verificare se esistano adeguate giustificazioni a fondamento dell'imposta introdotta con l'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013, che, in via straordinaria e temporanea, ha incrementato il prelievo fiscale a carico di un'unica, ristretta, cerchia di soggetti.

6.5.− La risposta a tale interrogativo, alla luce delle considerazioni che seguono, è positiva, con la conseguente infondatezza delle censure prospettate dai giudici rimettenti in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost.

6.5.1.− Innanzitutto, è opportuno precisare che, nonostante sia stata espressamente qualificata dal legislatore come «addizionale», la suddetta imposta appare, più correttamente, riconducibile al novero delle "sovraimposte": a fronte dell'identità del parametro (il reddito) con il tributo principale IRES, il prelievo è a carico solo di determinati soggetti passivi e su una base imponibile in parte differenziata da quella dell'IRES stessa.

Infatti, il censurato art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013, se dispone, al primo periodo, che «l'aliquota di cui all'articolo 77 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, è applicata con una addizionale» di 8,5 punti percentuali», tuttavia, al secondo periodo precisa che «[l]'addizionale non è dovuta sulle variazioni in aumento derivanti dall'applicazione dell'articolo 106, comma 3, del suddetto testo unico».

Viene così disattivata, ai fini del calcolo della base imponibile della nuova imposta, la "variazione in aumento" derivante dall'applicazione dell'art. 106, comma 3, del citato decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, recante «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi» (TUIR). Norma, questa, che detta, al fine della determinazione dell'imponibile IRES, una disciplina speciale per gli enti creditizi e finanziari di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 87 (Attuazione della direttiva n. 86/635/CEE relativa ai conti annuali ed ai conti consolidati delle banche e degli altri istituti finanziari, e della direttiva n. 89/117/CEE relativa agli obblighi in materia di pubblicità dei documenti contabili delle succursali, stabilite in uno Stato membro, di enti creditizi ed istituti finanziari con sede sociale fuori di tale Stato membro), in seguito estesa, in virtù del rinvio contenuto nell'art. 16, comma 9, del decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 173 (Attuazione della direttiva 91/674/CEE in materia di conti annuali e consolidati delle imprese di assicurazione), anche alle imprese di assicurazione.

Tale disciplina speciale prevede in sostanza che le perdite e le svalutazioni dei crediti verso la clientela, benché in astratto interamente deducibili alla sola condizione della loro iscrizione in bilancio a tale titolo, in concreto lo divengano in una misura estremamente diluita per singolo periodo d'imposta, determinando pertanto una (spesso) significativa variazione in aumento del risultato del bilancio civilistico e, quindi, del reddito imponibile ai fini dell'IRES.

In conseguenza della disattivazione di tale clausola, la nuova imposta è stata dunque originariamente introdotta su una base imponibile notevolmente ridotta rispetto a quella ordinaria dell'IRES: da questo punto di vista, non è corretto l'assunto dei giudici *a quibus* secondo cui l'aliquota dell'IRES sarebbe stata necessariamente elevata al 36 per cento, per l'effetto congiunto dell'imposizione ordinaria (nella misura del 27,5 per cento) e di quella straordinaria (nella misura dell'8,5 per cento).

6.5.2.− La descritta regola di determinazione della base imponibile non è, tuttavia, idonea, di per sé, a giustificare l'imposta censurata; essa, piuttosto, assume rilevanza in una diversa ottica, all'interno della quale viene in causa il complessivo intervento fiscale disposto dal legislatore, considerato anche nel suo precipuo contesto temporale, che è quello di una pesante crisi che ha colpito tutti i settori economici.

A questo riguardo, non appare in sé censurabile, rimanendo nei limiti che si preciseranno di seguito, che il legislatore abbia assunto come presupposto dell'imposizione l'appartenenza dei soggetti passivi della nuova imposta al mercato finanziario (cui questi sono evidentemente riconducibili), ravvisandovi uno specifico indice di capacità contributiva.

In proposito, l'Avvocatura generale dello Stato ha osservato che in tale mercato: *a)* «sussistono "barriere all'entrata", nel senso che le relative imprese possono essere esercitate solo dopo aver ottenuto specifiche autorizzazioni dalle autorità di vigilanza, basate sull'accertamento della

stabilità patrimoniale e finanziaria delle imprese interessate»; *b)* di conseguenza, si determina «una concorrenza che, per quanto ampia, è limitata ai soli operatori parimenti autorizzati»; *c)* «il carattere pressoché necessitato [dei] servizi bancari, assicurativi, finanziari» favorisce il determinarsi di domanda sostanzialmente «anelastica rispetto alla curva dei prezzi».

Sarebbe questo – sempre secondo l'Avvocatura – il significato da attribuire al «riferimento alla soggezione alla vigilanza pubblica dei settori bancario, finanziario, assicurativo che si rinviene nei lavori preparatori del decreto-legge».

In effetti è difficilmente dubitabile che il mercato finanziario presenti caratteristiche peculiari rispetto a quello industriale. Si tratta, infatti, di un mercato che, in forza delle descritte barriere strutturali, assume connotati di tipo oligopolistico, con la conseguenza che le imprese in esso operanti dispongono di un significativo potere di mercato, derivante anche da un certo grado (variabile in relazione ai servizi e ai settori) di anelasticità della domanda.

Non è pertanto implausibile che il legislatore, nell'ambito di un periodo di crisi e nella comparazione con il mercato industriale, abbia desunto dall'appartenenza al mercato finanziario uno specifico e autonomo indice di capacità contributiva, rilevante ai fini di un temporaneo intervento anticongiunturale.

D'altra parte, su un piano più generale, questa Corte già in altre occasioni ha giudicato infondate, in presenza di oggettive giustificazioni, censure riferite a tributi istituiti solo per alcuni soggetti passivi all'interno di una determinata categoria: nella sentenza n. 201 del 2014 ha ritenuto, infatti, che non fosse ingiustificata la limitazione al solo «settore finanziario» della platea dei soggetti passivi sottoposti al prelievo «addizionale» sulle remunerazioni in forma di bonus e *stock options*; in senso analogo, nella sentenza n. 269 del 2017 si è affermato che «non è irragionevole che le spese di funzionamento dell'autorità preposta al corretto funzionamento del mercato [AGCM] gravino sulle imprese caratterizzate da una presenza significativa nei mercati di riferimento [con fatturato superiore a 50 milioni di euro] e dotate di considerevole capacità di incidenza sui movimenti delle relative attività economiche».

Nei termini appena illustrati l'imposta censurata supera quindi il vaglio della connessione razionale: del resto in un contesto complesso come quello contemporaneo, dove si sviluppano nuove e multiformi creazioni di valore, il concetto di capacità contributiva non necessariamente deve rimanere legato solo a indici tradizionali come il patrimonio e il reddito, potendo rilevare anche altre e più evolute forme di capacità, che ben possono denotare una forza o una potenzialità economica.

6.5.3.− Tanto chiarito, occorre, tuttavia, ulteriormente precisare che il legislatore, quando assume un determinato presupposto, economicamente valutabile, quale indice di una nuova capacità contributiva in riferimento solo a determinati soggetti, rimane sottoposto al vincolo della non arbitrarietà con riguardo alla misura della imposizione, che deve risultare proporzionata al presupposto stesso. Ciò vale soprattutto quando, come nel caso di specie, non si può certo ritenere che lo stesso mercato finanziario, nonostante le sue caratteristiche strutturali, non sia stato, a sua volta, colpito dalla crisi, come del resto documentato dalle parti private.

Al riguardo, non può peraltro essere condivisa la giustificazione, adombrata dalla difesa dello Stato, per cui nel mercato finanziario è possibile «traslare» sulla clientela i costi fiscali dei relativi servizi: la traslazione delle imposte dirette, infatti, finisce per colpire una capacità contributiva diversa da quella del soggetto passivo dell'imposta, rendendo del tutto aleatoria la verifica dell'idoneità alla contribuzione dei soggetti terzi che subiscono la traslazione. Spesso, peraltro, soprattutto in presenza di servizi necessitati, proprio per effetto della traslazione si determina anche un effetto regressivo dell'imposizione diretta, la cui compatibilità con l'art. 53 Cost. potrebbe essere tutt'altro che scontata.

È un altro, quindi, il piano sul quale deve svilupparsi il sindacato di costituzionalità.

Da tale punto di vista, è utile ricordare che nella sentenza n. 21 del 2005 questa Corte, se da un lato ha affermato che la previsione di aliquote differenziate per settori produttivi rientra nella discrezionalità del legislatore (sempre che sia sostenuta da non irragionevoli motivi di politica redistributiva), ha poi però chiaramente precisato, dall'altro, che «[l]'aumento provvisorio e calibrato delle aliquote [IRAP] per i settori bancario, finanziario e assicurativo» risultava giustificato dalla specifica esigenza di neutralizzare il minore impatto dell'allora nuovo tributo proprio sui suddetti

settori: è pertanto all'interno della considerazione di una revisione di sistema che si è sviluppata la verifica della non arbitrarietà della misura dell'imposizione.

6.5.4.− Anche nel presente giudizio è quindi necessario considerare l'insieme degli interventi legislativi che hanno complessivamente accompagnato quello censurato, il quale deve essere collocato nel contesto di una riforma (anch'essa, per certi versi, di carattere sistemico) che ha prodotto significativi effetti compensativi in riferimento ai soggetti passivi della nuova imposta.

In proposito, va rilevato non solo che l'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013 ha, come si è visto, disattivato, ai fini del calcolo della base imponibile della nuova imposta, la variazione in aumento di cui all'art. 106, comma 3, del TUIR, ma anche che l'art. 1, comma 160, lettera *c)*, numero 1, della legge n. 147 del 2013, approvata prima della conversione del suddetto decreto-legge, è intervenuto sulla medesima disposizione appena citata, in relazione però all'imposizione ordinaria IRES, modificandola nei seguenti termini: «[p]er gli enti creditizi e finanziari di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 87, le svalutazioni e le perdite su crediti verso la clientela iscritti in bilancio a tale titolo, diverse da quelle realizzate mediante cessione a titolo oneroso, sono deducibili in quote costanti nell'esercizio in cui sono contabilizzate e nei quattro successivi. Le perdite su crediti realizzate mediante cessione a titolo oneroso sono deducibili integralmente nell'esercizio in cui sono rilevate in bilancio. Ai fini del presente comma le svalutazioni e le perdite deducibili in quinti si assumono al netto delle rivalutazioni dei crediti risultanti in bilancio». Analoga deducibilità è stata introdotta, inoltre, ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP).

Si tratta di modifiche che, con effetto già a far data dello stesso anno d'imposta 2013 (ferma l'applicazione delle previgenti disposizioni fiscali alle rettifiche di valore iscritte in bilancio nei periodi d'imposta precedenti), hanno pertanto: *a)* considerevolmente attenuato l'impatto della variazione in aumento; *b)* ridotto la prociclicità del sistema fiscale, consentendo la deduzione di importi maggiori in fasi congiunturali avverse; *c)* generalmente alleviato l'entità della tassazione sui soggetti del mercato finanziario, in periodi di perdite elevate (anche se queste ultime hanno normalmente una incidenza maggiore per il settore bancario rispetto a quello assicurativo).

In tal modo, il legislatore ha dimostrato di venire incontro a una puntuale esigenza degli specifici settori finanziario, creditizio e assicurativo, in conseguenza della crisi economica.

6.5.5.− Proprio la indicata specificità del regime normativo dei suddetti settori produttivi rende evidente che questi non possono essere confrontati con altri settori, con i quali abbiano in comune solo la caratteristica, di per sé ininfluente, di collocarsi in un mercato vigilato. Vanno perciò disattese le osservazioni della Online SIM spa che – nel denunciare l'ingiustificata disparità di trattamento tra i soggetti passivi della censurata "addizionale" rispetto a quelli dell'IRES appartenenti ai settori della distribuzione dell'energia elettrica e del gas, nonché del trasporto ferroviario o aereo – pone a raffronto termini eterogenei.

6.5.6.− Così individuato il presupposto della denunciata «addizionale», occorre conseguentemente escludere, da un lato, che detto prelievo abbia natura di imposta sugli extra-profitti (ipotesi prospettata, sia pure per negarla, negli scritti difensivi delle parti); dall'altro, che esso intenda colpire (come invece erroneamente adombrato dall'Avvocatura generale) la «elevata liquidità "a breve"» di cui disporrebbero i soggetti operanti nei settori creditizi, finanziari e assicurativi.

Sotto il primo aspetto, è qui sufficiente rilevare che la nuova imposta si applica sull'intero reddito – determinato nei termini già illustrati – e non solo sulla parte ascrivibile a ipotetiche forme di extra-profitto. Del resto, non solo manca qualsiasi indice normativo a sostegno della tesi in oggetto, ma né il legislatore storico (come si evince dai lavori parlamentari preparatori), né i rimettenti, né l'Avvocatura hanno mai affermato che l'«addizionale» ha natura di imposta sugli extra-profitti.

Sotto il secondo aspetto, occorre anche qui osservare che l'«addizionale» non è commisurata alle riserve di liquidità, le quali, tra l'altro, sono legislativamente richieste dalla normativa di settore e sottoposte a vigilanza e quindi ben difficilmente esse potrebbero essere considerate, ai fini dell'IRES, un idoneo, nuovo, indice di capacità contributiva.

6.5.7.− È solo dopo la premessa di tali considerazioni che può venire in rilievo, all'interno della complessiva valutazione del contesto in cui si inserisce la nuova imposta, anche il carattere della sua transitorietà.

Di per sé, infatti, la temporaneità dell'imposizione non costituisce un argomento sufficiente a fornire giustificazione a un'imposta, che potrebbe comunque risultare disarticolata dai principi costituzionali, con le gravi conseguenze sopra prefigurate in chiusura del punto 6.2.

Tuttavia, essa assume, nel caso oggetto del presente giudizio, un senso come argomento aggiuntivo rispetto alla valutazione sistematica appena svolta, dal momento che dimostra come a fronte di una attenuazione dell'imposizione ordinaria IRES e IRAP, solo per l'anno 2013 è stato disposto, attraverso il nuovo tributo, un aggravio del prelievo.

6.5.8.− In virtù di questi elementi – che contestualizzano, ridimensionandone l'impatto, l'intervento fiscale censurato – si può quindi concludere che il legislatore non ha travalicato il limite dell'arbitrarietà dell'imposizione.

7.− L'introduzione dell'imposta censurata, del resto, è stata finalizzata a fornire copertura, per l'anno 2013, a una operazione redistributiva diretta ad alleggerire contingentemente, in un periodo di difficile e critica congiuntura economica, il carico fiscale incombente soprattutto sui residenti per effetto dell'obbligo di pagamento della seconda rata dell'IMU, ovvero di una imposta di tipo patrimoniale gravante principalmente sull'abitazione principale, destinata quindi a essere assolta con una liquidità normalmente non ricavabile dal cespite colpito dall'imposizione.

A prescindere da ogni considerazione sulla significativa destrutturazione del livello di finanza autonoma cui ha poi condotto la definitiva abolizione dell'IMU sull'abitazione principale, si può dunque concludere che il bilanciamento operato dal legislatore possa essere considerato, da questo punto di vista, non irragionevole.

Non contraddice tale conclusione l'argomento addotto dai giudici rimettenti e rimarcato dalle parti costituite, secondo cui dovrebbe escludersi ogni connotazione solidaristica dall'intervento fiscale censurato poiché dall'abolizione della seconda rata dell'IMU avrebbero tratto beneficio, malgrado l'esclusione degli immobili "di lusso", anche contribuenti con un reddito elevato.

In ogni caso, infatti, il suddetto intervento del legislatore ha comportato uno spostamento della fiscalità dall'imposizione immobiliare sulle persone fisiche a quella reddituale su determinate persone giuridiche, avvantaggiando comunque anche le famiglie meno abbienti colpite dalla difficile fase congiunturale, con un innegabile, per quanto parziale, effetto redistributivo e solidaristico.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

1) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia), convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 53 e 77, secondo comma, della Costituzione, dalla Commissione tributaria regionale del Piemonte con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013, come convertito, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., dalla Commissione tributaria di secondo grado di Trento con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 novembre 2019.

Sentenza n. 128/2022 (Pres. Amato; Red. Barbera)

Impiego pubblico – Personale dell'Avvocatura dello Stato – Onorari e spese di lite liquidati in sentenza a carico delle controparti – Computo al fine del raggiungimento del "tetto retributivo" – Denunciata disparità di trattamento e irragionevolezza e asserite violazioni dei principi di proporzionalità tra lavoro e retribuzione, di uguaglianza tributaria e di necessaria istituzione in base alla legge di una prestazione patrimoniale – Non fondatezza delle questioni

Considerato in diritto

1.– Il Consiglio di Stato, sezione quinta, dubita, in riferimento agli artt. 3, 23, 36, 53 e 81 della Costituzione, della legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 9, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, e dell'art. 23-*ter* del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui computa i compensi professionali corrisposti al personale dell'Avvocatura dello Stato – costituiti dagli onorari e dalle spese di lite liquidati in sentenza a carico delle controparti – ai fini del raggiungimento del tetto retributivo previsto dalla legislazione vigente.

L'art. 9, comma 1, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, prevede che «[i] compensi professionali corrisposti dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, [al] personale dell'Avvocatura dello Stato, sono computati ai fini del raggiungimento del limite retributivo di cui all'articolo 23-*ter* del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni».

Quest'ultima disposizione definisce il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva, a carico delle finanze pubbliche, retribuzioni o emolumenti comunque denominati nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali, ivi incluso il personale in regime di diritto pubblico (cosiddetto personale non contrattualizzato), stabilendo come parametro massimo di riferimento il trattamento economico spettante al primo presidente della Corte di cassazione (art. 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante «Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale», convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89).

Il combinato disposto delle due norme violerebbe, ad avviso del giudice rimettente, gli artt. 3 e 36 Cost., in quanto, fornendo una «lettura onnicomprensiva [dell']art. 23-*ter*, non incentrata sul contenimento della spesa pubblica ma indistintamente comprensiva di qualsiasi attribuzione retributiva a carico di un soggetto pubblico formalmente proveniente dalla pubblica amministrazione», lederebbe il principio generale di «proporzionalità tra lavoro e retribuzione, alla luce della quantità e qualità del primo» e creerebbe una «manifesta disparità di trattamento con i livelli elevati della dirigenza privata, non sottoposta ad analogo limite».

Le questioni sarebbero, poi, non manifestamente infondate con riferimento all'art. 3 Cost., in quanto le norme censurate – colpendo i compensi professionali costituiti dalle somme effettivamente versate dalle controparti soccombenti in giudizio, che non comportano alcun onere economico a carico dello Stato – introdurrebbero «uno speciale prelievo tributario *ad personam*», che inciderebbe su una voce remunerativa del «reddito lavorativo complessivo», che però è già «sottoposto a prelievo tributario, in condizioni di parità con tutti gli altri percettori di reddito di lavoro».

Le norme censurate sarebbero, inoltre, in contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost., perché, introducendo «un elemento di discriminazione [...] in danno di una particolare categoria di dipendenti statali non contrattualizzati», colpirebbero «più gravemente, a parità di capacità contributiva per redditi di lavoro, la categoria cui appartiene l'appellante» nel giudizio *a quo*, ledendo così il principio

di uguaglianza tributaria e creando una discriminazione qualitativa che «aggrava [...] gli effetti della progressione tributaria».

Le questioni sarebbero non manifestamente infondate anche con riferimento agli artt. 3, 23 e 53 Cost., perché la definitività del prelievo fiscale operato dalle norme censurate, nonché la sua forma «anomala ed implicita», contraddirebbe il principio per cui nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge.

L'art. 3 Cost. sarebbe violato, inoltre, perché «la scelta del legislatore di computare i compensi di cui trattasi [...] ai fini del raggiungimento del c.d. "tetto stipendiale" [sarebbe] incoerente con la natura premiale (sulla base del "rendimento individuale") impressa a tali compensi dal successivo comma 5 del medesimo art. 9, con ciò contraddicendo il principio di ragionevolezza».

Le norme censurate sarebbero, infine, in contrasto con l'art. 81 Cost., perché «ci si troverebbe di fronte ad un ulteriore prelievo dissimulatamente tributario [che] prescinde, nel *modus operandi*, da adeguamenti alle mutate condizioni del ciclo economico».

[*omissis*]

4.− Questa Corte ritiene opportuno ricostruire il quadro normativo di riferimento.

L'art. 9 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, ha modificato la disciplina relativa alla percezione dei compensi variabili (cosiddette propine) del personale dell'Avvocatura dello Stato e, in genere, degli avvocati dipendenti della pubblica amministrazione in conseguenza delle prestazioni professionali rese nel difendere in giudizio le amministrazioni di riferimento

Il trattamento economico degli avvocati e dei procuratori dello Stato si compone, infatti, di due diverse voci. Una prima voce è quella retributiva fissa, costituita dallo stipendio tabellare, rapportato a quello goduto dai magistrati (art. 12 della legge 24 maggio 1951, n. 392, recante «Distinzione dei magistrati secondo le funzioni. Trattamento economico della Magistratura nonché dei magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, della Giustizia militare e degli avvocati e procuratori dello Stato»). Un'altra componente di detto trattamento è quella modificata dal citato art. 9 e attiene ai compensi maturati in ragione dell'attività difensiva svolta in giudizio, di natura variabile perché dipendenti dalla sorte del contenzioso.

Con riferimento agli avvocati e ai procuratori dello Stato, la novella legislativa ha proceduto ad una decurtazione del pregresso trattamento economico legato alla voce retributiva variabile, oggi limitato alla sola ipotesi della condanna della controparte al pagamento delle spese del giudizio (il cosiddetto "riscosso", perché legato all'effettiva esazione delle somme in questione). È stato inoltre delimitato il relativo perimetro quantitativo, riconosciuto dalla novella solo in misura pari al 50 per cento degli importi recuperati dal soccombente (a seguito della modifica introdotta dall'art. 1, comma 486, lettere *a)* e *b)*, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020» il suddetto limite è stato aumentato al 75 per cento). Per il personale dell'Avvocatura dello Stato è stato poi espunto dal sistema il diritto ad ottenere la liquidazione di emolumenti in caso di compensazione delle spese o di lite transatta senza spese (il cosiddetto "compensato").

Questa Corte, con la sentenza n. 236 del 2017, ha escluso la difformità a Costituzione della disciplina dettata dall'art. 9 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito; mentre ha dichiarato inammissibile la questione relativa al comma 1 del medesimo art. 9, perché «[n]ell'ordinanza di rimessione, il rimettente non ha dedotto ed esplicitato se nel giudizio principale veniva in questione il superamento del limite di cui al citato art. 23-*ter*».

Tale disposizione – censurata nuovamente con le odierne questioni di legittimità costituzionale –stabilisce che i compensi professionali corrisposti al personale dell'Avvocatura dello Stato – costituiti dagli onorari e dalle spese di lite liquidati in sentenza a carico delle controparti – debbano essere computati «ai fini del raggiungimento del limite retributivo di cui all'articolo 23-*ter* del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni».

5.− Quest'ultima norma – anch'essa oggetto delle censure di legittimità costituzionale prospettate dal Consiglio di Stato – si inserisce nella serie di interventi normativi che hanno introdotto limitazioni agli emolumenti a carico delle finanze pubbliche, demandando a un decreto del Presidente

del Consiglio dei ministri, previo parere delle commissioni parlamentari competenti, la definizione del trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'àmbito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali, ivi incluso il personale in regime di diritto pubblico. Il «parametro massimo di riferimento» è identificato nel «trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione» (art. 13, comma 1, del d.l. n. 66, del 2014, come convertito).

Con riferimento all'art. 23-*ter*, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, questa Corte ha già evidenziato che «[l]a disciplina del limite massimo, sia alle retribuzioni nel settore pubblico sia al cumulo tra retribuzioni e pensioni, si iscrive in un contesto di risorse limitate, che devono essere ripartite in maniera congrua e trasparente [...]. Il limite delle risorse disponibili, immanente al settore pubblico, vincola il legislatore a scelte coerenti, preordinate a bilanciare molteplici valori di rango costituzionale, come la parità di trattamento (art. 3 Cost.), il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto e comunque idonea a garantire un'esistenza libera e dignitosa (art. 36, primo comma, Cost.), il diritto a un'adeguata tutela previdenziale (art. 38, secondo comma, Cost.), il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.)» (sentenza n. 124 del 2017).

Questa Corte ha, dunque, «valutato il bilanciamento tra i richiamati valori confliggenti effettuato dal legislatore, escludendo che il limite massimo alle retribuzioni, dettato nel settore pubblico sulla base di criteri non uniformi a quelli relativi al settore privato, ispirati alle leggi di mercato, sia manifestamente irragionevole (si veda anche, con riguardo alla riduzione delle tariffe professionali riguardanti incarichi di natura pubblicistica rispetto a quelle relative ad attività libero-professionali, sentenze n. 89 del 2020, n. 178 del 2017 e n. 192 del 2015)» (sentenza n. 27 del 2022).

Questa Corte ha, infine, ritenuto che «il sacrificio economico imposto dalla previsione di un limite massimo alle retribuzioni e al cumulo tra retribuzioni e pensioni sia "tale da non sacrificare in misura arbitraria e sproporzionata il diritto al lavoro [...] libero di esplicarsi nelle forme più convenienti" (sentenza n.124 del 2017)» (ancora sentenza n. 27 del 2022). Del resto, è stato anche ribadito che «la soglia retributiva fissata, commisurata alla retribuzione, e, quindi, alle funzioni di una carica di rilievo e prestigio indiscussi, qual è il primo presidente della Corte di cassazione, è da considerare adeguata» (sentenza n. 27 del 2022).

6.− Ai fini della completa ricostruzione del quadro normativo, occorre rilevare che, dopo l'ordinanza di rimessione, il parametro cui ragguagliare la soglia del trattamento economico complessivo di cui al censurato art. 23-*ter* è parzialmente mutato, con decorrenza dall'anno 2022.

Infatti, l'art. 1, comma 68, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 31 dicembre 2021, n. 310, ed entrata in vigore il 1° gennaio 2022, ha stabilito che «A decorrere dall'anno 2022, per il personale di cui all'articolo 1, comma 471, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, il limite retributivo di cui all'articolo 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, è rideterminato sulla base della percentuale stabilita ai sensi dell'articolo 24, comma 2, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, in relazione agli incrementi medi conseguiti nell'anno precedente dalle categorie di pubblici dipendenti contrattualizzati, come calcolati dall'ISTAT ai sensi del comma 1 del medesimo articolo 24».

Il richiamato art. 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), ai commi 1 e 2, prevede che «1. A decorrere dal 1 gennaio 1998 gli stipendi, l'indennità integrativa speciale e gli assegni fissi e continuativi dei docenti e dei ricercatori universitari, del personale dirigente della Polizia di Stato e gradi di qualifiche corrispondenti, dei Corpi di polizia civili e militari, dei colonnelli e generali delle Forze armate, del personale dirigente della carriera prefettizia, nonché del personale della carriera diplomatica, sono adeguati di diritto annualmente in ragione degli incrementi medi, calcolati dall'ISTAT, conseguiti nell'anno precedente dalle categorie di pubblici dipendenti contrattualizzati sulle voci retributive, ivi compresa l'indennità integrativa speciale, utilizzate dal medesimo Istituto per l'elaborazione degli indici delle retribuzioni contrattuali. 2. La percentuale dell'adeguamento annuale prevista dal comma 1 è determinata entro il

30 aprile di ciascun anno con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri per la funzione pubblica e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. A tal fine, entro il mese di marzo, l'ISTAT comunica la variazione percentuale di cui al comma 1. Qualora i dati necessari non siano disponibili entro i termini previsti, l'adeguamento è effettuato nella stessa misura percentuale dell'anno precedente, salvo successivo conguaglio».

Come già chiarito da questa Corte, «la portata dello *ius superveniens* richiamato non determina la necessità di disporre la restituzione degli atti al giudice *a quo* affinché sia rinnovato l'esame della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, la quale persiste in quanto la nuova disposizione non esclude l'applicazione, *medio tempore*, della normativa censurata (*ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2021 e n. 257 del 2017)» (sentenza n. 27 del 2022).

Inoltre, la nuova disposizione non altera le norme impugnate nella parte oggetto delle censure di legittimità costituzionale. Infatti, ciò di cui si duole il giudice rimettente è che, ai sensi del combinato disposto delle norme censurate, «[i] compensi professionali corrisposti dalle amministrazioni pubbliche [al] personale dell'Avvocatura dello Stato, sono computati ai fini del raggiungimento» del tetto retributivo, su cui non ha inciso lo *ius superveniens*, se non sul piano quantitativo.

7.− Nel merito, le questioni non sono fondate.

Le censure sollevate dal giudice *a quo*, in riferimento agli artt. 3, 23 e 53 Cost., sono state già decise da questa Corte che, con la sentenza n. 27 del 2022, ha escluso che la previsione di un tetto retributivo costituisca «un prelievo di natura tributaria», ovvero una prestazione patrimoniale imposta.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, una fattispecie deve ritenersi di natura tributaria, indipendentemente dalla qualificazione offerta dal legislatore, laddove si riscontrino più requisiti: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese (sentenze n. 27 del 2022; n. 236 del 2017; n. 96 del 2016; n. 178 e n. 70 del 2015; n. 154 del 2014; n. 310 e n. 304 del 2013 e n. 223 del 2012).

«Si deve comunque trattare di un prelievo coattivo, finalizzato al concorso alle pubbliche spese e posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva. Tale indice, inoltre, deve esprimere l'idoneità di ciascun soggetto all'obbligazione tributaria (sentenze n. 263 del 2020, n. 240 del 2019, n. 89 del 2018, n. 269 e n. 236 del 2017, n. 70 del 2015, n. 219 del 2014, n. 154 del 2014, n. 102 del 2008, n. 91 del 1972, n. 97 del 1968, n. 89 del 1966, n. 16 del 1965 e n. 45 del 1964)» (sentenza n. 27 del 2022).

Nel caso di specie non si tratta di un prelievo tributario, perché non sussistono i requisiti dell'effettiva decurtazione patrimoniale e della mancanza di una modifica del rapporto sinallagmatico.

La pretesa patrimoniale dell'avvocato o del procuratore dello Stato alla partecipazione al "riscosso" «è quantomeno subordinata alla condanna della controparte alle spese ovvero alla presenza di una transazione che ponga su quest'ultima il costo del giudizio: sino a quando non viene a concretarsi tale presupposto, l'avvocato dipendente può dirsi titolare solo di una aspettativa con riguardo alla possibilità di percepire tali emolumenti, sino a quel momento solo eventuale [...]. La revisione quantitativa del diritto alla ripartizione del "riscosso" [...] incide, dunque, su situazioni giuridiche soggettive non ancora maturate [...]. È pertanto da escludere che nel caso possa riscontrarsi una effettiva decurtazione, la quale, invece, presuppone l'incidenza della novità normativa su situazioni soggettive di matrice patrimoniale compiutamente formate» (sentenza n. 236 del 2017).

Inoltre, il comma 5 dell'art. 9 «ha introdotto nel sistema verifiche di rendimento destinate ad incidere sul *quantum* del diritto a godere degli emolumenti in questione in ragione di alcuni filtri valutativi definiti dalla normazione secondaria» (ancora sentenza n. 236 del 2017).

Le modifiche introdotte dalla novella in tema di partecipazione degli avvocati e dei procuratori dello Stato al cosiddetto "riscosso", soprattutto, «incidono, modificandolo, sul sinallagma

contrattuale, perché il diritto alle propine viene modulato differentemente in ragione del rendimento degli avvocati dipendenti: non si risolvono, dunque, esclusivamente in una decurtazione patrimoniale, così da condurre la fattispecie al di fuori dei casi di imposizione tributaria anomala e implicita, in altre occasioni riscontrati da questa Corte» (sentenza n. 236 del 2017).

Si ricade quindi, nella specie, «in una regola conformativa delle medesime retribuzioni (sentenza n. 200 del 2018)» (sentenza n. 27 del 2022).

8.− Esclusa la natura tributaria della fattispecie, le censure di violazione degli artt. 3, 23 e 53 Cost. sono dunque non fondate.

9.− Le censure sollevate dal giudice *a quo*, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., si fondano su un erroneo presupposto interpretativo.

Il Consiglio di Stato prende atto che i compensi professionali a cui fa riferimento l'impugnato art. 9, a seguito della novella dallo stesso introdotta, sono corrisposti agli avvocati e ai procuratori dello Stato solamente «[n]elle ipotesi di sentenza favorevole con recupero delle spese legali a carico delle controparti». È stato invece espunto dal sistema, per il personale dell'Avvocatura dello Stato, il diritto ad ottenere la liquidazione di emolumenti in caso di compensazione delle spese o di lite transatta senza spese.

Pertanto, la provvista di questi compensi, nonostante la loro natura retributiva, «non [sarebbe] a carico sostanziale del bilancio dello Stato, ma dei soggetti soccombenti in giustizia verso lo Stato», con la conseguenza che essi sarebbero estranei a obiettivi di contenimento della finanza pubblica.

Non trattandosi di «importi prelevati dai bilanci di previsione delle amministrazioni patrocinate (e, per tali, "a loro carico"), ma [di] somme versate per lo più da soggetti privati», la loro corresponsione ai destinatari non rifletterebbe «una spesa pubblica, cioè un prelievo retributivo a carico delle finanze pubbliche, ma un semplice passaggio di valuta proveniente *ab extra* e dalla legge delegato all'ufficio dell'Avvocatura erariale».

10.− Il giudice rimettente muove dall'assunto che le spese di lite siano riscosse dall'Avvocatura dello Stato «non per conto dell'amministrazione, bensì nella sua qualità di distrattaria *ex lege*» e che le somme così recuperate siano vincolate *ex lege* «in favore delle persone degli avvocati e dei procuratori dello Stato».

In senso contrario, va invece osservato che la condanna al pagamento delle spese di lite è fatta dal «giudice, con la sentenza che chiude il processo davanti a lui» a favore della parte (art. 91, primo comma, cod. proc. civ.) – che è quindi titolare del diritto di credito al relativo pagamento nei confronti della controparte soccombente – e non, salvo il caso di distrazione ex art. 93 cod. proc. civ., del suo difensore.

Nella specie, la parte non è l'Avvocatura dello Stato, bensì l'amministrazione pubblica da essa patrocinata, che, se vittoriosa, ha diritto al rimborso delle spese legali nei confronti del soccombente. Una parte di queste (il 75 per cento) è poi ripartita tra gli avvocati e i procuratori dello Stato, come «componente retributiva aggiuntiva legata agli emolumenti per il "riscosso"» (sentenza n. 236 del 2017). Questi emolumenti, quindi, sono indubbiamente «a carico delle finanze pubbliche, senza che il vincolo di destinazione su di essi imposto dall'art. 21 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611 (Approvazione del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato) e dall'art. 9, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, possa mutarne la natura.

11.− L'incidenza della corresponsione di questi emolumenti sulle finanze pubbliche è dimostrata dalla circostanza che le somme riscosse dall'Avvocatura dello Stato confluiscono, in entrata, sul capitolo 3518 capo X art. 1 del bilancio dello Stato, «per essere riassegnate, con decreti del Ministro del tesoro, ad apposito capitolo di spesa [il 4439], da iscrivere nello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri, rubrica 41 – Avvocatura dello Stato, al quale sono imputati i relativi pagamenti» (art. 1, comma 1, della legge 23 dicembre 1993, n. 559, recante «Disciplina della soppressione delle gestioni fuori bilancio nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato»).

La circostanza stessa che le somme riscosse dall'Avvocatura dello Stato a titolo di competenze e spese legali siano accertate in entrata nel bilancio dello Stato comporta che debbano essere

considerate risorse pubbliche e che, una volta erogate, integrino una spesa a carico delle finanze pubbliche.

12.− Infine, l'Avvocatura dello Stato è titolare di un mero potere di esazione delle spese di lite, conferitole dall'art. 21, comma 1, del r.d. n 1611 del 1933, non ricorrendo la fattispecie disciplinata dall'art. 93 cod. proc. civ., in cui il giudice pronuncia la condanna al pagamento di spese e onorari in favore del difensore. Ciò si desume, oltre che dal chiaro tenore letterale della disposizione, dalla circostanza che, nella specie, non ricorre la *ratio* dell'istituto della distrazione delle spese.

Con esso, infatti, «[l]a legge ha inteso offrire al difensore un mezzo agevolato di tutela per conseguire gli onorari spettantigli ed il rimborso delle spese anticipate» (sentenza n. 31 del 1973). Esigenza che, nella specie, non sussiste, trattandosi di avvocati dipendenti dall'amministrazione, ancorché esclusi «dall'area del lavoro pubblico contrattualizzato» (sentenza n. 236 del 2017), che percepiscono una retribuzione per la loro attività professionale composta, oltre che dallo stipendio tabellare, da un compenso variabile «in ragione dell'attività difensiva svolta in giudizio» (sentenza n. 236 del 2017) e non anticipano le spese processuali.

13.− Alla luce delle considerazioni che precedono, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost. vanno dichiarate non fondate.

14.− È, infine, non fondata la censura di violazione dell'art. 3 Cost. sollevata, sotto un ulteriore profilo, dal giudice *a quo*. Ad avviso del collegio rimettente, «la scelta del legislatore di computare i compensi di cui trattasi [...] ai fini del raggiungimento del c.d. "tetto stipendiale" [sarebbe] incoerente con la natura premiale (sulla base del "rendimento individuale") impressa a tali compensi dal successivo comma 5 del medesimo art. 9, con ciò contraddicendo il principio di ragionevolezza».

La computabilità, ai fini del raggiungimento del tetto retributivo, anche dei compensi professionali costituenti la parte variabile del trattamento economico degli avvocati e dei procuratori dello Stato non contraddice la loro dedotta natura premiale sul piano normativo. Questa riguarda, infatti, i criteri di distribuzione degli stessi, sulla base del rendimento individuale, mentre la fissazione di un limite massimo alle retribuzioni pubbliche si pone quale misura di contenimento della spesa pubblica che colpisce tutte le voci retributive, anche quelle variabili.

Questa Corte, peraltro, ha già avuto modo di escludere che le limitazioni e decurtazioni imposte dalla normativa dettata dall'art. 9 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, siano arbitrarie e non proporzionate, trovando «una incontroversa *ratio* nelle [...] esigenze di bilancio e di contenimento della spesa pubblica» (sentenza n. 236 del 2017).

Ciò posto, è «coerente sul piano sistematico che il "tetto" colpisca le categorie professionali che godono dei trattamenti economici più elevati» (sentenza n. 27 del 2022), avendo l'intervento normativo denunciato lo scopo di porre un limite proprio ai redditi più alti «salvaguardando comunque l'adeguatezza professionale e retributiva della soglia contemplata» (sentenza n. 124 del 2017).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) [*omissis*]

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, in combinato disposto con l'art. 23-*ter*, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 23, 36 e 53 Cost., dal Consiglio di Stato, sezione quinta, con la sentenza non definitiva in epigrafe indicata.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 aprile 2022.

Sentenza n. 135/2025 (Pres. Amoroso; Red. F. S. Marini)

Impiego pubblico – Trattamento economico – Tetto retributivo, introdotto nel 2011, parametrato a quello del primo presidente della Cassazione, a sua volta fissato in una cifra fissa determinata nel 2014 – In particolare: applicazione del tetto retributivo ai magistrati, comprensivo dell'indennità di funzione quali componenti togati eletti negli organi di autogoverno della magistratura ordinaria e in quelli delle magistrature speciali – Necessaria temporaneità della misura, non più giustificabile, viste anche le deroghe introdotte per alcune categorie di soggetti e i mancati risparmi attesi – Violazione dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura amministrativa – Necessità di rimuovere il *vulnus* per ogni appartenente alla pubblica amministrazione – Rimozione del tetto contributivo vigente, fissato in 240.000 euro, al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente, anziché nel trattamento economico spettante al primo presidente della Corte di cassazione, che rappresenta il parametro per l'individuazione del tetto retributivo da parte di un d.P.C.m., previo parere delle competenti commissioni parlamentari – Illegittimità costituzionale *in parte qua*, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della presente sentenza nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica

Impiego pubblico – Trattamento economico – Tetto retributivo, introdotto nel 2011, parametrato a quello del primo presidente della Cassazione, a sua volta fissato in una cifra fissa determinata nel 2014 – In particolare: applicazione del tetto retributivo ai magistrati, comprensivo dell'indennità di funzione quali componenti togati eletti negli organi di autogoverno della magistratura ordinaria e in quelli delle magistrature speciali – Denunciate violazioni del carattere rappresentativo dell'organo, stante il disincentivo a concorrere da parte dei magistrati più anziani, nonché dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura amministrativa – Non fondatezza delle questioni

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza iscritta al n. 231 del registro ordinanze 2024, il Consiglio di Stato, sezione quinta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 23-*ter*, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, e 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, in riferimento agli artt. 104, quarto comma, e 108, secondo comma, Cost.

Il censurato art. 23-*ter*, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, stabilisce che il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva emolumenti o retribuzioni a carico delle finanze pubbliche nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con le pubbliche amministrazioni non possa essere superiore al trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione.

L'art. 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, esso pure censurato, dispone, invece, che il limite massimo retributivo così imposto sia pari a 240.000,00 euro annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente.

Il rimettente conosce in grado di appello del ricorso proposto da un presidente di sezione del Consiglio di Stato che, dal 2013 al 2015, ha altresì ricoperto l'incarico di membro togato del CPGA, l'organo di governo autonomo della magistratura amministrativa.

Per effetto del cumulo tra la retribuzione e l'indennità percepita a tale ultimo titolo, il ricorrente nel processo principale è stato assoggettato al recupero delle somme corrisposte in eccedenza rispetto al limite massimo retributivo negli anni 2014 e 2015 e ha impugnato gli atti con cui se ne è disposta la restituzione.

Il giudice *a quo* dubita, anzitutto, che l'assoggettamento dell'indennità di membro dell'organo di governo autonomo di una magistratura al limite massimo retributivo sia compatibile con gli artt. 104, quarto comma, e 108, secondo comma, Cost., perché ne risulterebbe compromesso il carattere rappresentativo dell'organo stesso. I magistrati che ricoprono le funzioni direttive, infatti, meglio retribuiti dei più giovani colleghi, non avrebbero interesse a candidarsi alla carica, consci che non

potrebbero conseguire l'indennità per essa prevista. A ciò seguirebbe anche uno «svilimento della relativa funzione», le cui prerogative sono poste a tutela non solo del «singolo eletto», ma soprattutto della «stessa istituzione di cui egli fa parte».

In secondo luogo, il rimettente ritiene che tale regime normativo violi il principio di indipendenza della magistratura amministrativa, di cui all'art. 108, secondo comma, Cost. e, più in generale, della magistratura, di cui agli artt. 101, secondo comma, e 104, primo comma, Cost.

Vero è che nella parte dispositiva tali ultime norme costituzionali non sono espressamente evocate, ma dalla parte motivazionale appare chiaro che i dubbi del rimettente investono la compatibilità delle disposizioni censurate con il principio di indipendenza della magistratura nel suo complesso. Ciò si evince, in particolare, dai punti 4, 4.1, 4.2, 4.4 e 5 dell'ordinanza di rimessione, nei quali si fa riferimento agli artt. 101, secondo comma, e 104, primo comma, Cost., inquadrando la questione relativa all'indipendenza degli organi di autogoverno e alle indennità come profilo particolare del più ampio principio di indipendenza della magistratura.

[*omissis*]

3.− Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 23-*ter* del d.l. n. 201 del 2011, e 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, come convertiti, in riferimento all'art. 104, quarto comma, Cost., non sono fondate.

Il rimettente ritiene che l'effetto del limite massimo retributivo sarebbe quello di scoraggiare la categoria dei titolari degli uffici direttivi dal candidarsi agli organi di governo autonomo delle magistrature, perché non sarebbe loro garantita, in virtù dell'elevato livello stipendiale, la percezione dell'indennità di funzione prevista dalla legge. Per tale via sarebbe compromesso il carattere rappresentativo dell'organo.

Al riguardo, è da osservarsi in primo luogo che non emerge dall'impianto costituzionale alcuna esigenza, né in termini di riserva né in termini di *favor*, alla stregua della quale i titolari degli uffici direttivi, di primo o di secondo grado, debbano trovare necessaria rappresentanza tra i membri elettivi del CPGA.

Peraltro, il rimettente erra nel ricostruire i profili di rappresentanza delle "categorie", entro le quali si scompongono al loro interno le magistrature, che assumono rilevanza in questo caso. Per quanto concerne la magistratura amministrativa, infatti, la legge 27 aprile 1982, n. 186 (Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali), nel definire i criteri di composizione del CPGA in relazione ai membri togati elettivi, attribuisce rilievo esclusivamente alla distinzione tra magistrati amministrativi di primo e di secondo grado, riservando una quota di seggi agli uni e agli altri. La funzione ricoperta sia presso i Tribunali amministrativi regionali sia presso il Consiglio di Stato dal candidato è perciò priva a tal fine di rilevanza giuridica e a maggior ragione ciò vale con riguardo all'anzianità di servizio, dalla quale (e non dalla funzione) dipende la retribuzione tabellare.

4.− La questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, in riferimento all'art. 108, secondo comma, Cost. e al principio di indipendenza della magistratura, di cui agli artt. 101, secondo comma, e 104, primo comma, Cost., è fondata.

4.1.− Va anzitutto premesso che la retribuzione dei magistrati è composta dal trattamento retributivo, fissato su base tabellare in ragione dell'anzianità di servizio, e dalle diverse indennità di funzione, incluse quelle percepite dai magistrati che sono eletti o che partecipano di diritto ai cosiddetti organi di governo autonomo.

Questa Corte, del resto, ha già rilevato che le indennità di funzione hanno carattere retributivo e, al pari del meccanismo di adeguamento automatico e, più in generale, della retribuzione dei magistrati, rappresentano guarentigie a tutela dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, che ammettono deroghe solo in via temporanea ed eccezionale (sentenza n. 1 del 1978; nello stesso senso, sentenze n. 223 del 2012, n. 42 del 1993 e n. 238 del 1990). La disciplina della retribuzione dei magistrati, dunque, ha la finalità di «evitare il mero arbitrio di un potere sull'altro» e il «precetto costituzionale dell'indipendenza dei magistrati [...] va salvaguardato anche sotto il profilo economico [...] evitando tra l'altro che [i magistrati] siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti degli

altri poteri»: principi che «sono confortati dai lavori preparatori della Costituente» (sentenza n. 223 del 2012).

Il principio di indipendenza della magistratura, del resto, non solo è un connotato strutturale della funzione giurisdizionale, ma è uno degli architravi dello Stato di diritto. Tale modello di Stato, nelle sue manifestazioni più evolute, presuppone, infatti, la distinzione tra la funzione del disporre, attribuita agli organi del circuito democratico-rappresentativo, e quella del provvedere in via amministrativa e del giudicare, attribuita agli organi scelti sulla base del criterio tecnico-attitudinale. La scomposizione del potere pubblico in tali funzioni trova, poi, il suo fattore di ricomposizione nel principio di legalità, che consente di tenere in equilibrio il principio democratico e quello garantistico.

In questa prospettiva occorre evitare da parte dei diversi poteri dello Stato reciproci condizionamenti impropri, nonché tentativi di esorbitare dal rispettivo ambito funzionale.

I principi dello Stato di diritto, ai quali sono riconducibili gli istituti a garanzia dell'indipendenza della magistratura, sono, infatti, a fondamento dell'assetto costituzionale della Repubblica e trovano costante e ordinario riscontro nell'ordinamento.

Non si tratta, dunque, di privilegi corporativi o personali, ma di fondamentali esigenze di garanzia e di equilibrio: equilibrio che spetta anche a questa Corte salvaguardare, preservando una pluralità di istituti che – pur con diversa struttura, configurazione e incisività – hanno espresso o implicito fondamento nella Costituzione a tutela delle magistrature come degli altri poteri dello Stato. Il riferimento è non solo alle guarentigie a tutela dei singoli magistrati, ma anche, ad esempio, alle attribuzioni riservate dalla Costituzione in via diretta al Consiglio superiore della magistratura e in via indiretta agli analoghi organi operanti per le giurisdizioni speciali, all'astratta legittimazione di ogni magistrato a sollevare conflitti interorganici e, quanto agli organi del circuito democratico-rappresentativo, alle previsioni sulle immunità e sulle indennità dei parlamentari, alle riserve di competenza a favore dei regolamenti parlamentari o alle ipotesi di autodichia delle Camere e degli altri orga ni costituzionali.

Non potrebbe tuttavia giungersi a una piena comprensione della *ratio* che sorregge la cura costituzionale verso il principio di indipendenza della magistratura se lo si interpretasse alla stregua di una meccanica applicazione del modello della separazione dei poteri non alimentata da altro scopo che costituire un "dominio riservato" nell'esercizio di determinate funzioni pubbliche. Ben diversamente, nell'impianto disegnato dalla Costituzione il significato della strutturazione di una magistratura indipendente può essere colto solo ponendola primariamente in connessione con la necessità di una piena ed effettiva garanzia dei diritti e degli interessi che le norme dell'ordinamento (a partire da quelle costituzionali) proteggono, sul piano sia individuale che collettivo. Il senso garantistico della riserva di giurisdizione, ad esempio, deperirebbe enormemente se essa non fosse assistita dalla garanzia dell'indipendenza, idonea ad assicurare un esercizio della funzione realmente contraddistinto da terzietà. Acquisisce carattere emblematico, in questo ordine di idee, la soggezione del giudice soltanto alla legge, disposta dall'art. 101, secondo comma, Cost. Se, infatti, anche da tale prescrizione deve trarsi una conferma del principio di indipendenza, allo stesso tempo essa ne fissa il confine («soltanto alla legge»), sostanzialmente individuando nella legge il limite e la ragion d'essere dell'indipendenza stessa.

Riguardato in questa prospettiva, il principio di indipendenza della magistratura, al pari di altre guarentigie costituzionali (il diritto di difesa, ex art. 24, secondo comma, Cost.; il diritto a non essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge, ex art. 25, primo comma, Cost.; le garanzie dell'art. 111 Cost.; il divieto, nell'art. 102, secondo comma, Cost., di istituire giudici straordinari o speciali, eccetera), contribuisce in modo essenziale a determinare il patrimonio di tutele che spettano ai consociati nel loro rapportarsi con l'esercizio delle funzioni giurisdizionali. In termini più generali, può osservarsi che è il principio personalista, desumibile dall'art. 2 Cost., a illuminare funzionalmente il principio di indipendenza della magistratura.

Anche la disciplina relativa alla retribuzione dei magistrati non può allora essere sottratta a una valutazione che tenga conto delle proiezioni ordinamentali del principio costituzionale di indipendenza ricostruito nei termini anzidetti, dal momento che il profilo economico difficilmente

potrebbe essere considerato avulso, sullo stesso piano normativo, da una congrua ed effettiva garanzia della posizione di indipendenza *tout court*.

4.2.− Non è un caso che le guarentigie economiche abbiano avuto e abbiano tuttora una larga diffusione nel diritto comparato. Esse hanno trovato una specifica emersione sin dalla nascita del costituzionalismo, essendo già prevista nel 1787 dalla Costituzione degli Stati Uniti d'America, all'articolo III, sezione 1, la clausola che i giudici debbono godere di «*a compensation, which shall not be diminished during their continuance in office*».

La Corte Suprema degli Stati Uniti si è più volte espressa sulla richiamata "*compensation clause*", includendo l'aspetto retributivo tra le garanzie a tutela della autonomia e dell'indipendenza della magistratura (così United States v. Will, 449 U.S. 200 [1980], O'Malley v. Woodrough, 307 U.S. 277 [1939], Miles v. Graham, 268 U.S. 501 [1925], Evans v. Gore, 253 U.S. 245 [1920]). Corti costituzionali o supreme di altri Paesi hanno espresso principi analoghi, sempre a tutela dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura, nonché in ossequio al principio di separazione dei poteri (così, a titolo esemplificativo, il Tribunale costituzionale federale tedesco ha dato risalto al nesso tra l'esigenza di un'adeguata retribuzione e la tutela costituzionalmente garantita dell'indipendenza del giudice, *ex multis*, pronuncia 5 maggio 2015, BVerfGE 139, 64; ancora, la Corte dei conti greca, con la sentenza n. 4327 del 2014, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme che prevedevano tagli retroattivi agli stipendi e alle pensioni dei giudici; più di recente, la Corte costituzionale della Repubblica ceca ha ritenuto costituzionalmente illegittime le norme che, pure a seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, hanno prorogato il blocco degli stipendi ai magistrati, senza giustificazioni in termini di necessità e proporzionalità, così Pl. ÚS, 5/2024, Pl. ÚS, 15/2022; sulla riduzione alla retribuzione dei magistrati, *ex multis*, Pl. ÚS, 28/13, Pl. ÚS, 12/10, Pl. ÚS 13/08, Pl. ÚS 34/04).

E gli stessi principi si rinvengono in dichiarazioni o risoluzioni internazionali (così, sempre a titolo di esempio, i *Basic Principles on the Independence of the Judiciary* delle Nazioni Unite del 1985 enunciano all'art. 7 il principio in base al quale «[i]*t is the duty of each Member State to provide adequate resources to enable the judiciary to properly perform its functions*»; così come la *Resolution on the Right to a Fair Trial and legal Assistance in Africa*, adottata dall'*African Commission on Human and People's Rights*, nel 1999, connette l'indipendenza della magistratura anche alle retribuzioni dei giudici).

4.3.− Analoga esigenza di tutela della retribuzione delle magistrature è avvertita a livello eurounitario. In modo molto netto sul punto si è espressa la Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, con la recente sentenza 25 febbraio 2025, in cause riunite C-146/23 e C-374/23, Sad Rejonowy w Bialymstoku, nella quale non solo si è specificato che nella retribuzione dei giudici devono essere «presi in considerazione, oltre allo stipendio ordinario di base, i diversi premi e indennità che essi percepiscono, in particolare a titolo dell'anzianità o delle funzioni loro affidate», ma soprattutto si è escluso che il legislatore possa diminuire in modo stabile quel complessivo trattamento retributivo. In particolare, per la Corte di Lussemburgo sono possibili deroghe *in peius* del trattamento retributivo dei magistrati, ma affinché siano compatibili con il diritto dell'Unione esse devono soddisfare un certo numero di requisiti. Per ciò che qui interessa, la deroga deve essere «necessaria e strettamente proporzionata al conseguimento [dell'obiettivo di interesse generale], il che presuppone che essa rimanga eccezionale e temporanea».

Nella stessa prospettiva, la Corte di giustizia ha altresì riconosciuto alle autorità amministrative indipendenti una indipendenza funzionale volta a impedire qualsivoglia forma di influenza diretta o indiretta che possa rischiare di incidere sullo svolgimento delle loro attività (così, *ex multis*, Corte di giustizia dell'Unione europea, quarta sezione, sentenze 2 settembre 2021, causa C-718/18, Commissione europea e 26 luglio 2017, causa C-560/15, Europa way srl e Persidera spa; seconda sezione, sentenza 28 luglio 2016, causa C-240/15, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni; grande sezione, sentenza 8 aprile 2014, causa C-288/12, Commissione europea).

4.4.− Il "tetto retributivo", come ridefinito dall'art. 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, ha determinato una riduzione del trattamento economico di alcuni magistrati e, con il trascorrere del tempo e a distanza di oltre un decennio, ha perso definitivamente il requisito della

temporaneità richiesto, ai fini della sua legittimità costituzionale ed eurounitaria, dalla giurisprudenza di questa Corte e della Corte di giustizia.

Come si è visto, l'art. 23-*ter* del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, aveva ancorato il limite massimo retributivo a un importo parametrato alla retribuzione del primo presidente della Corte di cassazione. Si era così salvaguardato il «nesso tra retribuzione e quantità e qualità del lavoro», «anche con riguardo alle prestazioni più elevate» (sentenza n. 27 del 2022). Tale previsione, pur rendendo certo il parametro di riferimento del cosiddetto "tetto retributivo", non ne quantificava dunque in maniera rigida la soglia.

In seguito, il censurato art. 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, ha stabilito che, a decorrere dal 1° maggio 2014, «il limite massimo retributivo riferito al primo presidente della Corte di cassazione [...] è fissato in euro 240.000,00 annui».

In sostanza, il legislatore ha dapprima individuato il massimale retributivo agganciandolo alle dinamiche stipendiali dell'alta carica, ma senza incidere su di esse, e ha successivamente ridotto gli emolumenti percepibili dal titolare di tale carica, fissando un limite inferiore a quello precedente.

È infatti certo che gli emolumenti complessivi spettanti al primo presidente della Cassazione fossero già nel 2014 sensibilmente superiori all'importo di 240.000,00 euro al lordo, visto che l'art. 3 del d.P.C.m. 23 marzo 2012 (Limite massimo retributivo per emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con le pubbliche amministrazioni statali) li aveva stimati in euro 293.658,95 al lordo e che tale cifra è stata aggiornata dalla circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica 18 marzo 2014, n. 3, recante «Nuove disposizioni in materia di limiti alle retribuzioni e ai trattamenti pensionistici – Articolo 1, commi 471 ss. della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità per il 2014)», la quale ha specificato che, per l'anno 2014, il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione era pari a euro 311.658,53.

In definitiva, la disposizione censurata ha decurtato il livello retributivo del primo presidente, come di altri magistrati, con la conseguenza, quanto a tutto il personale di magistratura, che è venuta meno la garanzia (fatta salva, invece, dall'art. 23-*ter* del d.l. n. 201 del 2011, come convertito) in ordine alla preservazione del trattamento economico assicurato dalla legge sia nella sua base sia quanto agli adeguamenti automatici costituzionalmente necessari per proteggerne il potere di acquisto (sentenze n. 223 del 2012 e n. 238 del 1990).

Peraltro, solo con l'art. 1, comma 68, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024) si è introdotto un meccanismo di adeguamento dell'importo del cosiddetto "tetto retributivo" all'inflazione, ma senza recupero della svalutazione pregressa.

Ciò ha comportato che la forbice tra la retribuzione effettiva di 240.000,00 euro ora attribuita al primo presidente della Cassazione e quella virtuale, che gli sarebbe spettata in assenza della norma censurata e per effetto degli adeguamenti previsti dalla legge (in particolare, art. 2 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, recante «Provvidenze per il personale di magistratura»), si è ulteriormente allargata.

4.5.− Questa Corte, nell'escludere l'illegittimità costituzionale dell'estensione al personale di magistratura di misure generali di riduzione della spesa pubblica, ha tuttavia specificato che «[a]llorquando la gravità della situazione economica e la previsione del suo superamento non prima dell'arco di tempo considerato impongano un intervento sugli adeguamenti stipendiali, anche in un contesto di generale raffreddamento delle dinamiche retributive del pubblico impiego, tale intervento non potrebbe sospendere le garanzie stipendiali oltre il periodo reso necessario dalle esigenze di riequilibrio di bilancio» (sentenza n. 223 del 2012).

Tale regola, che impone una necessaria temporaneità di questo genere di misure ove estese alla magistratura, è condivisa, come chiarito, dal diritto dell'Unione e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

Nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale che sono state in passato sollevate, quanto al massimale retributivo, con riferimento al principio di indipendenza della magistratura, questa Corte si è pronunciata in un momento in cui non erano ancora maturate ragioni

sufficienti, a tre anni dall'entrata in vigore della norma, per ritenere che l'art. 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, avesse illegittimamente compresso in modo permanente, e non solo in via temporanea, il livello retributivo della magistratura, incidendo su quello del primo presidente della Cassazione (sentenza n. 124 del 2017).

Tale conclusione non può essere ora confermata, a distanza di oltre dieci anni dall'adozione della disposizione censurata e nell'ambito di un contesto normativo e fattuale del tutto differente.

4.6.− Il "tetto retributivo", infatti, è stato introdotto nel 2011 in una situazione di instabilità finanziaria di eccezionale gravità, indotta da una allarmante crisi del debito sovrano italiano. Pertanto, tale misura, seppur derogatoria rispetto a molteplici precetti costituzionali, aveva una giustificazione solo se a carattere congiunturale e temporaneo, rispetto ad una situazione del tutto particolare.

4.7.− Un ulteriore e sopravvenuto profilo di criticità del limite massimo retributivo è rappresentato dall'introduzione di alcune norme che, per specifici soggetti, hanno derogato al carattere generale del "tetto retributivo". Si tratta, in particolare, dell'art. 34, comma 1, lettera *d)*, del decreto-legge 21 giugno 2022, n. 73 (Misure urgenti in materia di semplificazioni fiscali e di rilascio del nulla osta al lavoro, Tesoreria dello Stato e ulteriori disposizioni finanziarie e sociali), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2022, n. 122, che ha previsto a favore dei commissari di Sogin spa un compenso «anche in deroga al limite massimo retributivo»; nonché degli artt. 13-*bis* e 14 del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici), convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 136, che hanno sottratto al "tetto retributivo" i dipendenti delle società pubbliche di rilievo strategico.

Introducendo disposizioni derogatorie, anziché procedere a una revisione complessiva del limite massimo retributivo, il legislatore non solo ha infranto la natura generalissima, ritenuta da questa Corte di «importanza dirimente» (sentenza n. 124 del 2017), del "tetto retributivo", ma ne ha confermato irreversibilmente il carattere duraturo, e per nulla transitorio, anche nei confronti dei magistrati.

In conclusione, il "tetto" di cui all'esaminato art. 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, in origine costituzionalmente tollerabile in ragione della temporaneità della misura disposta nei confronti del personale di magistratura, si è progressivamente posto in contrasto con la Costituzione una volta «palesata appieno la natura strutturale» della previsione (sentenza n. 178 del 2015), incorrendo in tal modo in una illegittimità costituzionale sopravvenuta, per violazione degli artt. 108, secondo comma, 101, secondo comma, e 104, primo comma, Cost.

4.8.− Su un piano più generale, occorre, infine, interrogarsi sulla quantificazione dei risparmi di spesa ottenuti in applicazione della misura.

Il legislatore, infatti, ha ritenuto di poter conseguire apprezzabili risparmi, prevedendo che il dipendente pubblico non possa trattenere emolumenti a carico della finanza pubblica, pur legittimamente percepiti, oltre il massimale individuato dalla legge e ha disposto che quanto corrisposto in eccesso confluisca presso il Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (art. 23-*ter*, comma 4, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito).

Tale previsione, in linea di principio, non è costituzionalmente censurabile, perché «[n]el settore pubblico non è precluso al legislatore dettare un limite massimo alle retribuzioni e al cumulo tra retribuzioni e pensioni, a condizione che la scelta, volta a bilanciare i diversi interessi coinvolti, non sia manifestamente irragionevole» (sentenza n. 124 del 2017).

Questa Corte ha in effetti già posto in luce (sentenze n. 128 e n. 27 del 2022 e n. 124 del 2017) talune criticità che la disciplina censurata può generare in riferimento a plurimi precetti costituzionali: quali quelli desumibili dall'art. 3 Cost. sulla parità di trattamento; dall'art. 36, primo comma, Cost. sul diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto e comunque idonea a garantire un'esistenza libera e dignitosa; dall'art. 38, secondo comma, Cost. sul diritto a un'adeguata tutela previdenziale; dall'art. 97 Cost. sul buon andamento della pubblica amministrazione (ancora sentenza n. 124 del 2017).

Norme poste a garanzia di interessi di rilievo che il legislatore è tenuto a considerare, mentre individua il non irragionevole punto di equilibrio tra essi e la finalità di contenimento della spesa pubblica.

La disposizione censurata aveva ugualmente superato indenne il controllo di legittimità costituzionale perché si era ritenuto che, alla luce della impellente necessità di contenere la spesa per il personale («un importante aggregato della spesa di parte corrente», sentenza n. 153 del 2015), essa realizzasse un bilanciamento non palesemente incongruo.

Tuttavia, fin dalla indicata sentenza n. 124 del 2017, questa Corte, nel respingere una censura di illegittimità costituzionale concernente l'omesso computo nella relazione tecnica dei risparmi attesi in forza del "tetto retributivo", ha avvertito che «le molteplici variabili in gioco precludono una valutazione preventiva ponderata e credibile», rendendone «[l']impatto quantificabile solo "a consuntivo"».

È evidente che, specie nella prospettiva della verifica dell'adeguatezza e proporzionalità dei mezzi rispetto ai fini, il controllo di legittimità costituzionale concernente l'esito del bilanciamento prescelto dal legislatore non può prescindere, in una prospettiva di ampio respiro temporale, dal considerare nel lungo periodo l'effettiva capacità della norma di assolvere, in modo che non sia del tutto marginale, al suo "fine prioritario" di contenere la spesa.

Questa Corte, a più di dieci anni di distanza dall'introduzione della norma censurata, osserva ora che i dati estraibili dall'andamento del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato non confortano le iniziali attese e aspirazioni del legislatore.

In particolare, è degno di attenzione che – come risulta dal Rendiconto generale dello Stato per il 2015 – Conto delle entrate, relativamente al capitolo di entrata del bilancio dello Stato 3512 – nel 2015, vale a dire nella prima annualità di efficacia del limite massimo retributivo, il risparmio di spesa non abbia affatto rispettato le attese, considerato che, a fronte di circa 86 milioni di euro inizialmente previsti, l'importo effettivamente versato nel Fondo è stato soltanto di circa 4,5 milioni di euro. Nemmeno negli anni successivi l'ammontare del risparmio versato si è avvicinato alle cifre previste nel 2015, raggiungendo al massimo 18,9 milioni di euro. Tale linea di tendenza potrebbe anche avvalorare l'ipotesi che i dipendenti pubblici con le retribuzioni più elevate abbiano preferito rinunciare all'assolvimento di incarichi aggiuntivi piuttosto che subire gli effetti del massimale retributivo, con la conseguenza di disperdere l'apporto di elevate professionalità, ma senza realizzare apprezzabili risparmi.

In termini percentuali, poi, dal 2011 fino al 2024, l'incremento del Fondo in ragione dell'applicazione del "tetto" rispetto all'incremento complessivo annuo dello stesso Fondo non è molto significativo, attestandosi su valori marginali.

A consuntivo, dunque, va rilevato che i risparmi non si possono più considerare adeguati e proporzionati, in una logica di ragionevole bilanciamento, in relazione ai principi costituzionali che ne vengono sacrificati e considerato che la riduzione del tetto e il mancato adeguamento al tasso di inflazione hanno comportato dopo il 2014 un sacrificio ancora più elevato di tali principi.

5.− Spetta ora a questa Corte individuare il rimedio al *vulnus* appena accertato (da ultimo, sentenze n. 78 e n. 7 del 2025 e sentenza n. 208 del 2024).

In questa prospettiva va rilevato che la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, nella parte in cui ricomprende nel "tetto retributivo" le indennità di carica per i componenti togati degli organi di governo autonomo, risulterebbe eccedente rispetto alla necessità di sanare il vizio riscontrato, perché il legislatore ha discrezionalità nel determinare quali emolumenti vadano inclusi nella base di calcolo e quali no.

L'indennità di funzione dei membri degli organi di governo autonomo delle magistrature gode senza dubbio della medesima protezione costituzionale delle retribuzioni dei magistrati, perché l'azione di tali organi preserva l'indipendenza esterna di costoro. Ma rientra nella discrezionalità del legislatore optare per un "tetto" onnicomprensivo, includendo in esso ogni forma di retribuzione, emolumento o indennità, purché, come chiarito, siano preservati il trattamento retributivo dei magistrati e le indennità collegate alle loro funzioni.

La soluzione prospettata dal giudice *a quo*, per altro verso, non riuscirebbe a sanare integralmente il *vulnus* costituzionale, residuando, nel "tetto" fisso determinato dal d.l. n. 66 del 2014, come convertito, una riduzione costituzionalmente illegittima dello stipendio tanto del primo presidente della Corte di cassazione quanto di altri magistrati. Inoltre, è da ritenersi rientrante nella discrezionalità del legislatore stabilire come tale soglia massima debba operare, potendosi legittimamente prevedere tanto un "tetto retributivo" cumulabile con le indennità quanto uno onnicomprensivo, come si è in effetti legislativamente scelto.

Il solo modo per rimediare al *vulnus*, considerata la decisione del legislatore di introdurre una soglia massima relativa all'intera pubblica amministrazione senza differenziare per categorie, è, dunque, quello di incidere sulla quantificazione del tetto. Quest'ultimo non può legittimamente comportare, infatti, una duratura diminuzione della retribuzione di alcun magistrato e, a questo fine, deve necessariamente essere commisurato alla retribuzione complessiva del primo presidente della Corte di cassazione, cioè del magistrato in ruolo di livello più elevato, che rappresenta il parametro per l'individuazione del "tetto retributivo" da parte di un d.P.C.m., previo parere delle competenti commissioni parlamentari.

La fissazione di un limite inferiore comporterebbe invero, con la decurtazione del trattamento economico in via definitiva di alcuni magistrati, una violazione degli artt. 101, secondo comma, 104, primo comma, e 108, secondo comma, Cost.

Per quanto concerne invece il perimetro soggettivo dell'illegittimità costituzionale della norma in esame, avendo il legislatore adottato una scelta normativa a carattere generale e senza operare alcuna distinzione tra le diverse categorie di lavoratori che ricevono una retribuzione o un compenso dalla pubblica amministrazione, l'annullamento della disciplina scrutinata non può che riguardare tutte le categorie assoggettate al "tetto". Resta, infatti, nella discrezionalità del legislatore delimitare il perimetro soggettivo del tetto retributivo, articolandolo per categorie o, come in concreto ha fatto, optando per un tetto generale, applicabile all'intera pubblica amministrazione. Tale scelta, di per sé costituzionalmente legittima, non rende percorribile per questa Corte una dichiarazione di illegittimità della norma in relazione soltanto alla categoria dei magistrati, né essa è imposta dal *petitum* prospettato dal giudice rimettente, che, per giurisprudenza ormai costante (sentenze n. 12 del 2024, n. 221 del 2023 e, da ultimo, n. 83 del 2025), non vincola in tutti i suoi profili questa Corte, tenuta a ripristinare comunque la legalità costituzionale violata. Osta, peraltro, a tale soluzione la circostanza che la disciplina che deriverebbe da un intervento correttivo di questo tipo non andrebbe ancora esente da aspetti antinomici con norme e principi costituzionali. Al riguardo ci si può limitare a osservare che essa non impedirebbe, ad esempio, che i soggetti non appartenenti alla magistratura che svolgono le loro funzioni come componenti dei cosiddetti organi di governo autonomo restino assoggettati al "tetto retributivo", con la possibile conseguenza che per le stesse funzioni – e a differenza dei componenti magistrati – costoro sarebbero tenuti a non percepire alcun compenso o avere un compenso ridotto, in violazione del combinato disposto degli artt. 3 e 36 Cost. Senza considerare i rilievi già formulati da questa Corte sulla problematicità del bilanciamento tra un tetto siffatto e i principi del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

Ciò non osta a un successivo intervento del legislatore, che si confronti con le attuali criticità, emerse con il passare del tempo, del limite massimo retributivo, al fine di adottare, nella sua discrezionalità, anche «soluzioni diverse» conseguenti «ad una valutazione ponderata degli effetti di lungo periodo» della disposizione censurata, «in un quadro di politiche economiche e sociali in perenne evoluzione» (sentenza n. 27 del 2022), se del caso individuando percorsi alternativi per conseguire risparmi di spesa nel comparto del pubblico impiego, ad esempio differenziando il tetto per categorie o incrementando il Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato attraverso limiti ai compensi ai pubblici dipendenti provenienti da incarichi privati.

5.1.– In conclusione, l'art. 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, se in origine aveva introdotto una misura costituzionalmente tollerabile in ragione della sua temporaneità, è divenuto progressivamente incostituzionale una volta «palesata appieno la natura strutturale [della previsione]» (sentenza n. 178 del 2015), incorrendo in una illegittimità costituzionale sopravvenuta e

ponendosi ora in contrasto con il principio di indipendenza della magistratura, di cui agli artt. 101, secondo comma, 104, primo comma, e 108, secondo comma, Cost.

Stante la gradualità con la quale si è manifestata la natura strutturale e non temporanea della norma censurata, soltanto ora può considerarsi realmente verificata la sua sopravvenuta illegittimità costituzionale (sentenza n. 50 del 1989).

5.2.− L'art. 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, va perciò dichiarato costituzionalmente illegittimo, solo a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della presente decisione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, e senza effetti retroattivi, nella parte in cui indica il limite massimo retributivo nell'importo di euro 240.000,00 al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente, anziché nel trattamento economico onnicomprensivo spettante al primo presidente della Corte di cassazione, che rappresenta il parametro per l'individuazione del tetto retributivo da parte di un d.P.C.m., previo parere delle competenti commissioni parlamentari.

Al fine di garantire l'operatività del limite massimo retributivo senza soluzione di continuità, mediante la scelta normativa più adeguata rinvenibile nell'ordinamento, dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica non si potrà che far riferimento, allo stato, all'ultimo decreto approvato in attuazione dell'art. 23-*ter* del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, ovverosia al d.P.C.m. 23 marzo 2012, come integrato dalla richiamata circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 3 del 2014, la quale, come detto, ha specificato che, per l'anno 2014, il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione era pari a euro 311.658,53.

6.− La circostanza che l'illegittimità costituzionale così dichiarata si sia manifestata a partire dalla data indicata non mina la rilevanza della questione, che deve essere valutata con riferimento al momento in cui è stata proposta (sentenza n. 10 del 2015).

7.− La questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*ter* del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, in riferimento all'art. 108, secondo comma, Cost. e, più in generale, al principio di indipendenza della magistratura, di cui agli artt. 101, secondo comma, e 104, primo comma, Cost., non è fondata.

7.1.− La norma preserva, infatti, i livelli retributivi dei magistrati mediante il rinvio a quello del primo presidente della Corte di cassazione, cioè del più elevato magistrato in ruolo. In questa prospettiva, e secondo quanto sin qui rilevato, la norma non ha determinato alcuna violazione del principio di indipendenza della magistratura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* la illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della presente sentenza nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, nella parte in cui indica il limite massimo retributivo nell'importo di euro 240.000,00 al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente, anziché nel trattamento economico onnicomprensivo del primo presidente della Corte di cassazione, che rappresenta il parametro per l'individuazione del tetto retributivo da parte di un d.P.C.m., previo parere delle competenti commissioni parlamentari;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 23-*ter*, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, e dell'art. 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, sollevate, in riferimento all'art. 104, quarto comma, della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione quinta, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*ter*, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, sollevata, in riferimento all'art. 108, secondo comma, Cost. e al principio di indipendenza della magistratura, dal Consiglio di Stato, sezione quinta, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2025.

2. Crisi migratoria

Sentenza n. 249/2010 (Pres. Amirante; Red. Silvestri)

Reati e pene – Circostanze aggravanti comuni – Previsione quale circostanza aggravante del fatto commesso da soggetto che si trovi illegalmente sul territorio nazionale – Natura discriminatoria dell'aggravante – Irragionevole disparità di trattamento sanzionatorio tra lo straniero in condizione di soggiorno irregolare e il cittadino italiano o dell'Unione europea – Violazione del principio di uguaglianza – Lesione del principio di offensività del reato – Illegittimità costituzionale

Reati e pene – Disposizione interpretativa dell'art. 61, numero 11-*bis*, cod. pen. – Riferimento della circostanza aggravante ivi prevista ai cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea e agli apolidi – Inscindibile connessione con la norma interpretata, dichiarata costituzionalmente illegittima – Illegittimità costituzionale in via consequenziale

Reati e pene – Esecuzione delle pene detentive – Divieto di disporre la sospensione dell'esecuzione nei confronti dei condannati per i delitti aggravati dalla circostanza prevista dall'art. 61, numero 11-*bis*, cod. pen. – Inscindibile connessione con la disposizione del codice penale dichiarata costituzionalmente illegittima – Illegittimità costituzionale parziale, in via consequenziale

Considerato in diritto

1.– I Tribunali di Livorno e di Ferrara, entrambi in composizione monocratica, sollevano questioni di legittimità costituzionale dell'art. 61, numero 11-*bis*, del codice penale, che prevede una circostanza aggravante comune per i fatti commessi dal colpevole «mentre si trova illegalmente sul territorio nazionale». La disposizione censurata è stata introdotta dall'art. 1, comma 1, lettera *f)*, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 24 luglio 2008, n. 125.

1.1.– I rimettenti prospettano anzitutto, e per molteplici aspetti, una violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Secondo il Tribunale di Livorno, la nuova previsione aggravante istituirebbe una indebita assimilazione fra il trattamento di soggetti responsabili d'una mera infrazione amministrativa (tale essendo ancora considerata la violazione delle norme in materia di immigrazione all'epoca dell'ordinanza di rimessione) ed il trattamento di soggetti che abbiano abusato della propria funzione o qualità personale (art. 61, numeri 9 e 11, cod. pen.), o abbiano già commesso reati in precedenza (art. 99 cod. pen.), o siano già stati individuati come pericolosi mediante un provvedimento giudiziale (art. 61, numero 6, cod. pen.).

Anche secondo il Tribunale di Ferrara la condotta prevista dalla norma censurata sarebbe parificata, senza giustificazione, a fattispecie del tutto differenti, come quella della latitanza (fondata sulla sottrazione volontaria ad un provvedimento restrittivo) e quella della recidiva, ove l'aggravamento di pena è generalmente non automatico, si connette alla commissione di un delitto non colposo, e consegue solo ad una sentenza irrevocabile di condanna per l'episodio criminoso antecedente.

Entrambi i rimettenti, inoltre, prospettano la intrinseca irragionevolezza di una presunzione di maggior pericolosità collegata alla mera carenza di un titolo per il soggiorno nel territorio dello Stato, senza alcuna distinzione tra le varie possibili violazioni della legge sull'immigrazione, e senza alcuna rilevanza per il caso che ricorra un «giustificato motivo». Il Tribunale di Ferrara osserva, in particolare, che non sarebbe giustificabile l'applicazione di una maggior pena in assenza di qualsiasi necessaria correlazione tra la condizione del reo e la gravità del reato commesso.

Neppure troverebbe giustificazione, sempre secondo il Tribunale di Ferrara, la differenza di trattamento istituita, riguardo a fatti di identica natura, tra persone che si trovino o non regolarmente nel territorio dello Stato, e finanche tra persone che vi si trovino tutte irregolarmente, a seconda che si tratti di cittadini comunitari o di persone prive di cittadinanza o con cittadinanza extracomunitaria.

1.2.− Il solo rimettente ferrarese prospetta una violazione congiunta degli artt. 25, secondo comma, e 27, primo comma, Cost., per il difetto di pertinenza del maggior trattamento punitivo al fatto di reato, e per la sua esclusiva inerenza ad uno «status personale del reo», così da conformarsi ai canoni del «diritto penale d'autore».

1.3.− Il Tribunale di Livorno, dal canto proprio, evoca quale parametro di legittimità l'art. 27, primo comma, Cost., posto che la disposizione censurata minerebbe il rapporto di proporzionalità tra la pena inflitta ed il grado della responsabilità personalmente riferibile al reo, ed opererebbe un trasferimento della logica punitiva dal piano della colpevolezza al «tipo d'autore».

1.4.− Entrambi i rimettenti, infine, denunciano l'asserita violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto la sproporzione per eccesso della sanzione rispetto al fatto, sul piano obiettivo e nella stessa percezione soggettiva da parte del condannato, priverebbe la corrispondente porzione della pena della necessaria finalizzazione rieducativa.

1.5.− Quale portato della richiesta pronuncia a carattere ablatorio, in ordine alla previsione di cui all'art. 61, numero 11-*bis*, cod. pen., il Tribunale di Ferrara prospetta una dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale relativamente a due norme la cui efficacia regolatrice si riferisce, per l'intero, alla norma censurata. Si tratta, in primo luogo, dell'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), che contiene una disposizione interpretativa della nuova previsione circostanziale. Illegittimo dovrebbe dichiararsi, inoltre, l'art. 656, comma 9, lettera *a)*, del codice di procedura penale, che preclude la sospensione degli adempimenti esecutivi concernenti le pene detentive (relativamente) brevi, limitatamente all'inciso «e per i delitti in cui ricorre l'aggravante di cui all'art. 61, primo comma, n. 11-*bis*».

[*omissis*]

4.− La questione sollevata dal Tribunale di Ferrara è fondata.

4.1.− Questa Corte, in tema di diritti inviolabili, ha dichiarato, in via generale, che essi spettano «ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani» (sentenza n. 105 del 2001). La condizione giuridica dello straniero non deve essere pertanto considerata – per quanto riguarda la tutela di tali diritti – come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi, specie nell'ambito del diritto penale, che più direttamente è connesso alle libertà fondamentali della persona, salvaguardate dalla Costituzione con le garanzie contenute negli artt. 24 e seguenti, che regolano la posizione dei singoli nei confronti del potere punitivo dello Stato.

Il rigoroso rispetto dei diritti inviolabili implica l'illegittimità di trattamenti penali più severi fondati su qualità personali dei soggetti che derivino dal precedente compimento di atti «del tutto estranei al fatto-reato», introducendo così una responsabilità penale d'autore «in aperta violazione del principio di offensività [...]» (sentenza n. 354 del 2002). D'altra parte «il principio costituzionale di eguaglianza in generale non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero» (sentenza n. 62 del 1994). Ogni limitazione di diritti fondamentali deve partire dall'assunto che, in presenza di un diritto inviolabile, «il suo contenuto di valore non può subire restrizioni o limitazioni da alcuno dei poteri costituiti se non in ragione dell'inderogabile soddisfacimento di un interesse pubblico primario costituzionalmente rilevante» (sentenze n. 366 del 1991 e n. 63 del 1994).

La necessità di individuare il rango costituzionale dell'interesse in comparazione, e di constatare altresì l'ineluttabilità della limitazione di un diritto fondamentale, porta alla conseguenza che la norma limitativa deve superare un vaglio positivo di ragionevolezza, non essendo sufficiente, ai fini del controllo sul rispetto dell'art. 3 Cost., l'accertamento della sua non manifesta irragionevolezza (sentenza n. 393 del 2006).

4.2.− Con riferimento al caso specifico, si deve ricordare che le «condizioni personali e sociali» fanno parte dei sette parametri esplicitamente menzionati dal primo comma dell'art. 3 Cost., quali divieti direttamente espressi dalla Carta costituzionale, che rendono indispensabile uno scrutinio

stretto delle fattispecie sospettate di violare o derogare all'assoluta irrilevanza delle "qualità" elencate dalla norma costituzionale ai fini della diversificazione delle discipline.

Questa Corte ha più volte applicato tale metodo nel campo del diritto penale, dichiarando costituzionalmente illegittime norme che avevano costruito una fattispecie incriminatrice su presunzioni assolute di pericolosità, con l'effetto di istituire discriminazioni irragionevoli. Si è già fatto cenno, in proposito, alla riconosciuta illegittimità della previsione che puniva l'ubriachezza (art. 688 cod. pen.) solo per coloro che avessero già riportato una condanna per delitto non colposo contro la vita o l'incolumità delle persone (sentenza n. 354 del 2002). In analoga prospettiva è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 708 cod. pen. (Possesso ingiustificato di valori), posto che la suddetta norma sanciva una «discriminazione nei confronti di una categoria di soggetti composta da pregiudicati per reati di varia natura o entità contro il patrimonio», senza una corrispondenza effettiva ed attuale tra la condizione in discorso e la funzione di tutela dell'incriminazione (sentenza n. 370 del 1996).

Comportamenti pregressi dei soggetti non possono giustificare normative penali che attribuiscano rilevanza – indipendentemente dalla necessità di salvaguardare altri interessi di rilievo costituzionale – ad una qualità personale e la trasformino, con la norma considerata discriminatoria, in un vero "segno distintivo" delle persone rientranti in una data categoria, da trattare in modo speciale e differenziato rispetto a tutti gli altri cittadini.

5.− Sulla scorta dei principi sinora ricordati, si deve riconoscere che l'aggravante di cui alla disposizione censurata non rientra nella logica del maggior danno o del maggior pericolo per il bene giuridico tutelato dalle norme penali che prevedono e puniscono i singoli reati.

Non potrebbe essere ritenuta ragionevole e sufficiente, d'altra parte, la finalità di contrastare l'immigrazione illegale, giacché questo scopo non potrebbe essere perseguito in modo indiretto, ritenendo più gravi i comportamenti degli stranieri irregolari rispetto ad identiche condotte poste in essere da cittadini italiani o comunitari. Si finirebbe infatti per distaccare totalmente la previsione punitiva dall'azione criminosa contemplata nella norma penale e dalla natura dei beni cui la stessa si riferisce, specificamente ritenuti dal legislatore meritevoli della tutela rafforzata costituita dalla sanzione penale.

La contraddizione appena rilevata assume particolare evidenza dopo la recente modifica introdotta dall'art. 1, comma 1, della legge n. 94 del 2009, che ha escluso l'applicabilità dell'aggravante *de qua* ai cittadini di Paesi appartenenti all'Unione europea. È noto infatti che esistono ipotesi di soggiorno irregolare del cittadino comunitario, come, ad esempio, nel caso di inottemperanza ad un provvedimento di allontanamento, punita dall'art. 21, comma 4, del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri), con l'arresto da uno a sei mesi e con l'ammenda da 200 a 2.000 euro. Anche sotto tale profilo, risulta che la particolare disciplina dell'aggravante censurata nel presente giudizio fa leva prevalentemente sullo status soggettivo del reo, giacché la circostanza non si applica ai cittadini di Stati dell'Unione europea neppure nella più grave ipotesi dell'inottemperanza ad un provvedimento di allontanamento, vale a dire quando l'irregolarità del soggiorno è stata riscontrata ed ha formato oggetto di valutazione da parte della competente autorità di sicurezza, che ha emesso un ordine trasgredito dal soggetto interessato, il quale ha assunto, per tale condotta, una specifica responsabilità penale. È evidente, in altre parole, che la giustificazione della fattispecie censurata non può fondarsi su una presunzione correlata alla violazione delle norme sull'ingresso e sulla permanenza nello Stato di soggetti privi della cittadinanza italiana. E ciò si nota a prescindere dalla relazione tra lo status dell'immigrato in condizione irregolare e l'offesa tipica del reato che di volta in volta venga in considerazione.

6.− Le recenti modifiche legislative hanno messo in luce con nettezza ancora maggiore la natura discriminatoria dell'aggravante oggetto della presente questione. Difatti, l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio nazionale erano considerati dalla legge – all'epoca dei fatti che hanno dato origine al processo pendente davanti al Tribunale di Ferrara – alla stregua di illeciti amministrativi, mentre attualmente, cioè dopo l'introduzione di un autonomo reato di immigrazione

irregolare, gli stessi comportamenti sono divenuti causa di responsabilità penale. L'illegittimità del soggiorno viene dunque in rilievo in una duplice prospettiva, producendo una intensificazione del trattamento sanzionatorio che deve essere considerata in questa sede, giacché fa parte integrante della valutazione complessiva sulla compatibilità costituzionale della norma censurata. Questa Corte non può ignorare il contesto normativo esistente al momento della sua pronuncia e rispetto ad esso, preso nel suo insieme, deve orientare il proprio giudizio.

Veniva già prima in risalto uno squilibrio fra il trattamento giuridico dell'atto trasgressivo precedente (ingresso o soggiorno irregolare nel territorio dello Stato), allora non penalmente rilevante, e la previsione di un incremento della sanzione, a carattere penale, prevista per il reato "comune" commesso dallo straniero. Emergeva anche, e soprattutto, l'assenza di un qualsiasi legame tra la violazione delle leggi sull'immigrazione e le condotte singolarmente poste a base delle più diverse norme penali incriminatrici.

L'introduzione del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato non solo non ha fatto venir meno la contraddizione derivante dalla eterogeneità della natura della condotta antecedente rispetto a quella dei comportamenti successivi, ma ha esasperato la contraddizione medesima, in quanto ha posto le premesse per possibili duplicazioni o moltiplicazioni sanzionatorie, tutte originate dalla qualità acquisita con un'unica violazione delle leggi sull'immigrazione, ormai oggetto di autonoma penalizzazione, e tuttavia priva di qualsivoglia collegamento con i precetti penali in ipotesi violati dal soggetto interessato.

Lo straniero extracomunitario viene punito una prima volta all'atto della rilevazione del suo ingresso o soggiorno illegale nel territorio nazionale, ma subisce una o più punizioni ulteriori determinate dalla perdurante esistenza della sua qualità di straniero irregolare, in rapporto a violazioni, in numero indefinito, che pregiudicano interessi e valori che nulla hanno a che fare con la problematica del controllo dei flussi migratori.

L'irragionevolezza della conseguenza si coglie pienamente ove si consideri che da una contravvenzione punita con la sola pena pecuniaria può scaturire una serie di pene aggiuntive, anche a carattere detentivo, che il criterio di computo su base percentuale può condurre a valori elevatissimi, dando luogo a prolungate privazioni di libertà. Non solo lo straniero in condizione di soggiorno irregolare, a parità di comportamenti penalmente rilevanti, è punito più gravemente del cittadino italiano o dell'Unione europea, ma lo stesso rimane esposto per tutto il tempo della sua successiva permanenza nel territorio nazionale, e per tutti i reati previsti dalle leggi italiane (tranne quelli aventi ad oggetto condotte illecite strettamente legate all'immigrazione irregolare), ad un trattamento penale più severo.

Tutto ciò si pone in contrasto con il principio di eguaglianza, sancito dall'art. 3 Cost., che non tollera irragionevoli diversità di trattamento.

7.– È vero che, per evitare il verificarsi di *bis in idem* sostanziali, il sistema penale italiano prevede tecniche di considerazione unitaria delle specifiche condotte, sia nel caso che una circostanza aggravante comune rappresenti un elemento essenziale del reato o ne costituisca una circostanza aggravante speciale (art. 61, prima parte, cod. pen.) – su questa base è stata dichiarata inammissibile la questione sollevata dal Tribunale di Livorno, come illustrato al par. 3 –, sia nell'ipotesi di reato complesso, che sussiste quando «la legge considera come elementi costitutivi, o come circostanze aggravanti di un solo reato, fatti che costituirebbero, per se stessi, reato» (art. 84, primo comma, cod. pen.).

Quest'ultima norma, mirata ad escludere il concorso di reati, non è tuttavia applicabile al caso di specie, che riguarda una circostanza aggravante comune. L'ingresso e il soggiorno illegale sul territorio dello Stato non sono previsti dalla legge come elementi costitutivi della generalità dei reati, ma solo di quelli che attengono alla violazione delle norme in materia di immigrazione, di talché il reato comune commesso dallo straniero in condizione irregolare non potrebbe considerarsi complesso, e come tale capace di "assorbire" la violazione dell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998. D'altra parte l'irregolarità del soggiorno non concorre a delineare un reato aggravato tipico, come avviene ad esempio nell'ipotesi – prevista dall'art. 625, primo comma, numero 2, cod. pen. – di furto aggravato dalla violenza sulle cose, che può integrare di per sé un fatto di danneggiamento. La figura

del reato complesso, che preclude un fenomeno di *bis in idem* sostanziale, consiste invece in un fatto tipicamente inclusivo, sul piano circostanziale, della condotta altrimenti considerata quale reato a sé stante.

La costruzione di un reato complesso deve essere opera del legislatore, e non può quindi risultare dalla combinazione, in sede di applicazione giurisprudenziale, tra le singole figure criminose e le circostanze aggravanti comuni.

Si deve, in definitiva, escludere che la contraddizione prima evidenziata possa essere risolta in via interpretativa o mediante l'utilizzazione di strumenti sistematici già disponibili nell'ordinamento positivo.

8.− La stessa impossibilità di una interpretazione conforme si deve riconoscere a proposito dell'ambito di applicazione della norma censurata. La formulazione testuale della disposizione che la contiene esclude infatti che l'aggravante *de qua* debba applicarsi soltanto nei casi in cui la condotta criminosa sia stata agevolata dalla presenza illegale del reo sul territorio nazionale o il reato sia stato commesso per consentire l'ingresso o la permanenza illegale. La previsione legislativa non contiene espressioni che possano autorizzare in alcun modo siffatte interpretazioni restrittive, le quali contrastano con la portata generale e indifferenziata della circostanza aggravante prevista. In tal senso si è già orientata la giurisprudenza di legittimità (Cass., sez. III pen., 26 novembre 2009, n. 4406).

9.− Alla luce di quanto detto, si deve concludere che la *ratio* sostanziale posta a base della norma censurata è una presunzione generale ed assoluta di maggiore pericolosità dell'immigrato irregolare, che si riflette sul trattamento sanzionatorio di qualunque violazione della legge penale da lui posta in essere.

Questa Corte ha già affermato che la stessa fattispecie di indebito trattenimento nel territorio nazionale, che pur implica la specifica inosservanza di un provvedimento espulsivo individualizzato, si limita a sanzionare una condotta illecita e «prescinde da una accertata o presunta pericolosità dei soggetti responsabili» (sentenza n. 22 del 2007). La violazione delle norme sul controllo dei flussi migratori può essere penalmente sanzionata, per effetto di una scelta politica del legislatore non censurabile in sede di controllo di legittimità costituzionale, ma non può introdurre automaticamente e preventivamente un giudizio di pericolosità del soggetto responsabile, che deve essere frutto di un accertamento particolare, da effettuarsi caso per caso, con riguardo alle concrete circostanze oggettive ed alle personali caratteristiche soggettive. In coerenza a tale orientamento, questa Corte ha avuto modo di affermare che «il mancato possesso di un titolo abilitativo alla permanenza nel territorio dello Stato [...] non è univocamente sintomatico [...] di una particolare pericolosità sociale» (sentenza n. 78 del 2007).

In definitiva, la qualità di immigrato «irregolare» – che si acquista con l'ingresso illegale nel territorio italiano o con il trattenimento dopo la scadenza del titolo per il soggiorno, dovuta anche a colposa mancata rinnovazione dello stesso entro i termini stabiliti – diventa uno "stigma", che funge da premessa ad un trattamento penalistico differenziato del soggetto, i cui comportamenti appaiono, in generale e senza riserve o distinzioni, caratterizzati da un accentuato antagonismo verso la legalità. Le qualità della singola persona da giudicare rifluiscono nella qualità generale preventivamente stabilita dalla legge, in base ad una presunzione assoluta, che identifica un «tipo di autore» assoggettato, sempre e comunque, ad un più severo trattamento.

Ciò determina un contrasto tra la disciplina censurata e l'art. 25, secondo comma, Cost., che pone il fatto alla base della responsabilità penale e prescrive pertanto, in modo rigoroso, che un soggetto debba essere sanzionato per le condotte tenute e non per le sue qualità personali. Un principio, quest'ultimo, che senz'altro è valevole anche in rapporto agli elementi accidentali del reato.

La previsione considerata ferisce, in definitiva, il principio di offensività, giacché non vale a configurare la condotta illecita come più gravemente offensiva con specifico riferimento al bene protetto, ma serve a connotare una generale e presunta qualità negativa del suo autore.

Né si potrebbe obiettare che la qualità di immigrato in condizione irregolare deriva pur sempre da un originario comportamento trasgressivo, utile a legittimare una presunzione legislativa a carattere assoluto circa la dimensione soggettiva dell'illecito o la capacità a delinquere del reo. Si è già visto infatti come tale condotta – sanzionata dal legislatore prima soltanto sul piano

amministrativo, oggi anche su quello penale – non possa ripercuotersi su tutti i comportamenti successivi del soggetto, anche in assenza di ogni legame con la trasgressione originaria, differenziando *in peius* il trattamento del reo rispetto a quello previsto dalla legge per la generalità dei consociati.

10.– Non assumono rilievo, in senso contrario alle conclusioni fin qui esposte, le considerazioni relative alla presenza, nel sistema penale italiano, delle circostanze aggravanti relative allo stato di latitanza del reo (art. 61, numero 6, cod. pen.) ed alla recidiva (art. 99 cod. pen.).

Nel caso della latitanza – la previsione relativa alla quale non è stata mai sottoposta alla valutazione di questa Corte – il soggetto che commette il reato non è genericamente caratterizzato da una qualità derivante da comportamenti pregressi, ma si trova in una situazione originata da un provvedimento restrittivo dell'autorità giudiziaria che lo riguarda individualmente. All'esecuzione di tale provvedimento il latitante si sottrae con scelta deliberata, tanto che non risponderebbe dell'aggravante se avesse pur colpevolmente ignorato l'esistenza del provvedimento in suo danno.

Si discute insomma, ed in ogni caso, di una situazione non assimilabile a quella dell'immigrato in condizione di soggiorno irregolare, ove può mancare qualsiasi «individualizzazione» del precetto penale trasgredito. Nella previsione aggravante, infatti, vengono in astratto ed in modo generalizzato accomunate ipotesi molto diverse tra loro, fino a comprendere la situazione di soggetti in condizione di mera «irregolarità», anche per effetto di negligenza, e non attinti da alcun provvedimento che individualmente li riguardi.

V'è da aggiungere che il latitante si sottrae all'esecuzione di una misura restrittiva della libertà personale, che presuppone un reato punito con la reclusione o con l'arresto (e connotato da sicura gravità, visto che conduce ad una pena detentiva eseguibile, o implica un trattamento cautelare), mentre l'immigrazione irregolare era prima soltanto un illecito amministrativo ed attualmente è punita dalla legge con una mera sanzione pecuniaria.

D'altra parte, nel sistema penale vigente la latitanza non è configurata come reato, con la conseguenza che non è ipotizzabile, a proposito dell'aggravante che vi si riferisce, la possibilità di un *bis in idem* sanzionatorio.

Parimenti inconferente sarebbe il richiamo all'aggravante della recidiva. L'art. 99 cod. pen. prevede infatti che l'applicazione della suddetta circostanza è subordinata ad una sentenza definitiva di condanna per un delitto non colposo, intervenuta prima del fatto per il quale la pena deve essere aumentata. Inoltre, la recidiva aggrava unicamente la pena per i delitti non colposi. Sono pertanto esclusi dall'area di operatività della citata norma codicistica sia i reati contravvenzionali che quelli colposi, mentre, come s'è visto prima, il reato di immigrazione clandestina è una contravvenzione, punita, oltretutto, con una pena pecuniaria.

Il recidivo è dunque un soggetto che delinque volontariamente pur dopo aver subito un processo ed una condanna per un delitto doloso, manifestando l'insufficienza, in chiave dissuasiva, dell'esperienza diretta e concreta del sistema sanzionatorio penale. Cionondimeno, con la sola eccezione dei reati di maggior gravità, l'applicazione della circostanza è subordinata all'accertamento in concreto, da parte del giudice, di una relazione qualificata tra i precedenti del reo ed il nuovo reato da questi commesso, che deve risultare sintomatico – in rapporto alla natura e al tempo di commissione dei fatti pregressi – sul piano della colpevolezza e della pericolosità sociale (da ultimo, ordinanza n. 171 del 2009).

Ben diversa è la disciplina per l'aggravante oggetto di censura, che può attivarsi finanche quando lo straniero ignori (per colpa) la propria condizione di irregolarità nel soggiorno (art. 59, secondo comma, cod. pen.), che prescinde da ogni collegamento funzionale con il reato cui accede, e che il giudice di tale reato deve accertare in via incidentale (senza attendere, per inciso, neppure l'esito di eventuali ricorsi amministrativi dell'interessato).

Si deve notare, a tale ultimo proposito, che il presupposto di una sentenza definitiva di condanna rende impossibile, nel caso della recidiva, quella formazione di giudicati ingiusti e contraddittori che potrebbe invece derivare, nella materia in esame, dalla accertata non irregolarità della presenza del soggetto nel territorio dello Stato, quando lo stesso sia già stato condannato per un altro reato, con l'applicazione dell'aggravante oggetto dell'odierna censura. Tale eventualità acquista

speciale rilievo nell'ipotesi dello straniero che chieda il riconoscimento dello status di rifugiato e, nelle more della relativa procedura, si veda contestata la circostanza in un giudizio che, a differenza di quello concernente il reato di ingresso o soggiorno irregolare, non può essere sospeso (si veda, a tale ultimo proposito, il comma 6 dell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998).

Tali paradossi sono preclusi dal legislatore nel caso della recidiva, in coerenza peraltro con la presunzione di innocenza di cui all'art. 27, secondo comma, Cost., che non consente che si produca un effetto sanzionatorio ulteriore causato da un comportamento la cui illiceità penale deve essere ancora accertata in via definitiva.

11.− In considerazione di tutte le ragioni indicate, la norma censurata deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 3, primo comma, e 25, secondo comma, Cost.

Restano assorbite le ulteriori censure proposte con riguardo al primo ed al terzo comma dell'art. 27 Cost.

12.− Il Tribunale di Ferrara assume che, a seguito dell'eliminazione dall'ordinamento della previsione circostanziale censurata, alcune norme ulteriori, introdotte contestualmente o successivamente, dovrebbero essere oggetto d'una dichiarazione consequenziale di illegittimità costituzionale.

In effetti, l'odierna pronuncia rende completamente priva di oggetto una disposizione che è nata al solo scopo di introdurre una norma interpretativa dell'art. 61, numero 11-*bis*, cod. pen., stabilendo che la relativa aggravante dovesse intendersi riferita unicamente agli apolidi ed ai cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea. Si tratta del già citato comma 1 dell'art. 1 della legge n. 94 del 2009.

Si riscontra dunque, tra la norma considerata e quella oggetto della decisione caducatoria, quel rapporto di inscindibile connessione che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, comporta una dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale, a norma dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (da ultimo, tra le molte, sentenza n. 186 del 2010).

A conclusione analoga deve pervenirsi rispetto ad una norma di diritto processuale che riguarda direttamente, ed in questa parte esclusivamente, le sentenze di condanna per reati in ordine ai quali ricorra l'aggravante di cui all'art. 61, numero 11-*bis*, cod. pen.

All'art. 656 cod. proc. pen. è disciplinata l'esecuzione delle sanzioni detentive, prevedendosi tra l'altro la sospensione degli adempimenti esecutivi nel caso di pene (relativamente) brevi, in vista dell'eventuale applicazione di misure alternative alla detenzione. Il comma 9 dell'articolo citato, alla lettera *a)*, identifica i reati per i quali la sospensione non può essere disposta. L'elenco è stato integrato, anzitutto, con il d.l. n. 92 del 2008. Il riferimento ai reati aggravati dalla condizione di soggiorno irregolare del colpevole è stato poi introdotto, in sede di conversione, dalla legge n. 125 del 2008, la quale, dopo la citazione di alcuni delitti previsti dal codice penale, ha inserito l'inciso «e per i delitti in cui ricorre l'aggravante di cui all'art. 61, primo comma, numero 11-*bis*, del medesimo codice».

La norma citata da ultimo – cioè quella specificamente dettata, in un più ampio contesto, con l'inciso che si è trascritto – si trova in rapporto di inscindibile connessione con la disposizione che, in questa sede, viene dichiarata illegittima: rimossa quest'ultima, infatti, la norma processuale resta completamente priva di oggetto.

Si deve pertanto dichiarare, anche per tale norma, la illegittimità costituzionale in via consequenziale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, numero 11-*bis*, del codice penale;

dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica);

dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a)*, del codice di procedura penale, limitatamente alle parole «e per i delitti in cui ricorre l'aggravante di cui all'art. 61, primo comma, numero 11-*bis*, del medesimo codice,»;

[*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2010.

Sentenza n. 250/2010 (Pres. Amirante; Red. Frigo)

Straniero – Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato – Configurazione della fattispecie come reato – Denunciate violazione dei principi di materialità e di necessaria offensività del reato, irragionevole equiparazione di fattispecie eterogenee e di soggetti di differente pericolosità sociale, lesione dei diritti inviolabili dell'uomo e del principio di solidarietà, violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento dei pubblici uffici, irrazionale disparità di trattamento rispetto all'analoga fattispecie criminosa di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché asserita violazione del principio di colpevolezza – Esclusioni – Non fondatezza delle questioni

Considerato in diritto

1.– Il Giudice di pace di Lecco, sezione distaccata di Missaglia, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 1, comma 16, lettera *a)*, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), il quale punisce con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro, «salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del [citato] testo unico nonché di quelle di cui all'articolo 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68».

Ad avviso del rimettente, la norma impugnata violerebbe gli artt. 3 e 27 Cost., nella parte in cui non annovera, tra gli elementi costitutivi del reato, l'assenza di un «giustificato motivo». In tal modo, essa, da un lato, renderebbe punibili, in contrasto con i principi di colpevolezza e di proporzionalità, anche condotte di illecito trattenimento non «rimproverabili» all'agente per valide ragioni oggettive o soggettive; dall'altro, sarebbe fonte di una irrazionale disparità di trattamento rispetto all'analoga fattispecie criminosa di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 286 del 1998 (inosservanza, «senza giustificato motivo», dell'ordine del questore di lasciare il territorio nazionale).

La disposizione censurata lederebbe i medesimi parametri costituzionali (artt. 3 e 27 Cost.) anche sotto un diverso profilo. Stabilendo, infatti, che il giudice debba pronunciare sentenza di non luogo a procedere nel caso di avvenuta espulsione dell'autore del fatto o di suo respingimento ai sensi dell'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998 (comma 5 dell'art. 10-*bis*), essa farebbe dipendere l'applicazione della sanzione penale dalla circostanza, del tutto indipendente dalla volontà dello straniero, che l'autorità amministrativa non riesca ad eseguire l'espulsione o il respingimento prima della condanna.

Risulterebbe leso, infine, l'art. 117 Cost., giacché la configurazione come reato di qualunque ingresso o soggiorno illegale nello Stato mirerebbe ad eludere la direttiva 2008/115/CE del 16 dicembre 2008 – in forza della quale il provvedimento di espulsione deve essere di regola eseguito nella forma del rimpatrio volontario – e a rendere operante la deroga prevista dall'art. 2, paragrafo 2, lettera *b)*, della direttiva stessa per i casi in cui il rimpatrio costituisca «sanzione penale» o «conseguenza di una sanzione penale».

2.– L'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998 è sottoposto a scrutinio di costituzionalità anche dal Giudice di pace di Torino, che ne prospetta anzitutto il contrasto con l'art. 3 Cost. sotto plurimi profili.

In primo luogo, perché, punendo indiscriminatamente lo straniero che sia entrato o si sia trattenuto illegalmente nel territorio dello Stato, equiparerebbe situazioni di fatto ben diverse e soggetti di differente pericolosità sociale.

In secondo luogo, per l'irrazionalità del trattamento sanzionatorio, caratterizzato dalla comminatoria dell'ammenda da 5.000 a 10.000 euro, dal divieto di concessione della sospensione condizionale della pena e dalla facoltà del giudice di sostituire la pena pecuniaria con una sanzione notevolmente più afflittiva, quale l'espulsione per un periodo non inferiore a cinque anni: previsione,

questa, che sarebbe fonte di una irragionevole sperequazione rispetto agli altri soggetti nei cui confronti la sostituzione può essere disposta in base all'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 (condannati a pena detentiva non superiore a due anni, quando non sussistano le condizioni per la sospensione condizionale).

In terzo luogo, perché – diversamente da quanto avviene per il più grave reato previsto dall'art. 14, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 286 del 1998 – la norma impugnata non subordina la punibilità dell'illegale permanenza nel territorio dello Stato alla condizione che la violazione sia commessa «senza giustificato motivo».

Sarebbe violato, inoltre, l'art. 24, secondo comma, Cost., giacché, in mancanza di una disciplina transitoria, la nuova incriminazione costringerebbe tutti gli stranieri irregolarmente presenti in Italia al momento dell'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009 ad uscire clandestinamente dall'Italia per non autodenunciarsi, in contrasto con il principio *nemo tenetur se detegere*, costituente espressione del diritto di difesa.

L'art. 24, secondo comma, Cost. sarebbe leso anche per una diversa ragione. Lo straniero irregolarmente presente sul territorio dello Stato che intenda adempiere l'obbligo scolastico cui sono soggetti i figli minori (art. 38 del d.lgs. n. 286 del 1998) – obbligo presidiato da sanzione penale (art. 731 del codice penale) – pur non dovendo esibire ai fini dell'iscrizione dei figli a scuola alcun documento attestante la regolarità del suo soggiorno (art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998), finirebbe inevitabilmente per autodenunciarsi, sia per la facilità con la quale la sua condizione di irregolarità può emergere nel corso dell'attività didattica, sia per la sussistenza di un obbligo di denuncia di tale condizione da parte del personale scolastico che rivesta le qualifiche di cui agli artt. 361 e 362 cod. pen.

Un ulteriore profilo di compromissione degli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost. si connetterebbe alla circostanza che la norma denunciata non prevede, a favore dello straniero clandestino che intenda proporre istanza di permanenza nel territorio dello Stato a fini di tutela di un familiare minore (art. 31 del d.lgs. n. 286 del 1998), garanzie analoghe a quelle accordate allo straniero che presenti domanda di protezione internazionale (sospensione del procedimento penale, con declaratoria di non luogo a procedere in caso di accoglimento): sicché, anche con la presentazione dell'istanza in questione, lo straniero finirebbe per «certificare» la propria posizione di irregolarità in violazione del principio *nemo tenetur se detegere*.

La norma impugnata violerebbe, poi, i principi di ragionevolezza e di buon andamento dei pubblici uffici (artt. 3 e 97, primo comma, Cost.), in quanto perseguirebbe, alla luce della sua complessiva struttura, una finalità – allontanare lo straniero illecitamente presente nel territorio dello Stato – già realizzabile tramite la procedura di espulsione amministrativa, la quale prende comunque avvio parallelamente al procedimento penale; il che comporterebbe pregiudizio alla ragionevole durata dei processi e inutile incremento dei costi.

Risulterebbe violato, ancora, l'art. 25, secondo comma, Cost., in quanto la disposizione censurata sanzionerebbe penalmente una particolare condizione personale e sociale – quella di straniero «clandestino», derivante dalla mera violazione delle norme che disciplinano l'ingresso e il soggiorno nel territorio dello Stato – e non già la commissione di un fatto offensivo di un bene costituzionalmente protetto.

Da ultimo, verrebbe leso l'art. 2 Cost., giacché, in contrasto con la garanzia di rispetto dei diritti inviolabili dell'uomo e il dovere di solidarietà, la nuova previsione punitiva colpirebbe persone che versano, per la quasi totalità, in stato di estrema indigenza.

[*omissis*]

4.– Nell'approccio al *thema decidendum*, giova preliminarmente rilevare come, al di là della generica e indifferenziata formulazione del *petitum*, i giudici rimettenti sottopongano all'esame di questa Corte due diversi ordini di questioni.

Da un lato, infatti, essi contestano, sotto plurimi aspetti, la legittimità costituzionale della scelta di penalizzazione sottesa alla norma impugnata, prospettando, con ciò, doglianze che preluderebbero – ove fondate – alla integrale ablazione della norma stessa. Dall'altro lato, denunciano invece la contrarietà a Costituzione di specifiche articolazioni della disciplina sostanziale o

processuale del reato in esame, formulando così censure destinate a sfociare – nel caso di accoglimento – in una declaratoria di illegittimità costituzionale solo parziale.

Ciò puntualizzato, le questioni sollevate sono in parte infondate e in parte manifestamente inammissibili.

5.− Con riferimento alle questioni del primo gruppo (volte, cioè, a censurare globalmente la scelta di penalizzazione espressa dalla norma impugnata) – sulle quali, per evidenti ragioni di pregiudizialità logica, va portata prioritariamente l'attenzione – lo scrutinio di costituzionalità non può che trovare il suo referente generale nel principio, affermato dalla costante giurisprudenza di questa Corte, in forza del quale l'individuazione delle condotte punibili e la configurazione del relativo trattamento sanzionatorio rientrano nella discrezionalità del legislatore: discrezionalità il cui esercizio può formare oggetto di sindacato, sul piano della legittimità costituzionale, solo ove si traduca in scelte manifestamente irragionevoli o arbitrarie (*ex plurimis*, sentenze n. 47 del 2010, n. 161, n. 41 e n. 23 del 2009, n. 225 del 2008).

6.− Su tale premessa viene anzitutto in rilievo, per il suo carattere radicale, la censura di violazione dei principi di materialità e di necessaria offensività del reato, formulata dal Giudice di pace di Torino in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost.

[*omissis*]

6.2.− Nel merito, tuttavia, il dedotto *vulnus* costituzionale non è riscontrabile.

Contrariamente a quanto sostiene il giudice rimettente, non si può infatti ritenere che l'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998, introducendo nell'ordinamento la contravvenzione di «ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato», penalizzi una mera «condizione personale e sociale» – quella, cioè, di straniero «clandestino» (o, più propriamente, «irregolare») – della quale verrebbe arbitrariamente presunta la pericolosità sociale. Oggetto dell'incriminazione non è un «modo di essere» della persona, ma uno specifico comportamento, trasgressivo di norme vigenti. Tale è, in specie, quello descritto dalle locuzioni alternative «fare ingresso» e «trattenersi» nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del testo unico sull'immigrazione o della disciplina in tema di soggiorni di breve durata per visite, affari, turismo e studio, di cui all'art. 1 della legge n. 68 del 2007: locuzioni cui corrispondono, rispettivamente, una condotta attiva istantanea (il varcare illegalmente i confini nazionali) e una a carattere permanente il cui nucleo antidoveroso è omissivo (l'omettere di lasciare il territorio nazionale, pur non essendo in possesso di un titolo che renda legittima la permanenza).

La condizione di cosiddetta "clandestinità" non è un dato preesistente ed estraneo al fatto, ma rappresenta, al contrario, la conseguenza della stessa condotta resa penalmente illecita, esprimendone in termini di sintesi la nota strutturale di illiceità (non diversamente da come la condizione di pregiudicato per determinati reati deriva, salvo il successivo accertamento giudiziale, dall'avere commesso i reati stessi).

6.3.− Né può condividersi, per altro verso, l'assunto in forza del quale si sarebbe di fronte ad un illecito «di mera disobbedienza», non offensivo – anche solo nella forma della messa in pericolo – di alcun bene giuridico meritevole di tutela: illecito la cui repressione darebbe vita ad una ipotesi di «diritto penale d'autore», al di sotto della quale si radicherebbe l'intento di penalizzare, *ex se*, situazioni di povertà ed emarginazione (e ciò similmente a quanto si verificava, in passato, mediante la fattispecie contravvenzionale – dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 519 del 1995 – della cosiddetta mendicità non invasiva, di cui all'art. 670, primo comma, cod. pen.).

Il bene giuridico protetto dalla norma incriminatrice è, in realtà, agevolmente identificabile nell'interesse dello Stato al controllo e alla gestione dei flussi migratori, secondo un determinato assetto normativo: interesse la cui assunzione ad oggetto di tutela penale non può considerarsi irrazionale ed arbitraria – trattandosi, del resto, del bene giuridico "di categoria", che accomuna buona parte delle norme incriminatrici presenti nel testo unico del 1998 – e che risulta, altresì, offendibile dalle condotte di ingresso e trattenimento illegale dello straniero.

L'ordinata gestione dei flussi migratori si presenta, in specie, come un bene giuridico "strumentale", attraverso la cui salvaguardia il legislatore attua una protezione in forma avanzata del complesso di beni pubblici "finali", di sicuro rilievo costituzionale, suscettivi di essere compromessi

da fenomeni di immigrazione incontrollata. Ciò, secondo una strategia di intervento analoga a quella che contrassegna vasti settori del diritto penale complementare, nei quali la sanzione penale – specie contravvenzionale – accede alla violazione di discipline amministrative afferenti a funzioni di regolazione e controllo su determinate attività, finalizzate a salvaguardare in via preventiva i beni, specie sovraindividuali, esposti a pericolo dallo svolgimento indiscriminato delle attività stesse (basti pensare, ad esempio, al diritto penale urbanistico, dell'ambiente, dei mercati finanziari, della sicurezza del lavoro). Caratteristica, questa, che, nel caso in esame, viene peraltro a riflettersi nell'esiguo spessore della risposta punitiva prefigurata dalla norma impugnata, di tipo meramente pecuniario.

È incontestabile, in effetti, che il potere di disciplinare l'immigrazione rappresenti un profilo essenziale della sovranità dello Stato, in quanto espressione del controllo del territorio. Come questa Corte ha avuto modo di rimarcare, «lo Stato non può [...] abdicare al compito, ineludibile, di presidiare le proprie frontiere: le regole stabilite in funzione d'un ordinato flusso migratorio e di un'adeguata accoglienza vanno dunque rispettate, e non eluse [...], essendo poste a difesa della collettività nazionale e, insieme, a tutela di coloro che le hanno osservate e che potrebbero ricevere danno dalla tolleranza di situazioni illegali» (sentenza n. 353 del 1997). La regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato è, difatti, «collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in materia di immigrazione» (sentenze n. 148 del 2008, n. 206 del 2006 e n. 62 del 1994): vincoli e politica che, a loro volta, rappresentano il frutto di valutazioni afferenti alla "sostenibilità" socio-economica del fenomeno.

Il controllo giuridico dell'immigrazione – che allo Stato, dunque, indubbiamente compete (sentenza n. 5 del 2004), a presidio di valori di rango costituzionale e per l'adempimento di obblighi internazionali – comporta, d'altro canto, necessariamente la configurazione come fatto illecito della violazione delle regole in cui quel controllo si esprime. Determinare quale sia la risposta sanzionatoria più adeguata a tale illecito, e segnatamente stabilire se esso debba assumere una connotazione penale, anziché meramente amministrativa (com'era anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009), rientra nell'ambito delle scelte discrezionali del legislatore, il quale ben può modulare diversamente nel tempo – in rapporto alle mutevoli caratteristiche e dimensioni del fenomeno migratorio e alla differente pregnanza delle esigenze ad esso connesse – la qualità e il livello dell'intervento repressivo in materia.

6.4.– In questa prospettiva, risulta altresì priva di fondamento la tesi del giudice *a quo*, stando alla quale l'incriminazione introdurrebbe, nella sostanza, una presunzione assoluta di pericolosità sociale dell'immigrato irregolare, non rispondente all'*id quod plerumque accidit* e perciò stesso arbitraria.

Al pari di quanto avviene per il reato di inosservanza dell'ordine di allontanamento, di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 286 del 1998 – che, come già rilevato da questa Corte, «prescinde da una accertata o presunta pericolosità dei soggetti responsabili» (sentenza n. 22 del 2007) – la norma impugnata non sancisce alcuna presunzione di tal fatta, ma si limita – similmente alla generalità delle norme incriminatrici – a reprimere la commissione di un fatto oggettivamente (e comunque) antigiuridico, offensivo di un interesse reputato meritevole di tutela: violazione riscontrabile – come nota anche l'Avvocatura generale dello Stato – indipendentemente dalla personalità dell'autore, la quale potrà rilevare, semmai, solo sul piano della commisurazione della pena da parte del giudice, secondo i criteri dettati dall'art. 133, secondo comma, cod. pen.

Non può essere, dunque, utilmente richiamata, ai presenti fini, l'affermazione di questa Corte, in forza della quale la condizione soggettiva connessa al «mancato possesso di un titolo abilitativo alla permanenza nel territorio dello Stato [...], di per sé, non è univocamente sintomatica [...] di una particolare pericolosità sociale» (sentenza n. 78 del 2007). Si tratta, infatti, di affermazione resa in un contesto ben diverso da quello che qui rileva, e, cioè, a sostegno della declaratoria di illegittimità costituzionale di alcune norme dell'ordinamento penitenziario (artt. 47, 48 e 50 della legge 26 luglio 1975, n. 354), ove interpretate nel senso che all'immigrato irregolare sia in ogni caso precluso l'accesso alle misure alternative alla detenzione da esse previste. Tali misure si connettono, infatti,

all'esigenza di individualizzazione della pena in fase esecutiva, in rapporto alla quale la valutazione di pericolosità sociale del condannato – da condursi caso per caso, e non sulla base di arbitrarie presunzioni assolute – viene, per converso, in primario rilievo.

6.5.− Quale notazione conclusiva sul punto, si deve, d'altro canto, rilevare come la scelta operata dal legislatore italiano con la novella del 2009 sia tutt'altro che isolata nel panorama internazionale.

L'analisi comparatistica rivela, difatti, come norme incriminatrici dell'immigrazione irregolare di ispirazione similare, talora accompagnate dalla comminatoria di pene anche significativamente più severe di quella prevista dalla norma scrutinata, siano presenti nelle legislazioni di diversi Paesi dell'Unione europea: e ciò tanto nell'ambito dei Paesi più vicini al nostro per tradizioni giuridiche (quali la Francia e la Germania), che fra quelli di diversa tradizione (quale il Regno Unito).

7.− Nelle considerazioni che precedono è già insita l'insussistenza della violazione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), denunciata dallo stesso Giudice di pace di Torino sul rilievo che, punendo indiscriminatamente lo straniero che sia entrato o si sia trattenuto illegalmente nel territorio dello Stato, il nuovo art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998 equiparerebbe fattispecie marcatamente eterogenee e soggetti di differente pericolosità sociale (quali lo straniero che ha varcato clandestinamente i confini nazionali e che vive dei proventi del delitto e il migrante trattenutosi irregolarmente dopo un ingresso legittimo, ma ben integrato nella comunità sociale e che svolge un'attività lavorativa).

Per un verso, infatti, si ribadisce che la norma incriminatrice in esame non è diretta a sanzionare la "condotta di vita" e i propositi del migrante irregolare (i quali, ove assumano connotazioni criminose, troveranno eventualmente risposta punitiva in altre norme), quanto piuttosto (e soltanto) l'inosservanza delle norme sull'ingresso e il soggiorno dello straniero nel territorio dello Stato.

La diversa gravità dell'inosservanza potrà essere, per altro verso, apprezzata e valorizzata dal giudice in sede di determinazione della pena in concreto nell'ambito della forbice edittale, sufficientemente ampia a tal fine, sia pure nell'ambito di una configurazione dell'illecito quale contravvenzione punita con la sola pena pecuniaria (ammenda da 5.000 a 10.000 euro). Per consolidata giurisprudenza di questa Corte, è infatti consentito al legislatore includere in uno stesso paradigma punitivo una pluralità di fattispecie distinte per struttura e disvalore, spettando in tali casi al giudice far emergere la differenza tra le varie condotte tramite la graduazione della pena tra il minimo e il massimo edittale (tra le altre, sentenza n. 47 del 2010; ordinanze n. 213 del 2000, n. 145 del 1998, n. 456 del 1997, n. 220 del 1996).

Con particolare riguardo, d'altro canto, alle ipotesi a carattere "marginale" – che il giudice *a quo* evoca con il riferimento alla situazione dello straniero che si trattenga in Italia oltre il termine del visto di ingresso per ragioni puramente contingenti (quali l'aver perso l'aereo o il non aver ricevuto tempestivamente dai parenti all'estero il denaro per l'acquisto del biglietto di viaggio) – occorre tener conto anche della circostanza che l'attribuzione della competenza per il reato in esame al giudice di pace è atta a rendere operante l'istituto dell'esclusione della procedibilità per «particolare tenuità del fatto», previsto dall'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000, un istituto che, in presenza delle condizioni stabilite da tale articolo, potrà valere a sottrarre a pena le irregolarità di più ridotto significato.

8.− In relazione, poi, alla ulteriore censura, formulata sempre dal Giudice di pace di Torino, di lesione dei diritti inviolabili dell'uomo e del principio di solidarietà (art. 2 Cost.), non ha fondamento l'eccezione di inammissibilità dell'Avvocatura dello Stato, basata sulla considerazione che, alla stregua di quanto riferito nell'ordinanza di rimessione, l'imputato nel giudizio *a quo* non versa in condizioni di indigenza, svolgendo un'attività lavorativa.

[*omissis*]

Nel merito, la violazione dedotta non è comunque ravvisabile.

Al riguardo, giova preliminarmente rilevare che, ove la tesi del rimettente fosse valida, la ragione dell'illegittimità costituzionale non risiederebbe nella scelta di configurare come reato l'inosservanza delle disposizioni sull'ingresso e il soggiorno dello straniero nel territorio dello Stato

– vale a dire nella sanzione – ma, più a monte, nello stesso precetto: e, cioè, nelle regole – collocate fuori della norma oggi sottoposta a scrutinio – che precludono o limitano l'ingresso o la permanenza degli stranieri (o, quantomeno, degli stranieri "indigenti") nel territorio dello Stato, a prescindere dal fatto che la violazione venga punita con la sanzione penale o con semplice sanzione amministrativa.

Al di là di ciò, va poi osservato che, mentre il contrasto con i diritti inviolabili dell'uomo è allegato dal rimettente in termini puramente apodittici, per quanto attiene al principio di solidarietà, è giurisprudenza costante di questa Corte – chiamata ad occuparsi del tema segnatamente in rapporto alla disciplina dei divieti di espulsione e di respingimento e del ricongiungimento familiare (artt. 19 e 29 del d.lgs. n. 286 del 1998) – che, in materia di immigrazione, «le ragioni della solidarietà umana non possono essere affermate al di fuori di un corretto bilanciamento dei valori in gioco» (sentenza n. 353 del 1997). In particolare, «le ragioni della solidarietà umana non sono di per sé in contrasto con le regole in materia di immigrazione previste in funzione di un ordinato flusso migratorio e di un'adeguata accoglienza ed integrazione degli stranieri» (ordinanze n. 192 e n. 44 del 2006, n. 217 del 2001): e ciò nella cornice di un «quadro normativo [...] che vede regolati in modo diverso – anche a livello costituzionale (art. 10, terzo comma, Cost.) – l'ingresso e la permanenza degli stranieri nel Paese, a seconda che si tratti di richiedenti il diritto di asilo o rifugiati, ovvero di c.d. "migranti economici"» (sentenza n. 5 del 2004; ordinanze n. 302 e n. 80 del 2004). In materia il legislatore fruisce, dunque, di ampia discrezionalità nel porre limiti all'accesso degli stranieri nel territorio dello Stato, all'esito di un bilanciamento dei valori che vengono in rilievo: discrezionalità il cui esercizio è sindacabile da questa Corte solo nel caso in cui le scelte operate si palesino manifestamente irragionevoli (*ex plurimis*, sentenze n. 148 del 2008, n. 361 del 2007, n. 224 e n. 206 del 2006) e che si estende, secondo quanto in precedenza osservato, anche al versante della selezione degli strumenti repressivi degli illeciti perpetrati.

Le ragioni della solidarietà trovano, in questo senso, espressione – oltre che nella ricordata disciplina dei divieti di espulsione e di respingimento e del ricongiungimento familiare – nell'applicabilità, allo straniero irregolare, della normativa sul soccorso al rifugiato e la protezione internazionale, di cui al d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251 (Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta), fatta espressamente salva dal comma 6 dello stesso art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998, che prevede la sospensione del procedimento penale per il reato in esame nel caso di presentazione della relativa domanda e, nell'ipotesi di suo accoglimento, la pronuncia di una sentenza di non luogo a procedere (analoga pronuncia è prevista, altresì, nel caso di rilascio del permesso di soggiorno nelle ipotesi di cui all'art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, e cioè quando, pur in presenza delle condizioni ostative ivi indicate, ricorrano «seri motivi [...] di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano»).

9.– Va esclusa, del pari, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., prospettata dal Giudice di pace di Lecco per asserita contrarietà della norma impugnata alla direttiva 2008/115/CE, segnatamente nella parte in cui quest'ultima prefigura come modalità ordinaria di esecuzione delle «decisioni di rimpatrio» dei cittadini di paesi terzi, il cui soggiorno è irregolare, la fissazione di un termine per la «partenza volontaria» (art. 7).

Non occorre verificare, in questa sede, la reale validità dell'argomento su cui poggia la censura e consistente, in sostanza, nell'assunto per cui la facoltà degli Stati membri di non applicare la citata direttiva ai «cittadini di paesi terzi [...] sottoposti a rimpatrio come sanzione penale o come conseguenza di una sanzione penale» (art. 2, paragrafo 2, lettera *b*) dovrebbe ritenersi riferita, per non svuotare di senso la direttiva stessa, esclusivamente alle fattispecie penali diverse dall'ingresso o dal soggiorno irregolare.

È sufficiente osservare che il termine di adeguamento dell'ordinamento nazionale alla direttiva non è ancora scaduto, risultando fissato al 24 dicembre 2010 (art. 20): circostanza che rende, allo stato, comunque non significativo, ai fini della configurabilità della lesione costituzionale denunciata, l'ipotizzato contrasto con la disciplina comunitaria.

Peraltro, detto contrasto non deriverebbe comunque dall'introduzione del reato oggetto di scrutinio, quanto piuttosto – in ipotesi – dal mantenimento delle norme interne preesistenti che individuano nell'accompagnamento coattivo alla frontiera la modalità normale di esecuzione dei provvedimenti espulsivi (in particolare, art. 13, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998): norme diverse, dunque, da quella impugnata.

10.− Infondata è pure la censura di violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento dei pubblici uffici (artt. 3 e 97 Cost.), formulata dal Giudice di pace di Torino sulla scorta della considerazione che la norma censurata perseguirebbe, nel suo complesso, un obiettivo (allontanare lo straniero illegalmente presente nel territorio dello Stato) realizzabile negli stessi termini tramite l'istituto dell'espulsione amministrativa, col risultato di dare luogo ad una inutile duplicazione di procedimenti aventi il medesimo scopo.

Per quanto attiene al primo dei due parametri invocati (il principio di ragionevolezza), è ben vero, in effetti, che le condotte che integrano il reato di cui si discute, costituendo nel contempo violazioni della disciplina sull'ingresso e il soggiorno dello straniero nello Stato, erano e restano sanzionate, in via amministrativa, con l'espulsione disposta dal prefetto ai sensi dell'art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998: onde si riscontra una sovrapposizione – tendenzialmente completa – della disciplina penale a quella amministrativa.

È altrettanto vero che, alla luce della complessiva configurazione della norma in esame, il legislatore mostra di considerare l'applicazione della sanzione penale come un esito "subordinato" rispetto alla materiale estromissione dal territorio nazionale dello straniero ivi illegalmente presente. Lo attestano univocamente le circostanze – poste in rilievo dal giudice *a quo* – che, in deroga al generale disposto dell'art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, lo straniero sottoposto a procedimento penale per il reato in questione possa essere espulso in via amministrativa senza il nulla osta dell'autorità giudiziaria; che, una volta avuta notizia dell'esecuzione dell'espulsione o del respingimento ai sensi dell'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, il giudice debba pronunciare sentenza di non luogo a procedere (e ciò indipendentemente dallo stadio raggiunto dal procedimento penale, a differenza di quanto previsto dall'art. 13, comma 3-*quater*, del d.lgs. n. 286 del 1998); che, nel caso di condanna, la pena dell'ammenda – espressamente sottratta all'oblazione (art. 10-*bis*, comma 1, secondo periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998) – possa essere sostituita dal giudice con la misura dell'espulsione per un periodo non inferiore a cinque anni (artt. 16, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 e 62-*bis* del d.lgs. n. 274 del 2000).

Tale assetto normativo – che trova la sua *ratio* precipuamente «nel diminuito interesse dello Stato alla punizione di soggetti ormai estromessi dal proprio territorio» (con riferimento alla previsione dell'art. 13, comma 3-*quater*, del d.lgs. n. 286 del 1998, ordinanze n. 143 e n. 142 del 2006), tanto più avvertibile quando il fatto penalmente rilevante si sostanzi nella mera violazione della disciplina sull'ingresso e la permanenza nel territorio stesso – non comporta ancora, tuttavia, che il procedimento penale per il reato in esame sia destinato, a priori, a rappresentare un mero "duplicato" del procedimento amministrativo di espulsione (di norma, per giunta, più celere): e ciò, a tacer d'altro, per la ragione che – come l'esperienza attesta – in un largo numero di casi non è possibile, per la pubblica amministrazione, dare corso all'esecuzione dei provvedimenti espulsivi. La stessa sostituzione della pena pecuniaria con la misura dell'espulsione da parte del giudice – configurata, peraltro, dall'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 come soltanto discrezionale («può») – resta espressamente subordinata alla condizione che non ricorrano le situazioni che, ai sensi dell'art. 14, comma 1, del medesimo decreto legislativo, impediscono l'esecuzione immediata dell'espulsione con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica (necessità di procedere al soccorso dello straniero, ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, all'acquisizione di documenti per il viaggio, ovvero indisponibilità di vettore o di altro mezzo di trasporto idoneo).

È pure difficilmente contestabile, per altro verso, che – come da più parti criticamente rimarcato – la pena dell'ammenda, applicabile nei casi di mancata esecuzione (o eseguibilità immediata) dell'espulsione, presenti una ridotta capacità dissuasiva: e ciò, a fronte della condizione di insolvibilità in cui assai spesso (ma, comunque, non indefettibilmente) versa il migrante irregolare

e della difficoltà di convertire la pena rimasta ineseguita in lavoro sostitutivo o in obbligo di permanenza domiciliare (art. 55 del d.lgs. n. 274 del 2000), stante la problematica compatibilità di tali misure con la situazione personale del condannato, spesso privo di fissa dimora e che, comunque, non può risiedere legalmente in Italia.

Simili valutazioni – al pari di quella attinente, più in generale, al rapporto fra "costi e benefici" connessi all'introduzione della nuova figura criminosa, rapporto secondo molti largamente deficitario (tanto più in un sistema che già prevede, in caso di mancata esecuzione immediata dell'espulsione, l'ordine di allontanamento del questore, che innesca la più energica tutela penale predisposta dall'art. 14, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 286 del 1998) – attengono, tuttavia, all'opportunità della scelta legislativa su un piano di politica criminale e giudiziaria: piano di per sé estraneo al sindacato di costituzionalità. Come già ad altro fine rimarcato, difatti, «non spetta a questa Corte esprimere valutazioni sull'efficacia della risposta repressiva penale rispetto a comportamenti antigiuridici che si manifestino nell'ambito del fenomeno imponente dei flussi migratori dell'epoca presente, che pone gravi problemi di natura sociale, umanitaria e di sicurezza» (sentenza n. 236 del 2008).

Non è superfluo comunque aggiungere che l'assoggettamento a sanzioni pecuniarie dei fatti di immigrazione irregolare è anch'esso tutt'altro che ignoto all'esperienza comparatistica (pene pecuniarie, alternative o congiunte alla pena detentiva, sono previste, ad esempio, dalle legislazioni tedesca, francese e del Regno Unito; mentre la legge spagnola contempla, per il soggiorno irregolare, la sola sanzione amministrativa pecuniaria).

Inconferente è l'altro parametro invocato dal giudice rimettente: ossia il principio di buon andamento dei pubblici uffici. Per consolidata giurisprudenza di questa Corte, infatti, detto principio è riferibile all'amministrazione della giustizia solo per quanto attiene all'organizzazione e al funzionamento degli uffici giudiziari, e non all'attività giurisdizionale in senso stretto (*ex plurimis*, sentenze n. 64 del 2009 e n. 272 del 2008; ordinanze n. 408 del 2008 e n. 27 del 2007).

11.– Passando, con ciò, all'esame del secondo gruppo di questioni, che investono specifici segmenti della disciplina del reato di cui si discute, viene in considerazione, anzitutto, quella afferente alla mancata reiterazione, in rapporto alla condotta dell'illegale trattenimento, della clausola «senza giustificato motivo», presente nella norma incriminatrice "finitima" di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 286 del 1998: norma che pure reprime – e in modo più severo – una forma speciale di indebita permanenza dello straniero nello Stato, cioè quella conseguente all'inottemperanza all'ordine del questore di lasciare entro cinque giorni il territorio nazionale, impartito ai sensi del comma 5-*bis* dello stesso articolo.

11.1.– La questione non è fondata.

Questa Corte ha avuto modo di pronunciarsi sulla valenza della formula «senza giustificato motivo», che compare nella norma evocata come *tertium comparationis*, in rapporto a questioni di legittimità costituzionale volte segnatamente a denunciare il difetto di determinatezza di detta clausola e, di riflesso, della fattispecie penale in cui essa si colloca. Nel disattendere la censura, si è rilevato che il significato della locuzione è, in realtà, ricostruibile – mediante una operazione interpretativa non esorbitante dall'ordinario compito ermeneutico affidato al giudice – alla luce della specifica finalità dell'incriminazione (rimuovere, rendendo «effettivo il provvedimento di espulsione», «situazioni di illiceità o di pericolo correlate alla presenza dello straniero nel territorio dello Stato») e del quadro normativo su cui l'incriminazione stessa si innesta: quadro normativo che, come già ricordato ad altro fine, vede diversamente regolato l'ingresso e il soggiorno degli stranieri nello Stato, a seconda che si tratti di richiedenti il diritto di asilo o di rifugiati, ovvero di «migranti economici». In simile prospettiva, «la clausola in questione, se pure non può essere ritenuta evocativa delle sole cause di giustificazione in senso tecnico – lettura che la renderebbe pleonastica, posto che le scriminanti opererebbero comunque, in quanto istituti di ordine generale – ha tuttavia riguardo a situazioni ostative di particolare pregnanza, che incidano sulla stessa possibilità, soggettiva od oggettiva, di adempiere all'intimazione, escludendola ovvero rendendola difficoltosa o pericolosa; non anche ad esigenze che riflettano la condizione tipica del "migrante economico", sebbene espressive di istanze in sé pienamente legittime, sempre che – come è ovvio – non ricorrano situazioni

riconducibili alle scriminanti previste dall'ordinamento» (sentenza n. 5 del 2004; ordinanze n. 386 del 2006, n. 302 e n. 80 del 2004).

Alla luce di tale conclusione, si è quindi esclusa la fondatezza di ulteriori censure di costituzionalità, alla stregua delle quali la norma incriminatrice di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 286 del 1998 avrebbe delineato, in contrasto con l'art. 27 Cost., una ipotesi di responsabilità oggettiva, assoggettando a pena anche lo straniero che si trovi nella pratica impossibilità di munirsi di documenti e di biglietto di viaggio nel ristretto termine di cinque giorni: ciò, ad esempio, per la sua «condizione di assoluta impossidenza [...], che non gli consenta di recarsi nel termine alla frontiera (in particolare aerea o marittima) e di acquistare» detto biglietto; ovvero in conseguenza del «mancato rilascio, da parte della competente autorità diplomatica o consolare, dei documenti necessari, pure sollecitamente e diligentemente richiesti». In tali ipotesi, si deve, infatti, senz'altro ravvisare un «giustificato motivo» di inottemperanza all'ordine di allontanamento, con conseguente esclusione della configurabilità del reato (sentenza n. 5 del 2004; ordinanze n. 386 del 2006 e n. 302 del 2004).

11.2.– Dalle affermazioni di questa Corte ora ricordate non è lecito peraltro desumere – come mostra invece di ritenere il Giudice di pace di Lecco – che l'inserimento nella formula descrittiva dell'illecito della clausola «senza giustificato motivo» sia indispensabile al fine di assicurare la conformità al principio di colpevolezza di ogni reato in materia di immigrazione, e particolarmente di quello oggetto dell'odierno scrutinio.

Se è vero, infatti, che, come già rimarcato, la portata di detta clausola va oltre il mero richiamo alle esimenti di carattere generale, è altrettanto certo, tuttavia, che la mancanza della clausola non impedisce che le esimenti generali trovino comunque applicazione: il che è sufficiente, in ogni caso, a garantire il rispetto del principio costituzionale invocato (diversamente opinando, la clausola stessa dovrebbe rinvenirsi in qualunque norma incriminatrice).

Fuori discussione, così, è l'applicabilità anche al reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato delle scriminanti comuni – e, in particolare, di quella dello stato di necessità (art. 54 cod. pen.) – come pure delle cause di esclusione della colpevolezza, ivi compresa l'ignoranza inevitabile della legge penale (art. 5 cod. pen., quale risultante a seguito della sentenza n. 364 del 1988 di questa Corte), cui fa specifico riferimento il rimettente allorché evoca, in chiave critica, le situazioni dello straniero che non comprenda la lingua italiana o che entri in contatto per la prima volta con l'ordinamento giuridico nazionale.

Con particolare riguardo, poi, alla figura dell'illecito trattenimento – cui è circoscritto il quesito di costituzionalità – rimane, altresì, operante il basilare principio *ad impossibilia nemo tenetur*, valevole per la generalità delle fattispecie omissive proprie. In rapporto a tali fattispecie, difatti, l'impossibilità (materiale o giuridica) di compimento dell'azione richiesta esclude – secondo una diffusa opinione – la configurabilità del reato, prima ancora che sul piano della colpevolezza, già su quello della tipicità, trattandosi di un limite logico alla stessa configurabilità dell'omissione. Ne consegue che, per questo verso, un insieme di situazioni, rilevanti come «giustificato motivo» in rapporto al reato di inottemperanza all'ordine di allontanamento, ben possono venire in considerazione anche ai fini di escludere la configurabilità della contravvenzione di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998 (si pensi, ad esempio, alla indisponibilità, da parte dello straniero, per cause indipendenti dalla sua volontà, dei documenti necessari al fine di lasciare legalmente il territorio nazionale).

11.3.– Residua pur sempre – è ben vero – una diversità di regime rispetto all'ipotesi criminosa di cui al citato art. 14, comma 5-*ter*, connessa alla rilevata maggiore ampiezza delle situazioni riconducibili al paradigma del «giustificato motivo» rispetto alle cause generali di non punibilità. Tale diversità non determina, tuttavia, la violazione dell'art. 3 Cost. denunciata da entrambi i giudici rimettenti: e ciò alla luce sia della differente connotazione delle fattispecie poste a confronto che dell'esistenza di una differente disciplina.

Come già in altra occasione osservato da questa Corte, infatti, «la scelta del legislatore di riconoscere efficacia giustificativa, per il reato di inottemperanza all'ordine di allontanamento impartito dal questore, a situazioni ostative diverse dalle esimenti di carattere generale, trova fondamento nella peculiarità di tale forma di espulsione, la cui esecuzione è affidata allo straniero

medesimo, e la cui adozione è consentita solo quando non sia possibile l'accompagnamento alla frontiera, eventualmente preceduto dal trattenimento dell'interessato in un centro di identificazione e di espulsione» (ordinanza n. 41 del 2009, che ha conseguentemente escluso la configurabilità di una esigenza costituzionale di estensione della clausola «senza giustificato motivo» alla figura criminosa, a carattere commissivo, delineata dal comma 5-*quater* dello stesso art. 14, che configura come delitto la condotta dello straniero che venga trovato nel territorio nazionale dopo esserne stato espulso ai sensi del precedente comma 5-*ter*).

I presupposti che, nel sistema della legge (art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998), autorizzano l'amministrazione ad avvalersi dello strumento dell'ordine di allontanamento, in deroga al principio di esecuzione immediata dell'espulsione in forma coattiva, richiamano, in effetti, esigenze cui frequentemente corrispondono situazioni di rilevante difficoltà di tempestivo adempimento da parte dell'intimato (sentenza n. 5 del 2004, ordinanza n. 386 del 2006). Prospettiva nella quale l'impiego della clausola in questione rappresenta, dunque, un elemento che contribuisce a rendere costituzionalmente "tollerabile" il rigore sanzionatorio che caratterizza la figura criminosa (sentenza n. 22 del 2007).

Non equiparabile, sotto questo profilo, è la contravvenzione di cui al censurato art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998, che reprime con semplice pena pecuniaria la generica inosservanza delle disposizioni in tema di soggiorno (oltre che di ingresso) dello straniero nel territorio dello Stato: e ciò indipendentemente dall'intervento di un ordine amministrativo individualizzato, caratterizzato da un ristretto termine di adempimento e atto ad innescare un netto "salto di qualità" della risposta punitiva.

Rispetto alla contravvenzione in questione è, d'altra parte, rinvenibile un diverso strumento di "moderazione" dell'intervento sanzionatorio, non operante in rapporto alla fattispecie criminosa posta a confronto. Si tratta, in specie, del già ricordato istituto della improcedibilità per particolare tenuità del fatto (art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000), reso applicabile dall'attribuzione della competenza per il reato in esame al giudice di pace: istituto la cui disciplina – nel suo riferimento alle condizioni dell'esiguità dell'offesa all'interesse tutelato, dell'occasionalità della violazione, del ridotto grado di colpevolezza e del pregiudizio recato dal procedimento penale alle esigenze di lavoro, di studio, di famiglia o di salute dell'imputato – può valere a "controbilanciare" la mancata attribuzione di rilievo alle fattispecie di «giustificato motivo» che esulino dal novero delle cause generali di non punibilità.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

1) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 1, comma 16, lettera *a)*, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), di cui ai punti 6, 7, 8, 9, 10 e 11 del *Considerato in diritto*, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 25, secondo comma, 27, 97, primo comma, e 117 della Costituzione, dal Giudice di pace di Lecco, sezione distaccata di Missaglia, e dal Giudice di pace di Torino con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2010.

Sentenza n. 186/2020 (Pres. Cartabia; Red. de Pretis)

Straniero – Richiedenti protezione internazionale – Domanda di iscrizione anagrafica – Requisiti – Previsione, introdotta con decreto-legge, che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo non costituisce titolo per l'iscrizione – Irrazionalità e irragionevole disparità di trattamento con conseguente violazione della pari dignità sociale – Illegittimità costituzionale

Straniero – Disposizioni in materia di protezione internazionale, immigrazione e sicurezza pubblica – Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica – Preclusione generale dell'iscrizione anagrafica degli stranieri richiedenti asilo – Illegittimità costituzionale consequenziale in *parte qua*

Considerato in diritto

1.– I Tribunali ordinari di Milano, sezione prima (reg. ord. 145 del 2019), Ancona, sezione prima (reg. ord. n. 153 del 2019) e Salerno, sezione civile feriale (reg. ord. n. 158 e n. 159 del 2019), hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera *a)*, numero 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, per violazione complessivamente degli artt. 2, 3, 10, 16, 77, secondo comma, 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 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, all'art. 2, paragrafo 1, del Protocollo n. 4 della CEDU, adottato a Strasburgo il 16 settembre 1963 e reso esecutivo con il d.P.R. 14 aprile 1982, n. 217, che riconosce taluni diritti e libertà diversi da quelli che figurano già nella convenzione e nel suo primo protocollo addizionale, nonché in riferimento agli artt. 12 e 26 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato a New York il 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881.

I Tribunali rimettenti sono stati aditi da stranieri richiedenti asilo cui è stata negata l'iscrizione anagrafica. I ricorsi introduttivi dei giudizi davanti ai Tribunali di Ancona e di Salerno sono stati proposti ex art. 700 del codice di procedura civile. Quello dinanzi al Tribunale di Milano è stato promosso con ricorso ex art. 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), ed ex art. 44 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nonché ex art. 702-*bis* cod. proc. civ.

I giudizi davanti ai Tribunali di Ancona e di Salerno sono dunque procedimenti cautelari promossi sul presupposto del pregiudizio grave e irreparabile che potrebbe derivare al ricorrente dal diniego di iscrizione anagrafica (conseguente all'applicazione della norma censurata), in attesa della decisione di merito. In questi giudizi i rimettenti hanno concesso la misura cautelare «con riserva di confermare il provvedimento o caducarlo, ordinando quindi la cancellazione dell'iscrizione, all'esito del giudizio di costituzionalità» (in questi termini, il Tribunale di Ancona).

Il giudizio davanti al Tribunale di Milano è un procedimento sommario di cognizione promosso per chiedere, «previo occorrendo rinvio alla Corte costituzionale, la dichiarazione di

invalidità e l'accertamento del carattere discriminatorio del rifiuto opposto dal Comune di Milano alla iscrizione del ricorrente nell'anagrafe della popolazione residente».

[*omissis*]

2.− Prima di esaminare le censure prospettate, si impone una ricostruzione del quadro normativo, anche al fine di chiarire il significato della disposizione censurata.

2.1.− L'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018 ha apportato una serie di modifiche agli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 142 del 2015 e ha disposto l'abrogazione del successivo art. 5-*bis*. In particolare, l'art. 13 si compone di un solo comma, articolato, al suo interno, in tre lettere (*a*, *b* e *c*).

La lettera *a)* modifica l'art. 4 del d.lgs. n. 142 del 2015 e reca due disposizioni (contraddistinte dai numeri 1 e 2): con la prima al comma 1 del citato art. 4 è aggiunto il seguente periodo (non censurato dagli odierni rimettenti): «Il permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera *c)*, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445»; con la seconda è inserito, dopo il comma 1 del citato art. 4, il comma 1-*bis* (censurato da tutti i rimettenti) del seguente tenore: «1-*bis*. Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

La lettera *b)* modifica l'art. 5 del d.lgs. n. 142 del 2015 e reca due disposizioni (contraddistinte dai numeri 1 e 2), entrambe non censurate dagli odierni rimettenti: con la prima è così sostituito il comma 3 del citato art. 5: «3. L'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio individuato ai sensi dei commi 1 e 2»; con la seconda è così modificato il comma 4 del citato art. 5: «le parole "un luogo di residenza" sono sostituite dalle seguenti: "un luogo di domicilio"».

Infine, la lettera *c)* (anch'essa non censurata) dispone l'abrogazione dell'art. 5-*bis* del d.lgs. n. 142 del 2015, che disciplinava le modalità di iscrizione anagrafica del richiedente protezione internazionale.

2.2.− La disposizione censurata, in base alla quale «[i]l permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica [...]», è stata oggetto di due opposte interpretazioni.

2.2.1.− A fronte dell'interpretazione fatta propria dagli odierni rimettenti che sostengono – almeno in via principale (così il Tribunale di Milano) – l'effetto preclusivo dell'iscrizione anagrafica e, su questo assunto, argomentano sull'illegittimità costituzionale della disposizione *de qua*, si registra una diversa opzione interpretativa (sostenuta, tra i primi, da: Tribunale di Firenze, sezione quarta civile, ordinanza 18 marzo 2019; Tribunale di Bologna, protezione internazionale civile, ordinanza 2 maggio 2019; Tribunale di Genova, sezione undicesima civile, ordinanza 20 maggio 2019; Tribunale di Firenze, sezione specializzata per l'immigrazione, la protezione internazionale e la libera circolazione dei cittadini UE, ordinanza 27 maggio 2019; Tribunale di Lecce, sezione prima civile, ordinanza 4 luglio 2019; Tribunale di Parma, sezione prima civile, ordinanza 2 agosto 2019; Tribunale di Bologna, sezione specializzata per l'immigrazione, la protezione internazionale e la libera circolazione dei cittadini UE, ordinanza 23 settembre 2019; Tribunale di Firenze, sezione quarta civile, ordinanza 22 novembre 2019; Tribunale di Roma, sezione diritti della persona e immigrazione civile, ordinanza 25 novembre 2019), che, facendo leva sull'asserita ambiguità del dato letterale (e in particolare sulla formula «non costituisce titolo»), esclude che l'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018 impedisca l'iscrizione anagrafica, dovendosi piuttosto ritenere che esso si limiti a precisare che il possesso del solo permesso di soggiorno per richiesta di asilo non è sufficiente per ottenere l'iscrizione all'anagrafe.

In particolare, i passaggi fondamentali di questo percorso interpretativo sono i seguenti: la norma non contiene un divieto esplicito di iscrizione anagrafica; nell'ordinamento non si rinvengono documenti che «costituiscono titolo» per l'iscrizione anagrafica; tale iscrizione è, piuttosto, l'esito di un procedimento amministrativo diretto ad accertare una situazione di fatto; esiste un diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica (fra le tante, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 26 maggio 1997, n. 4674, e 19 giugno 2000, n. 449), disciplinato dall'art. 1 del d.P.R. 30 maggio 1989, n. 223 (Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente); il diritto

all'iscrizione anagrafica è esercitato attraverso una dichiarazione dell'interessato all'ufficiale di stato civile, con cui si dà atto della propria permanenza in un certo luogo e dell'intenzione di abitarvi stabilmente; nel quadro normativo delineato (e così interpretato) si inserisce, coerentemente, l'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998, secondo cui: «Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione [...]»; il permesso di soggiorno per richiesta di asilo – ma la stessa cosa può dirsi per gli altri permessi di soggiorno – non è mai stato «titolo» per l'iscrizione anagrafica; l'abrogazione dell'art. 5-*bis* del d.lgs. n. 142 del 2015 ha come effetto solo quello di eliminare la modalità di iscrizione "semplificata" ivi prevista e di far riespandere le modalità ordinarie di iscrizione anagrafica (previste dal d.P.R. n. 223 del 1989); infine, la previsione secondo cui «[l]'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio [...]» non può supplire alla limitazione dei diritti individuali connessi alla residenza anagrafica.

2.2.2.− La descritta interpretazione non appare praticabile per le ragioni di seguito indicate, dovendosi invece ritenere, come sostenuto dai giudici rimettenti, che la disposizione censurata precluda l'iscrizione anagrafica degli stranieri richiedenti asilo.

Innanzitutto, depone in tale senso quanto riportato nella relazione illustrativa del decreto-legge e, negli stessi termini, in quella illustrativa del disegno di legge di sua conversione. In questi documenti si legge, tra l'altro, che il «permesso di soggiorno per richiesta asilo non consente l'iscrizione anagrafica dei residenti» e che «[l]'esclusione dall'iscrizione anagrafica si giustifica per la precarietà del permesso per richiesta asilo e risponde alla necessità di definire preventivamente la condizione giuridica del richiedente». In questo modo, del resto, la disposizione è stata letta anche dai vari soggetti auditi nel corso del procedimento di conversione in legge del decreto, come risulta dalle loro relazioni. In particolare, va segnalato quanto affermato dal direttore dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), secondo cui «[i]l cambiamento normativo comporterà comunque un'interruzione nella serie storica della popolazione residente, portando in alcuni casi, specie a livello locale, variazioni non trascurabili del totale della popolazione residente», e dal Ministro dell'interno, che, a fronte della «difficoltà per le amministrazioni comunali di far fronte agli adempimenti in materia di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo residenti sui loro territori», ha individuato nella «precarietà della loro permanenza sul territorio» la ragione dell'esclusione dell'iscrizione anagrafica.

Coerenti con queste premesse appaiono alcune circolari diramate dal Ministero dell'interno dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 113 del 2018, tra le quali quella del 18 ottobre 2018, recante «D.L. 4 ottobre 2018, n. 113 (*G.U.* n. 231 del 4/10/2018). Art. 13 (Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica)», in cui si legge: «[p]ertanto, dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale di cui all'art. 4, comma 1, del citato d.lgs. n. 142/2015, non potrà consentire l'iscrizione anagrafica», e quella del 18 dicembre 2018 (Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante "Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata", convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132), nella quale si legge: «[d]i conseguenza, ai richiedenti asilo – che, peraltro, non saranno più iscritti all'anagrafe dei residenti (articolo 13) – vengono dedicate le strutture di prima accoglienza (CARA e CAS), all'interno delle quali permangono, come nel passato, fino alla definizione del loro status».

È inoltre significativo il dato letterale delle disposizioni introdotte con l'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018, che puntano a sostituire il riferimento al luogo di residenza con quello al luogo di domicilio e di conseguenza abrogano non solo la disposizione che regola la speciale modalità di iscrizione anagrafica, ma la stessa previsione dell'iscrizione anagrafica (art. 5-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 142 del 2015); modifica, quest'ultima in particolare, che sarebbe priva di senso se la disposizione censurata intendesse solo abrogare la modalità semplificata di iscrizione anagrafica, facendo "riespandere" la modalità ordinaria.

Anche la lettura sistematica della disposizione censurata conferma questa interpretazione. In particolare, il riferimento, in essa contenuto, all'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998 (che, come detto, prevede l'iscrizione anagrafica dello straniero regolarmente soggiornante «alle medesime condizioni dei cittadini italiani») deve ritenersi operato al fine di dare atto della deroga così introdotta alla previsione della disposizione richiamata. Inoltre, avere previsto che «[i]l permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento [...]» (art. 13, comma 1, lettera *a*, numero 1) si spiega solo considerando che i richiedenti asilo non possono ottenere la carta d'identità che presuppone la residenza anagrafica. Analogamente, le disposizioni di cui all'art. 13, comma 1, lettera *b)*, numeri 1) e 2), del d.l. n. 113 del 2018, sostituendo il «luogo di residenza» con quello di domicilio come luogo di erogazione dei servizi, confermano l'intento del legislatore di escludere i richiedenti asilo dal riconoscimento giuridico della dimora abituale operato per il tramite dell'iscrizione anagrafica.

In definitiva, l'opzione interpretativa seguita dai Tribunali rimettenti appare confermata dalle considerazioni appena esposte. Si può quindi procedere all'esame delle singole censure prospettate.

3.− Per ragioni di ordine logico, va considerata per prima la questione sollevata dal Tribunale ordinario di Milano, prima sezione civile, con riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., in quanto attiene ai presupposti del corretto esercizio della funzione legislativa (sentenze n. 288 e n. 247 del 2019, n. 189 del 2018 e n. 169 del 2017).

[*omissis*]

3.1.− Nel merito, la questione non è fondata.

Secondo questa Corte, «il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge va limitato ai casi di evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost., o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione» (sentenza n. 97 del 2019; in senso simile, sentenze n. 288 e n. 33 del 2019 e n. 137, n. 99 e n. 5 del 2018): ciò al fine di evitare la sovrapposizione tra la valutazione politica del Governo e delle Camere (in sede di conversione) e il controllo di legittimità costituzionale della Corte.

In particolare, nei casi in cui questa Corte è stata chiamata a valutare la conformità di una delle norme del decreto-legge (come nel caso di specie) all'art. 77, secondo comma, Cost., essa ha svolto il proprio giudizio in base a diversi criteri, quali: *a)* coerenza della norma rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo (ad esempio, sentenze n. 288 e n. 33 del 2019, n. 137 del 2018); *b)* omogeneità contenutistica o funzionale della norma rispetto al resto del decreto-legge (*ex plurimis*, sentenze n. 149 del 2020, n. 97 del 2019 e n. 137 del 2018); *c)* utilizzo dei lavori preparatori (ad esempio, sentenze n. 288 del 2019, n. 99 e n. 5 del 2018); *d)* carattere ordinamentale o di riforma della norma (ad esempio, sentenze n. 33 del 2019, n. 99 del 2018 e n. 220 del 2013).

Il d.l. n. 113 del 2018, intitolato «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata», si articola in quattro titoli: il primo (nel quale è inserito l'art. 13) contiene «Disposizioni in materia di rilascio di speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario nonché in materia di protezione internazionale e di immigrazione» ed è articolato a sua volta in quattro Capi, il secondo dei quali comprende le «Disposizioni in materia di protezione internazionale», fra le quali l'art. 13. Tale Capo, fra l'altro, modifica la disciplina relativa al diniego, alla revoca e alla cessazione della protezione internazionale, regola i casi di reiterazione della domanda di protezione internazionale, novella le disposizioni relative all'accoglienza dei richiedenti asilo.

La relazione illustrativa del disegno di legge di conversione (A.S. n. 840, comunicato alla Presidenza del Senato il 4 ottobre 2018) fa riferimento all'urgenza di intervenire «nell'ambito di una complessa azione riorganizzativa, concernente il sistema di riconoscimento della protezione internazionale e le forme di tutela complementare, finalizzata in ultima istanza a una più efficiente ed efficace gestione del fenomeno migratorio nonché ad introdurre misure di contrasto al possibile ricorso strumentale alla domanda di protezione internazionale». Con specifico riferimento all'art. 13, nella stessa relazione si legge che «[l]'esclusione dall'iscrizione anagrafica si giustifica per la

precarietà del permesso per richiesta asilo e risponde alla necessità di definire preventivamente la condizione giuridica del richiedente».

Rinviando al punto successivo ogni valutazione sul contenuto della norma censurata, si deve ritenere che con riferimento ad essa non sia riscontrabile un'evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza. L'art. 13 si inserisce in modo omogeneo nel capo contenente le norme in materia di protezione internazionale, riguardando un aspetto dello status dei richiedenti asilo: questa Corte, nella sentenza n. 194 del 2019, ha già ricondotto la norma sul divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo alle materie del «diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea», oltre che delle «anagrafi» (art. 117, secondo comma, lettere *a* e *i*, Cost.). Non a caso, nel suo parere del 14 novembre 2018 il Comitato per la legislazione, pur esprimendo dubbi sull'omogeneità di alcune delle norme inserite nel d.l. n. 113 del 2018, non formulava rilievi sull'art. 13.

Né si può affermare che il Governo abbia deciso di modificare con decreto-legge il sistema di riconoscimento della protezione internazionale, al fine di una più efficiente ed efficace gestione del fenomeno migratorio, nonostante un'evidente assenza di necessità e urgenza: di fronte al massiccio afflusso dei richiedenti asilo e ai complessi problemi inerenti alla sua gestione, non si può considerare manifestamente arbitraria la valutazione del Governo sull'esistenza dei presupposti del decreto-legge. Se è vero che l'art. 13 e le norme collegate non affrontano una nuova emergenza, è anche vero che la persistenza di un problema può concretare le ragioni di urgenza e che, «ricorrendone i presupposti, il programma di Governo ben può essere attuato anche mediante la decretazione d'urgenza» (sentenza n. 288 del 2019).

Per il tipo di sindacato che questa Corte svolge sul rispetto dell'art. 77, secondo comma, Cost., la norma censurata supera dunque indenne il vaglio di costituzionalità, sotto questo profilo.

4.− Passando agli altri parametri costituzionali asseritamente violati, i giudici *a quibus* ritengono innanzitutto che la norma censurata si ponga in contrasto con l'art. 3 Cost. sotto molteplici profili, sostanzialmente perché introdurrebbe una deroga, priva dei «requisiti di razionalità e ragionevolezza», alla disciplina più volte richiamata dell'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate da tutti i rimettenti in riferimento all'art. 3 Cost. sono fondate.

4.1.− Sono innanzitutto meritevoli di accoglimento le censure prospettate per l'irrazionalità intrinseca della disposizione censurata, in ragione della sua incoerenza rispetto alle finalità perseguite dal d.l. n. 113 del 2018.

Come si è visto dalla ricostruzione della *ratio* della norma in esame, il legislatore avrebbe inteso liberare le amministrazioni comunali, sul cui territorio sono situati i centri di accoglienza degli stranieri richiedenti asilo, dall'onere di far fronte agli adempimenti in materia di iscrizione anagrafica degli stessi. Da questo punto di vista, la precarietà della loro permanenza sul territorio è stata ritenuta argomento idoneo a giustificare l'esclusione dell'iscrizione anagrafica.

Così provvedendo, tuttavia, il legislatore contraddice la *ratio* complessiva del decreto-legge al cui interno si colloca la disposizione denunciata. Infatti, a dispetto del dichiarato obiettivo dell'intervento normativo di aumentare il livello di sicurezza pubblica, la norma in esame, impedendo l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, finisce con il limitare le capacità di controllo e monitoraggio dell'autorità pubblica sulla popolazione effettivamente residente sul suo territorio, escludendo da essa una categoria di persone, gli stranieri richiedenti asilo, regolarmente soggiornanti nel territorio italiano. E ciò senza che questa esclusione possa ragionevolmente giustificarsi alla luce degli obblighi di registrazione della popolazione residente.

Pur non potendosi negare che sui comuni interessati gravi un onere ulteriore (rispetto a quello gravante sugli altri comuni) connesso al disbrigo delle pratiche relative alla registrazione anagrafica dei richiedenti asilo, questa considerazione non può giustificare la "sottrazione" di una categoria di soggetti alla "presa d'atto" formale della presenza (qualificata in termini di dimora abituale) di una persona; "presa d'atto" nella quale si sostanzia l'iscrizione anagrafica. In tal senso, non si può sottacere che i moderni sistemi di anagrafe trovano fondamento proprio in un'esigenza di registrazione amministrativa della popolazione residente. Tale registrazione della situazione effettiva

dei residenti nel territorio comunale costituisce il presupposto necessario per l'adeguato esercizio di tutte le funzioni affidate alla pubblica amministrazione, da quelle di sicurezza e ordine pubblico, appunto, a quelle sanitarie, da quelle di regolazione e controllo degli insediamenti abitativi all'erogazione di servizi pubblici, e via dicendo.

Escludendo dalla registrazione anagrafica persone che invece risiedono sul territorio comunale, la norma censurata accresce, anziché ridurre, i problemi connessi al monitoraggio degli stranieri che soggiornano regolarmente nel territorio statale anche per lungo tempo, in attesa della decisione sulla loro richiesta di asilo, finendo per questo verso col rendere problematica, anziché semplificare, la loro stessa individuazione a tutti i fini, compresi quelli che attengono alle vicende connesse alla procedura di asilo. Si deve considerare inoltre che il diniego di iscrizione anagrafica sottrae i richiedenti asilo alla diretta conoscibilità da parte dei comuni – con conseguenze tanto più gravi a seguito dell'informatizzazione di dati e procedure – della loro permanenza sul territorio, stante l'obbligo di comunicare il proprio domicilio solo alla questura competente (art. 5, comma 1, d.lgs. n. 142 del 2015).

Né può essere fatto valere in senso contrario – come fa l'Avvocatura dello Stato e, ancora prima, il Governo in occasione della conversione in legge del decreto – l'argomento della precarietà della permanenza legale sul territorio dei richiedenti asilo, in particolare ove si riferisca tale condizione alla durata della residenza protratta, ossia all'unico aspetto per cui essa rileva a fini della registrazione anagrafica. All'argomento è agevole replicare, infatti, che il permesso di soggiorno di cui si discute ha durata di sei mesi ed è rinnovabile «fino alla decisione della domanda o comunque per il tempo in cui il suo destinatario è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale» (art. 4 del d.lgs. n. 142 del 2015), e che, nella stragrande maggioranza dei casi, il periodo complessivo di permanenza dei richiedenti asilo nel nostro Paese risulta essere di almeno un anno e mezzo (come messo in evidenza da tutti i soggetti intervenuti o costituiti nel presente giudizio), soprattutto a causa dei tempi di decisione sulle domande.

La descritta durata, legale e fattuale, del soggiorno dello straniero richiedente asilo rappresenta, già da sola, un dato espressivo di una permanenza protratta per un arco temporale rilevante e appare inoltre particolarmente significativa alla luce di quanto previsto dall'art. 9 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri), che fissa in tre mesi il limite di permanenza del cittadino europeo nello Stato membro diverso da quello di appartenenza, limite oltre il quale sorge l'obbligo dell'iscrizione anagrafica. La citata disposizione stabilisce in particolare che «[a]l cittadino dell'Unione che intende soggiornare in Italia, ai sensi dell'articolo 7 per un periodo superiore a tre mesi, si applica la legge 24 dicembre 1954, n. 1228, ed il nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223» (comma 1), e che, «[f]ermo quanto previsto dal comma 1, l'iscrizione è comunque richiesta trascorsi tre mesi dall'ingresso ed è rilasciata immediatamente una attestazione contenente l'indicazione del nome e della dimora del richiedente, nonché la data della richiesta» (comma 2).

Del resto, è lo stesso art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998, che costituisce la previsione generale in materia, a individuare nella permanenza protratta per tre mesi presso un centro di accoglienza il periodo di tempo necessario per considerare abituale la dimora dello straniero, presupposto, questo, per ottenere il riconoscimento giuridico della residenza.

Da ultimo, non è inutile osservare che la necessità di un controllo e di un monitoraggio della residenza sul territorio degli stranieri richiedenti asilo rileva, e presenta anzi particolare importanza, anche a fini sanitari, poiché è sulla base dell'anagrafe dei residenti che il comune può avere contezza delle effettive presenze sul suo territorio ed essere in condizione di esercitare in maniera adeguata le funzioni attribuite al sindaco dall'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), soprattutto in caso di emergenze sanitarie circoscritte al territorio comunale.

Da tutti i punti di vista considerati, dunque, la norma censurata contraddice le finalità del d.l. n. 113 del 2018, e in particolare incide negativamente sulla funzionalità delle pubbliche amministrazioni cui è affidata la cura degli interessi oggetto dell'intervento normativo, perché

impedisce di basare la loro azione su una rappresentazione veritiera nei registri anagrafici della situazione effettiva della popolazione residente nel loro territorio.

4.2.− Ugualmente meritevoli di accoglimento sono le censure prospettate per l'irragionevole disparità di trattamento che la norma censurata determina tra stranieri richiedenti asilo e altre categorie di stranieri legalmente soggiornanti nel territorio statale, oltre che con i cittadini italiani.

Questa Corte ha, già da tempo, superato l'apparente ostacolo frapposto dal dato letterale dell'art. 3 Cost. (che fa riferimento ai «cittadini»), sottolineando che, «se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattisi di rispettare [i] diritti fondamentali» (sentenza n. 120 del 1967), e ha chiarito inoltre che al legislatore non è consentito introdurre regimi differenziati circa il trattamento da riservare ai singoli consociati se non «in presenza di una "causa" normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria» (sentenza n. 432 del 2005).

Nelle singole situazioni concrete, la posizione dello straniero può certo risultare diversa rispetto a quella del cittadino (sempre sentenza n. 120 del 1967) e quindi non si può per ciò solo escludere la ragionevolezza della disposizione che ne prevede un trattamento diversificato. Infatti, «la riconosciuta eguaglianza di situazioni soggettive nel campo della titolarità dei diritti di libertà non esclude affatto che, nelle situazioni concrete, non possano presentarsi, fra soggetti uguali, differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità, la quale non trova altro limite se non nella razionalità del suo apprezzamento» (sentenza n. 104 del 1969, richiamata dalle pronunce successive, sentenze n. 144 del 1970, n. 177 e n. 244 del 1974, n. 62 del 1994, n. 245 del 2011, e ordinanze n. 503 del 1987, n. 490 del 1988).

Sulla base di questi argomenti si può così affermare che la particolarità delle «situazioni concrete» può giustificare un diverso trattamento tra differenti categorie di stranieri legalmente soggiornanti, in ragione del motivo e della durata del loro soggiorno, come è, per esempio, nel caso della normativa che limita ai cosiddetti soggiornanti di lungo periodo il riconoscimento di determinati diritti, e come, in principio, potrebbe essere per i richiedenti asilo, in ragione del fatto che la loro permanenza – pur, come visto, di durata non breve e non di rado anche alquanto lunga – è comunque destinata a mutare di titolo nel caso di concessione della protezione internazionale o, diversamente, a cessare.

Negando l'iscrizione anagrafica a coloro che hanno la dimora abituale nel territorio italiano, tuttavia, la norma censurata riserva un trattamento differenziato e indubbiamente peggiorativo a una particolare categoria di stranieri in assenza di una ragionevole giustificazione: se infatti la registrazione anagrafica è semplicemente la conseguenza del fatto oggettivo della legittima dimora abituale in un determinato luogo, la circostanza che si tratti di un cittadino o di uno straniero, o di uno straniero richiedente asilo, comunque regolarmente insediato, non può presentare alcun rilievo ai suoi fini.

Come già ricordato, la regola generale in tema di iscrizioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante è contenuta nell'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998 («Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione»), al quale la norma censurata deroga senza alcun ragionevole motivo. Questa Corte ha già chiarito che qualsiasi scelta legislativa che si discosti dalle norme generali del d.lgs. n. 286 del 1998 «dovrebbe permettere di rinvenire nella stessa struttura normativa una specifica, trasparente e razionale "causa giustificatrice", idonea a "spiegare", sul piano costituzionale, le "ragioni" poste a base della deroga» (sentenza n. 432 del 2005): il che non si può dire della norma censurata. Infatti, la temporaneità del soggiorno dei richiedenti asilo non può giustificare il diniego di iscrizione anagrafica, sia per le ragioni esposte nel punto precedente, sia perché, se la stessa temporaneità fosse incompatibile con l'iscrizione anagrafica, allora bisognerebbe escludere dalla registrazione molti altri stranieri regolari, titolari di permessi di durata limitata, che potrebbero non essere rinnovati (quali, ad esempio, quelli previsti all'art. 5, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 286 del 1998).

Considerazioni analoghe possono essere svolte anche con riferimento alla deroga irragionevolmente operata dalla norma censurata rispetto a quanto previsto in via generale dall'art. 2,

comma 2, dello stesso decreto legislativo, in base al quale «[lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano [...]». Essa priva, infatti, i richiedenti asilo del diritto a iscriversi all'anagrafe dei residenti, senza una causa giustificatrice idonea.

Per la portata e per le conseguenze anche in termini di stigma sociale dell'esclusione operata con la norma oggetto del presente giudizio, di cui è non solo simbolica espressione l'impossibilità di ottenere la carta d'identità, la prospettata lesione dell'art. 3, primo comma, Cost. assume in questo contesto – al di là della stessa violazione del principio di eguaglianza – la specifica valenza di lesione della connessa «pari dignità sociale».

Pur potendo il legislatore valorizzare le esistenti differenze di fatto tra cittadini e stranieri (sentenza n. 104 del 1969), esso non può porre gli stranieri (o, come nel caso di specie, una certa categoria di stranieri) in una condizione di "minorazione" sociale senza idonea giustificazione, e ciò per la decisiva ragione che lo status di straniero non può essere di per sé considerato «come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi» (in questi termini sentenza n. 249 del 2010; analogamente, tra le tante, sentenze n. 166 del 2018, n. 230, n. 119 e n. 22 del 2015, n. 309, n. 202, n. 172, n. 40 e n. 2 del 2013, n. 172 del 2012, n. 245 e n. 61 del 2011, n. 187 del 2010, n. 306 e n. 148 del 2008, n. 324 del 2006, n. 432 del 2005, n. 252 e n. 105 del 2001, n. 203 del 1997, n. 62 del 1994, n. 54 del 1979, n. 244 e n. 177 del 1974, n. 144 del 1970, n. 104 del 1969, n. 120 del 1967).

La norma censurata, privando i richiedenti asilo del riconoscimento giuridico della loro condizione di residenti, incide quindi irragionevolmente sulla «pari dignità sociale», riconosciuta dall'art. 3 Cost. alla persona in quanto tale, a prescindere dal suo status e dal grado di stabilità della sua permanenza regolare nel territorio italiano.

Da questo punto di vista, in concreto, il diniego di iscrizione anagrafica presenta effetti pregiudizievoli per i richiedenti asilo quanto all'accesso ai servizi anche ad essi garantiti. Senza entrare nel merito della dibattuta questione relativa alla possibilità o meno di ottenere, per ciascun servizio, l'erogazione da parte delle amministrazioni competenti in assenza della residenza anagrafica – questione che non viene in rilievo in questa sede – non si può negare che la previsione della fornitura dei servizi nel luogo di domicilio, anziché in quello di residenza (art. 13, comma 1, lettera *b*, numero 1, del d.l. n. 113 del 2018), rende, quantomeno, ingiustificatamente più difficile l'accesso ai servizi stessi, non fosse altro che per gli ostacoli di ordine pratico e burocratico connessi alle modalità di richiesta dell'erogazione – che fanno quasi sempre riferimento alla residenza e alla sua certificazione a mezzo dell'anagrafe – e per la stessa difficoltà di individuare il luogo di domicilio, a fronte della certezza offerta invece dal dato formale della residenza anagrafica.

Si deve pertanto concludere che, anche sotto questo profilo, la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. è fondata.

5.− Dall'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 142 del 2015, come introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera *a)*, numero 2), del d.l. n. 113 del 2018, deriva l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 13 citato. Come messo in evidenza nel punto 2.2.2, il complesso delle disposizioni contenute nello stesso art. 13 costituisce infatti un insieme organico, espressivo di una logica unitaria, che trova il suo fulcro nel divieto di iscrizione anagrafica.

Visto l'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), va perciò dichiarata in via consequenziale l'illegittimità costituzionale delle restanti disposizioni dell'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza

dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), come introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera *a)*, numero 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132;

2) *dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale delle restanti disposizioni dell'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018;

3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, lettera *a)*, numero 2), del d.l. n. 113 del 2018, sollevata, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Milano, prima sezione civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2020.

Sentenza n. 96/2025 (Pres. Amoroso; Red. Petitti)

Straniero – Immigrazione – Trattenimento dei centri di permanenza per i rimpatri (CPR) – Disciplina – Rinvio a fonte subordinata (d.P.R.) per quanto riguardai i modi e i procedimenti per la restrizione della libertà personale all'interno dei CPR, i diritti e le forme di tutela dei trattenuti, la tutela giurisdizionale dei diritti delle persone trattenute, il ruolo e i poteri dell'autorità giudiziaria – Violazione della riserva assoluta di legge relativa alle restrizioni della libertà personale – Impossibilità, per la Corte costituzionale, di rimediare al *vulnus* riscontrato – Urgenza dell'adozione, da parte del legislatore, della disciplina dei contenuti e delle modalità del trattenimento, nel rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona senza discriminazioni, e della tutela processuale – Inammissibilità delle questioni

Considerato in diritto

1.− Con le ordinanze indicate in epigrafe, il Giudice di pace di Roma, sezione stranieri, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998 in riferimento agli artt. 13, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 5, paragrafo 1, CEDU, nelle parti in cui non disciplina puntualmente i «modi» e i procedimenti per la restrizione della libertà personale all'interno dei centri di permanenza per i rimpatri; non prevede i diritti e le forme di tutela dei trattenuti; non indica l'autorità giudiziaria competente al controllo dei «modi» di restrizione della libertà personale dei cittadini stranieri in stato di «detenzione amministrativa», all'interno dei CPR, e alla tutela giurisdizionale dei loro diritti; non disciplina il ruolo e i poteri di tale autorità giudiziaria; rinvia, pressoché integralmente, ad una fonte subordinata, quale l'art. 21, comma 8, del d.P.R. n. 394 del 1999.

Le medesime ordinanze hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale del medesimo art. 14, comma 2, in riferimento agli artt. 2, 3, 10, secondo comma, 24, 25, primo comma, 32 e 111, primo comma, Cost., nelle parti in cui omette di dettare la disciplina dei «modi» del trattenimento amministrativo e omette di individuare l'autorità giudiziaria competente al controllo della legalità di tali «modi» di restrizione della libertà personale, rinviando pressoché integralmente alle fonti subordinate.

Il Giudice di pace di Roma riferisce di dover procedere alla convalida dei trattenimenti di persone straniere presso un CPR disposti dal questore, ai sensi dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998; che sono stati rispettati i termini di cui all'art. 14, commi 1-*bis* e 4, t.u. immigrazione; che sussistono i presupposti temporali per le convalide; che i provvedimenti del questore risultano legittimamente emessi. Rileva, quindi, che le convalide cui deve procedere comportano la permanenza nel centro per i rimpatri per un periodo di tre mesi, prorogabile fino a diciotto mesi (art. 14, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998), in stato di restrizione della inviolabile libertà personale.

2.− Le ordinanze di rimessione espongono che il trattenimento nel CPR determina uno stato di restrizione della libertà personale secondo modalità e procedimenti non disciplinati da una normativa di rango primario, in violazione della riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13, secondo comma, Cost., della riserva rinforzata di legge di cui all'art. 10, secondo comma, Cost., nonché del principio di eguaglianza (art. 3 Cost., unitamente agli artt. 2, 13, 24, 25, primo comma, e 111, primo comma, Cost.), con riferimento al caso analogo della detenzione in sede penale, disciplinata dall'ordinamento penitenziario e sottoposta al controllo di legalità della magistratura di sorveglianza.

Ad avviso del rimettente, caso analogo al trattenimento amministrativo dello straniero presso il centro di permanenza per i rimpatri, ai fini della riserva assoluta di legge statale ex art. 13, secondo comma, Cost., è quello dell'assegnazione in una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza, oggetto della sentenza di questa Corte n. 22 del 2022.

Inoltre, la legge ometterebbe di individuare l'autorità giudiziaria competente al controllo di legalità dei «modi» di privazione della libertà personale, parimenti oggetto di riserva assoluta di legge, con ripercussioni sul diritto di difesa e sulla tutela del diritto alla salute dei soggetti in stato di

detenzione amministrativa e sul principio di eguaglianza, ove la situazione degli stranieri trattenuti sia comparata con quella dei detenuti, cui si applica la disciplina dell'ordinamento penitenziario.

[*omissis*]

6.− Prima di procedere all'esame nel merito delle questioni sollevate dal Giudice di pace di Roma è opportuno delineare la cornice normativa e giurisprudenziale nella quale esse si collocano.

6.1.− L'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 stabilisce che «[q]uando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento, a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza per i rimpatri più vicino, tra quelli individuati o costituiti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze».

Secondo quanto stabilito dal comma 2 del medesimo art. 14, nel testo introdotto dal d.l. n. 130 del 2020, come convertito, «[l]o straniero è trattenuto nel centro, presso cui sono assicurati adeguati standard igienico-sanitari e abitativi, con modalità tali da assicurare la necessaria informazione relativa al suo status, l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, secondo quanto disposto dall'articolo 21, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394. Oltre a quanto previsto dall'articolo 2, comma 6 [concernente la traduzione degli atti da comunicare allo straniero], è assicurata in ogni caso la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno».

Ai sensi del comma 2-*bis* dello stesso art. 14, introdotto dal d.l. n. 130 del 2020, come convertito, «[l]o straniero trattenuto può rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa, al Garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale».

L'art. 21, comma 8, del d.P.R. n. 394 del 1999, richiamato dal censurato art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, stabilisce che «[l]e disposizioni occorrenti per la regolare convivenza all'interno del centro, comprese le misure strettamente indispensabili per garantire l'incolumità delle persone, nonché quelle occorrenti per disciplinare le modalità di erogazione dei servizi predisposti per le esigenze fondamentali di cura, assistenza, promozione umana e sociale e le modalità di svolgimento delle visite, sono adottate dal prefetto, sentito il questore, in attuazione delle disposizioni recate nel decreto di costituzione del centro e delle direttive impartite dal Ministro dell'interno per assicurare la rispondenza delle modalità di trattenimento alle finalità di cui all'articolo 14, comma 2, del testo unico».

A sua volta, l'art. 2, comma 6, t.u. immigrazione, pure richiamato dalla disposizione censurata, dispone che «[a]i fini della comunicazione allo straniero dei provvedimenti concernenti l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione, gli atti sono tradotti, anche sinteticamente, in una lingua comprensibile al destinatario, ovvero, quando ciò non sia possibile, nelle lingue francese, inglese o spagnola, con preferenza per quella indicata dall'interessato».

Al fine della ricostruzione della cornice normativa di riferimento, assumono, inoltre, grande rilievo il d.m. 20 ottobre 2014 e il d.m. 19 maggio 2022, nei quali si provvede, tra l'altro, a riconoscere allo straniero trattenuto in un centro di permanenza per i rimpatri la garanzia per la necessaria assistenza e il rispetto dei diritti fondamentali della persona, anche in considerazione della sua provenienza, della sua fede religiosa, del suo stato di salute fisica e psichica, della differenza di genere, della presenza di esigenze particolari o vulnerabilità, fermo restando il divieto dello straniero di allontanarsi e di porre in essere condotte violente nei confronti di persone o di beni (art. 1 di entrambi i decreti).

Nella direttiva ministeriale allegata al citato d.m. 19 maggio 2022, contenente i criteri per l'organizzazione dei centri di permanenza per i rimpatri previsti dall'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, sono così specificate le procedure per l'accertamento delle condizioni di salute e l'assistenza medica; l'ente gestore viene onerato di assicurare la predisposizione e la fruibilità dei servizi previsti nel contratto di appalto per la gestione del centro di permanenza; si regolamentano le modalità delle comunicazioni telefoniche cui può accedere lo straniero trattenuto, nonché l'accesso ai centri per esigenze di servizio e assistenza, lo svolgimento delle visite, i controlli di pacchi e posta in entrata.

La direttiva comprende anche, in allegato, la Carta dei diritti e dei doveri dello straniero nel Centro di permanenza per il rimpatrio.

6.2.− Le modalità del trattenimento previste dall'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998 e dall'art. 21 del d.P.R. n. 394 del 1999 per gli stranieri dei quali è disposto il rimpatrio si applicano anche al trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, in forza del richiamo a quelle disposizioni contenuto nell'art. 7 del d.lgs. n. 142 del 2015. Quest'ultimo, peraltro, prevede, al comma 1, che sia assicurata «alle richiedenti una sistemazione separata, nonché il rispetto delle differenze di genere», e «la fruibilità di spazi all'aria aperta», e disciplina, al comma 2, l'accesso ai centri da parte dei terzi e la libertà di colloquio, facendo salva, nel comma 3, la possibilità di limitare tale accesso per «motivi di sicurezza, ordine pubblico, o comunque per ragioni connesse alla corretta gestione amministrativa dei centri».

6.3.− La direttiva 2008/115/CE afferma al considerando 17 che «[i] cittadini di paesi terzi che sono trattenuti dovrebbero essere trattati in modo umano e dignitoso, nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali e in conformità del diritto nazionale e internazionale [...]», mentre all'art. 16 regola le «[c]ondizioni di trattenimento», riconoscendo ai trattenuti la possibilità di entrare in contatto con rappresentanti legali, familiari e autorità consolari competenti e assicurando loro le prestazioni sanitarie d'urgenza e il trattamento essenziale delle malattie, con riserva di particolare attenzione alla situazione delle persone vulnerabili. L'art. 17 della medesima direttiva indica poi criteri particolari per il trattenimento di minori e famiglie, delle quali mira a favorire l'unità.

La direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, al considerando 26 afferma che il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale deve essere improntato ai «principi di necessità e proporzionalità per quanto riguarda sia le modalità che le finalità di tale trattenimento». Al considerando 31 prevede, poi, che «[è] opportuno che i richiedenti che si trovano in stato di trattenimento siano trattati nel pieno rispetto della dignità umana e che la loro accoglienza sia configurata specificamente per rispondere alle loro esigenze in tale situazione. In particolare, gli Stati membri dovrebbero assicurare l'applicazione dell'articolo 24 della Carta e dell'articolo 37 della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989».

L'art. 12 della direttiva indica specificamente alcune condizioni di trattenimento che gli Stati si obbligano a garantire tra cui, per ciò che qui rileva, l'accesso a spazi all'aria aperta (paragrafo 2), la possibilità di accesso e comunicazione con i trattenuti dei rappresentanti per l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (paragrafo 3), la possibilità dei familiari, avvocati o consulenti legali e rappresentanti di organizzazioni non governative competenti riconosciute dallo Stato membro di comunicare con i richiedenti e di rendere loro visita in condizioni che rispettano la vita privata (paragrafo 4, primo periodo), l'obbligo di informare sistematicamente i trattenuti delle norme vigenti nel centro e dei loro diritti e obblighi in una lingua ragionevolmente comprensibile e le rispettive deroghe (paragrafo 5), nonché, infine, i requisiti per le limitazioni all'accesso al centro, ammesse soltanto se obiettivamente necessarie, in virtù del diritto nazionale, per la sicurezza, l'ordine pubblico o la gestione amministrativa del centro di trattenimento, e purché non restringano drasticamente o rendano impossibile l'accesso (paragrafo 4, secondo periodo).

L'art. 13 della medesima direttiva, inoltre, prevede condizioni specifiche per il trattenimento di richiedenti con esigenze di accoglienza particolari. Le disposizioni della direttiva 2024/1346/UE, anche quanto alle richiamate garanzie di cui godono i richiedenti trattenuti e alle condizioni di trattenimento, sono applicabili alla stregua del regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE (a decorrere dal 12 giugno 2026).

7.− Dal punto di vista della normativa unionale, deve rilevarsi che la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea chiarisce che la nozione di «trattenimento» di un cittadino di un paese terzo – che avvenga in forza della direttiva 2008/115/CE, nell'ambito di una procedura di rimpatrio a seguito di soggiorno irregolare, sulla base della direttiva 2013/33/UE nell'ambito del trattamento di una domanda di protezione internazionale, oppure in forza del regolamento (UE) 2013/604 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i

meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide – implica il confinamento dello straniero in un luogo determinato, che lo priva della libertà personale.

Tenuto conto della gravità di tale ingerenza nel diritto alla libertà sancito all'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, una misura di trattenimento può, allora, essere disposta o prorogata solo nel rispetto delle norme generali e astratte che ne fissano le condizioni e le modalità (in tal senso, Corte di giustizia UE, grande sezione, sentenza 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid e X, paragrafo 75).

Ancora, come affermato dalla Corte di Lussemburgo, grande sezione, sentenza 14 maggio 2020, cause riunite C-924/19 e C-925/19, FMS e altri, l'art. 15 della direttiva 2008/115/CE deve essere interpretato nel senso che osta, in primo luogo, a che un cittadino di un paese terzo sia trattenuto per il solo fatto che è oggetto di una decisione di rimpatrio e che non può sovvenire alle proprie necessità; in secondo luogo, a che tale trattenimento abbia luogo senza la previa adozione di una decisione motivata che disponga una siffatta misura e senza che siano state esaminate la sua necessità e proporzionalità; in terzo luogo, alla mancata previsione di un controllo giurisdizionale della legittimità della decisione amministrativa che dispone il trattenimento; in quarto luogo, a che tale stesso trattenimento possa oltrepassare i diciotto mesi ed essere mantenuto anche se il rimpatrio non è più in corso o se non ha avuto luogo un espletamento diligente delle sue modalità.

8.− La disciplina del trattenimento è, inoltre, certamente soggetta alle garanzie convenzionali relative alla privazione della libertà personale di cui all'art. 5 CEDU e agli altri diritti convenzionali che possano essere incisi nel corso del trattenimento, compreso il diritto a un ricorso effettivo di cui all'art. 13.

La Corte EDU, grande camera, sentenza 15 dicembre 2016, Khlaifia e altri contro Italia, in relazione al trattenimento presso centri di primo soccorso e *hotspot*, ha a suo tempo ravvisato la violazione degli artt. 5, paragrafi 1, 2 e 4, e 13 CEDU in combinato disposto con l'art. 3 della medesima Convenzione, in relazione ai profili di legalità della detenzione amministrativa e, per ciò che qui rileva, per l'assenza nell'ordinamento italiano di un ricorso giurisdizionale attivabile dai migranti avverso le condizioni di accoglienza.

La Corte di Strasburgo ha sottolineato che nel caso di una privazione di libertà è particolarmente importante soddisfare il principio generale della certezza del diritto. Di conseguenza, è essenziale che le condizioni di privazione della libertà in virtù del diritto interno siano definite chiaramente e che la legge stessa sia prevedibile nella sua applicazione, in modo da soddisfare il criterio di «legittimità» stabilito dalla CEDU, che esige che ogni legge sia sufficientemente precisa per permettere al cittadino – che eventualmente potrà avvalersi di una adeguata consulenza – di prevedere, a un livello ragionevole nelle circostanze della causa, le conseguenze che possono derivare da un determinato atto.

Nella risoluzione finale relativa all'esecuzione della sentenza, il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha preso atto delle informazioni fornite dal Governo italiano, che ha individuato, quali rimedi giurisdizionali disponibili per le persone trattenute in via amministrativa che abbiano subito la violazione dei loro diritti, il procedimento d'urgenza ex art. 700 cod. proc. civ. e l'azione risarcitoria ex art. 2043 del codice civile, concludendo con un pressante invito alle autorità italiane a che il quadro legale di riferimento sia applicato nel pieno e rigoroso rispetto delle garanzie convenzionali.

Da ultimo, la stessa Corte EDU, grande camera, con la sentenza resa nella causa Mansouri, ha dichiarato in parte irricevibile e in parte manifestamente infondato il ricorso proposto da un cittadino tunisino destinatario di un respingimento ai sensi dell'art. 10, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, che aveva censurato la legittimità e le condizioni di trattenimento a bordo di una nave, per violazione degli artt. 3, 5 e 13 CEDU.

La Corte di Strasburgo ha dichiarato inammissibile il ricorso in relazione all'art. 5, paragrafi 1, 2 e 4, CEDU, per mancato esaurimento dei rimedi interni in quanto il ricorrente non aveva sollevato in sede nazionale la questione della privazione della libertà, non avendo avviato un'azione risarcitoria

o cautelare, così come eccepito dal Governo italiano sulla scorta dell'art. 2043 cod. civ. e dell'art. 700 cod. proc. civ., in questo modo precludendo ai giudici nazionali l'opportunità di vagliare l'interpretazione e l'applicazione delle norme rilevanti, sia sotto il profilo delle garanzie convenzionali sia, ove pertinenti, per i profili attratti dalla disciplina dell'Unione europea.

9.− Il trattenimento nei centri di permanenza e rimpatrio costituisce una delle misure prescelte dal legislatore, in attuazione delle pertinenti direttive europee, per rendere possibile, nei casi tassativamente previsti dall'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998, che lo straniero, destinatario di un provvedimento di espulsione amministrativa non eseguibile con immediatezza, sia accompagnato alla frontiera e allontanato dal territorio nazionale.

La giurisprudenza di questa Corte ha affermato più volte che la misura del trattenimento dello straniero presso centri di permanenza e assistenza comporta una situazione di «assoggettamento fisico all'altrui potere». Tale condizione «è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale» (sentenze n. 212 del 2023, n. 127 del 2022 e n. 105 del 2001).

Il trattenimento dello straniero, dunque, in quanto misura incidente sulla libertà personale, non può essere adottato al di fuori delle garanzie dell'art. 13 Cost., essendo da ricondurre alle «altr[e] restrizion[i] della libertà personale», di cui pure si fa menzione nel secondo comma di tale articolo.

In questo senso inequivocamente depone l'art. 14, comma 7, t.u. immigrazione, secondo cui «[i]l questore, avvalendosi della forza pubblica, adotta efficaci misure di vigilanza affinché lo straniero non si allontani indebitamente dal centro e provvede, nel caso la misura sia violata, a ripristinare il trattenimento mediante l'adozione di un nuovo provvedimento di trattenimento».

Come osservava la sentenza n. 105 del 2001, «[s]i determina dunque nel caso del trattenimento, anche quando questo non sia disgiunto da una finalità di assistenza, quella mortificazione della dignità dell'uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale. Né potrebbe dirsi che le garanzie dell'art. 13 della Costituzione subiscano attenuazioni rispetto agli stranieri, in vista della tutela di altri beni costituzionalmente rilevanti».

Gli interessi pubblici incidenti sulla materia dell'immigrazione non possono, infatti, scalfire il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani.

In questo contesto si inquadra il procedimento di convalida di cui all'art. 14, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998, deputato a verificare, entro le quarantotto ore successive alla trasmissione degli atti, l'osservanza dei termini e la sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 13 e dallo stesso art. 14 t.u. immigrazione, secondo le cadenze stabilite dall'art. 13, terzo comma, Cost. e nel rispetto della riserva di giurisdizione in esso contenuta (ordinanze n. 228 del 2007 e n. 280 del 2006).

10.− Tanto premesso, si può quindi passare all'esame delle questioni di legittimità costituzionale concernenti la mancanza di una disciplina contenuta in fonte primaria dei «modi» del trattenimento degli stranieri nei centri di permanenza per i rimpatri.

Le questioni sono inammissibili.

10.1.− Il Collegio ritiene che sussista il *vulnus* lamentato dal rimettente con riferimento alla riserva assoluta di legge di cui all'art. 13, secondo comma, Cost.

Questa Corte ha di recente avuto modo di esaminare una disciplina legislativa che consentiva la limitazione della libertà personale con l'applicazione della misura dell'assegnazione in una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza.

Nella sentenza n. 22 del 2022 si è evidenziato come l'applicazione di tale misura vada regolata secondo il principio di *extrema ratio*, o di minore sacrificio necessario, desumibile dall'art. 13 Cost. in relazione a tutte le misure privative della libertà personale, e secondo il principio di legalità ex art. 25, terzo comma, Cost. Con la precisazione che quest'ultimo è da leggere alla luce dell'art. 13, secondo comma, Cost., il quale tutela in via generale la libertà personale, limitata in ogni ipotesi di coercizione che abbia a oggetto il corpo della persona.

Su tali premesse, questa Corte è pervenuta alla conclusione che la legge deve prevedere, almeno nel loro nucleo essenziale, oltre che i «casi», altresì i «modi» con cui la misura di sicurezza

può restringere la libertà personale del soggetto che vi sia sottoposto. Ha, quindi, accertato che l'attuale disciplina in materia di assegnazione alle REMS rivela evidenti profili di frizione con tali principi quanto ai «modi» di esecuzione della misura di sicurezza, e dunque della privazione di libertà che le è connaturata, fondandosi su fonti subordinate distinte dalla legge.

La necessità che una fonte primaria disciplini organicamente una misura di sicurezza limitativa della libertà personale è stata ritenuta da questa Corte rispondente a ineludibili esigenze di tutela dei diritti fondamentali dei suoi destinatari. Così come la legge deve farsi carico della necessità di disciplinare, in modo chiaro e uniforme per l'intero territorio italiano, il ruolo e i poteri dell'autorità giudiziaria rispetto al trattamento degli internati nelle REMS e ai loro strumenti di tutela giurisdizionale nei confronti delle decisioni delle relative amministrazioni.

10.2.− Applicando i principi ora richiamati al caso di specie, deve innanzi tutto ribadirsi che la misura del trattenimento degli stranieri presso il CPR, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, comporta una situazione di assoggettamento fisico all'altrui potere che pertiene alla libertà personale. Alla luce dell'art. 13, secondo comma, Cost., la fonte primaria deve perciò prevedere non solo i «casi», ma, almeno nel loro nucleo essenziale, i «modi» con cui il trattenimento può restringere la libertà personale del soggetto che vi sia sottoposto (sentenze n. 25 del 2023, n. 22 del 2022, n. 180 del 2018 e n. 238 del 1996).

Tuttavia, la disposizione censurata garantisce allo straniero trattenuto unicamente adeguati standard igienico-sanitari e abitativi, la necessaria informazione relativa al suo status, l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, e la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno. A ciò si aggiunge la possibilità di rivolgere reclami al Garante nazionale o ai garanti regionali o locali delle persone private della libertà personale.

Si tratta, come risulta evidente, di una normativa del tutto inidonea a definire, in modo sufficientemente preciso, quali siano i diritti delle persone trattenute nel periodo – che potrebbe anche essere non breve – in cui sono private della libertà personale.

È appena il caso di rilevare che il richiamo nell'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, all'art. 21, comma 8, del d.P.R. n. 394 del 1999 non soddisfa, in alcun modo, la riserva assoluta di cui all'art. 13, secondo comma, Cost. La disposizione richiamata, infatti, non solo non è un atto con forza e valore di legge, ma a sua volta prevede che «[l]e disposizioni occorrenti per la regolare convivenza all'interno del centro, comprese le misure strettamente indispensabili per garantire l'incolumità delle persone, nonché quelle occorrenti per disciplinare le modalità di erogazione dei servizi predisposti per le esigenze fondamentali di cura, assistenza, promozione umana e sociale e le modalità di svolgimento delle visite, sono adottate dal prefetto, sentito il questore, in attuazione delle disposizioni recate nel decreto di costituzione del centro e delle direttive impartite dal Ministro dell'interno per assicurare la rispondenza delle modalità di trattenimento alle finalità di cui all'articolo 14, comma 2, del testo unico».

Come si desume da tale disposizione regolamentare, i modi del trattenimento non solo sono, in definitiva, rimessi ad atti del prefetto, sentito il questore della provincia ove è ubicato il singolo CPR, ma, ancorché questi siano adottati sulla base delle direttive impartite dal Ministro dell'interno, potrebbero essere disciplinati difformemente nel territorio nazionale.

Rimettendo, pertanto, pressoché l'intera disciplina della materia a norme regolamentari e a provvedimenti amministrativi discrezionali, il legislatore è venuto meno all'obbligo positivo di disciplinare con legge i «modi» di limitazione della libertà personale, eludendo la funzione di garanzia che la riserva assoluta di legge svolge in relazione alla libertà personale nell'art. 13, secondo comma, Cost.

10.3.− Nemmeno nelle direttive dell'Unione europea recanti norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, nonché all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, si rinviene una disciplina completa e puntuale che possa delimitare la discrezionalità dell'amministrazione nel prescegliere i «modi» del trattenimento quanto all'erogazione dei servizi predisposti per le esigenze fondamentali di cura, assistenza, promozione umana e sociale, compreso lo svolgimento delle visite, a tutela dei diritti fondamentali e inviolabili dei destinatari delle misure restrittive.

I «modi» del trattenimento presso il CPR e della privazione di libertà che ne è connaturata, pertanto, restano affidati pressoché esclusivamente a fonti subordinate e ad atti amministrativi.

11.− Non di meno, le questioni sollevate dal Giudice di pace di Roma vanno dichiarate inammissibili – analogamente a quanto statuito dalla sentenza n. 22 del 2022 in relazione a quelle concernenti le REMS – atteso che gli strumenti del giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi non permettono a questa Corte di rimediare al difetto di una legge che descriva e disciplini con un sufficiente grado di specificità i «modi» del trattenimento dello straniero presso il CPR, non rinvenendosi nell'ordinamento una soluzione adeguata a colmare la riscontrata lacuna mediante l'espansione di differenti regimi legislativi.

Non può in tale prospettiva offrire precisi punti di riferimento nemmeno l'ordinamento penitenziario, dovendo la detenzione amministrativa presso il CPR restare estranea a ogni connotazione di carattere sanzionatorio.

Ricade, perciò, necessariamente sul legislatore – in quanto incide sulla libertà personale – l'ineludibile dovere di introdurre una disciplina compiuta che detti, in astratto e in generale per tutti i soggetti trattenuti, contenuti e modalità delimitativi della discrezionalità dell'amministrazione, in maniera che il trattenimento degli stranieri assicuri il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona senza discriminazioni (quanto, indicativamente, alle caratteristiche degli edifici e dei locali di soggiorno e pernottamento, alla cura dell'igiene personale, all'alimentazione, alla permanenza all'aperto, all'erogazione del servizio sanitario, alle possibilità di colloquio con difensore e parenti, alle attività di socializzazione).

Spetta, dunque, al legislatore adottare una disciplina che assicuri un'adeguata base legale alle enunciate istanze, tanto più urgente in considerazione della centralità della libertà personale nel disegno costituzionale.

12.− Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, sollevate, in riferimento agli artt. 13, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 5, paragrafo 1, CEDU, devono quindi essere dichiarate inammissibili.

13.− Anche la seconda questione sollevata dal Giudice di pace di Roma è inammissibile, per incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

Se è vero, infatti, che la mancata definizione dei «modi» del trattenimento determina la mancata definizione di una disciplina volta ad approntare una tutela specifica delle posizioni soggettive dei soggetti trattenuti nei CPR, deve tuttavia rilevarsi che, allo stato, in presenza di condotte dell'amministrazione lesive del diritto alla libertà personale, può operare, oltre che la tutela prevalentemente riparatoria e compensativa offerta dal generale principio del *neminem laedere*, ai sensi dell'art. 2043 cod. civ., il rimedio dei provvedimenti d'urgenza ex art. 700 cod. proc. civ., come peraltro affermato dall'Avvocatura generale dello Stato.

Non vi è dubbio, infatti, che lo statuto costituzionale della libertà personale comprenda l'esistenza di rimedi giurisdizionali a presidio non soltanto della legittimità delle misure limitative, ma anche delle modalità con cui esse sono applicate, in virtù degli artt. 24 e 111 Cost. (da ultimo, sentenza n. 76 del 2025).

L'art. 700 cod. proc. civ. fornisce, invero, una tutela cautelare anticipatoria residuale e atipica, seppur sempre in rapporto di necessaria strumentalità con le garanzie di azione e di difesa sancite dall'art. 24 Cost. e con gli effetti della sentenza di merito cui i provvedimenti d'urgenza sono indirizzati (sentenze n. 143 del 2022, n. 253 del 1994 e n. 103 del 1979), ferma la stabilità assicurata dall'art. 669-*octies*, sesto comma, cod. proc. civ.

L'utilizzo dei provvedimenti ex art. 700 cod. proc. civ. è, del resto, diffuso proprio con riferimento alle posizioni giuridiche soggettive inquadrabili nell'ambito dei diritti fondamentali della persona, non comprimibili a opera del potere amministrativo, ponendosi, rispetto a tali diritti, come strumento minimo della giurisdizione costituzionalmente necessaria, che deve, cioè, essere indispensabilmente attribuita al giudice, in forza degli artt. 24 e 111 Cost.

Così, le violazioni o le limitazioni della libertà personale o degli altri diritti fondamentali non oggetto di specifica disciplina da parte del testo unico dell'immigrazione, subite da chi sia trattenuto presso un CPR, attentando a situazioni soggettive di contenuto non patrimoniale, e potendo essere

causa di pregiudizi irreparabili, giustificano il ricorso alla tutela preventiva cautelare assicurata dall'art. 700 cod. proc. civ.

Si tratta, tuttavia, pur sempre di una forma di tutela giurisdizionale che sconta necessariamente la mancanza di una puntuale disciplina, da parte del legislatore, dei diritti di cui è titolare la persona trattenuta all'interno delle strutture deputate all'esecuzione dei trattenimenti, oltre che l'assenza di una specifica disciplina processuale per la tutela di tali diritti, paragonabile a quella assicurata alle persone detenute dalla legge sull'ordinamento penitenziario.

All'adozione con fonte primaria delle modalità del trattenimento dovrà quindi conseguire la definizione di una più immediata ed efficace tutela processuale, anche attraverso l'individuazione del giudice competente e la predisposizione di un modulo procedimentale nel quale il trattenuto possa agire direttamente.

14.− Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, sollevate in riferimento agli artt. 13, secondo comma, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 5, paragrafo 1, CEDU, e agli artt. 2, 3, 10, secondo comma, 24, 25, primo comma, 32 e 111, primo comma, Cost., devono quindi essere dichiarate inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

1) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevate, in riferimento agli artt. 13, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 5, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Giudice di pace di Roma, sezione stranieri, con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 10, secondo comma, 24, 25, primo comma, 32 e 111, primo comma, Cost., dal Giudice di pace di Roma, sezione stranieri, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2025.

Sentenza n. 101/2025 (Pres. Amoroso; Red. Pitruzzella)

Straniero – Immigrazione – Gestione dei flussi migratori – Sanzioni amministrative applicate al comandante della nave o all'armatore che non fornisce le informazioni richieste dalla competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare nonché dalla struttura nazionale preposta al coordinamento delle attività di polizia di frontiera e di contrasto dell'immigrazione clandestina o non si uniforma alle loro indicazioni (nel caso di specie: dell'autorità libica, competente secondo il sistema "SAR", definito dalla Convenzione di Amburgo del 1979) – Denunciate violazioni del principio di legalità e degli obblighi internazionali di diritto consuetudinario e convenzionale – Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione

Straniero – Immigrazione – Gestione dei flussi migratori – Sanzioni amministrative applicate al comandante della nave o all'armatore che non fornisce le informazioni richieste dalla competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare nonché dalla struttura nazionale preposta al coordinamento delle attività di polizia di frontiera e di contrasto dell'immigrazione clandestina o non si uniforma alle loro indicazioni (nel caso di specie: dell'autorità libica, competente secondo il sistema "SAR", definito dalla Convenzione di Amburgo del 1979) – Sanzione amministrativa accessoria obbligatoria del fermo amministrativo della nave utilizzata per commettere la violazione – Denunciata irragionevolezza e asserite violazioni dei principi di individualizzazione e proporzionalità della pena e della sua finalità rieducativa – Non fondatezza della questione

Considerato in diritto

1.− Il Tribunale di Brindisi, sezione civile, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 205 del 2024), dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2-*sexies*, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, come inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *b)*, del d.l. n. 1 del 2023, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 10, 25, 27, primo e terzo comma, e 117 Cost.

La disposizione è censurata nella parte in cui sanziona, con il fermo amministrativo per venti giorni della nave utilizzata per commettere la violazione, il comandante o l'armatore che non fornisce le informazioni richieste dalla competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare o non si uniforma alle sue indicazioni.

1.1.− Il secondo periodo della previsione in esame, anzitutto, contrasterebbe con gli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost., in quanto irragionevolmente comminerebbe in via automatica la medesima sanzione del fermo per una pluralità di condotte eterogenee e precluderebbe all'autorità giudiziaria «di graduarne l'applicazione, in ragione delle peculiarità del caso specifico, tanto al fine di salvaguardare i principi di individualizzazione e proporzionalità della pena».

Sarebbero pregiudicate, in tal modo, la personalità della responsabilità penale e la finalità rieducativa della pena, che imporrebbero un «adeguamento individualizzato, proporzionale, delle pene inflitte con le sentenze di condanna, fornendo al giudice, nell'esercizio del suo apprezzamento, appropriati criteri di valutazione».

1.2.− Il primo periodo della disposizione censurata confliggerebbe poi «con il principio di determinatezza della fattispecie incriminatrice, corollario del principio di legalità (art. 25 Cost.)», in quanto si tradurrebbe in un «rinvio in bianco» all'ordine impartito da un'autorità diversa da quella italiana, che non risulta sempre «formalizzato in un atto amministrativo», e impedirebbe il vaglio della compatibilità dell'ordine con i «limiti di legge e costituzionali vigenti nell'ordinamento nazionale».

La legge, in particolare, non individuerebbe in tutti i suoi elementi costitutivi la condotta sanzionata e non fornirebbe alcuna «indicazione dei criteri di offensività e punibilità rilevanti ed al fine perseguito da quelle prescrizioni poi disattese».

1.3.− Sempre con riferimento al primo periodo dell'art. 1, comma 2-*sexies*, il rimettente denuncia, infine, la violazione degli artt. 10 e 117 Cost.

Nel riconoscere «la valida esistenza di una "zona SAR" libica e la legittimità degli ordini impartiti da quell'autorità nelle operazioni di soccorso» e nell'annoverare lo Stato libico tra i porti sicuri, la previsione censurata contravverrebbe agli «obblighi imposti all'Italia dal diritto internazionale consuetudinario e convenzionale», come il «divieto di respingimento dei migranti e della tortura», l'obbligo di prendere tutte le disposizioni necessarie per il salvataggio delle persone in pericolo lungo le coste, il divieto di espulsioni collettive.

2.− All'esame delle questioni giova premettere la ricognizione del sistema normativo in cui esse si inquadrano, anche alla luce dell'evoluzione recente.

3.− L'art. 1, comma 2-*sexies*, primo periodo, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, è stato inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *b)*, del d.l. n. 1 del 2023, come convertito, e interviene a sanzionare il comandante della nave o l'armatore che «non fornisce le informazioni richieste dalla competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare nonché dalla struttura nazionale preposta al coordinamento delle attività di polizia di frontiera e di contrasto dell'immigrazione clandestina o non si uniforma alle loro indicazioni», al di fuori delle ipotesi in cui sia adottato il provvedimento di cui al precedente comma 2.

Il citato comma 2, da ultimo modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *a)*, del d.l. n. 1 del 2023, come convertito, consente al «Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa informazione al Presidente del Consiglio dei ministri», di «limitare o vietare il transito e la sosta di navi nel mare territoriale, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale», «per motivi di ordine e sicurezza pubblica, in conformità alle previsioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, resa esecutiva dalla legge 2 dicembre 1994, n. 689». L'inottemperanza a tale provvedimento è sanzionata dall'art. 1, comma 2-*quater*, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito.

L'art. 1, comma 2-*bis*, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *b)*, del d.l. n. 1 del 2023, come convertito, chiarisce che la richiamata norma sul potere di disporre la limitazione o il divieto del transito e della sosta di navi nel mare territoriale non si applica, al ricorrere di determinate condizioni, che saranno analizzate in séguito (*infra*, punto 5), «nelle ipotesi di operazioni di soccorso immediatamente comunicate al centro di coordinamento competente per il soccorso marittimo nella cui area di responsabilità si svolge l'evento e allo Stato di bandiera ed effettuate nel rispetto delle indicazioni delle predette autorità, emesse sulla base degli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali in materia di diritto del mare, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e delle norme nazionali, internazionali ed europee in materia di diritto di asilo, fermo restando quanto previsto dal Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata per combattere il traffico illecito di migranti via terra, via mare e via aria, reso esecutivo dalla legge 16 marzo 2006, n. 146».

4.− La sanzione per chi non fornisca le informazioni richieste dall'autorità competente o non rispetti le sue indicazioni è il pagamento di una somma da euro 2.000 a euro 10.000 (primo periodo dell'art. 1, comma 2-*sexies*).

Nella formulazione originaria della norma, alla sanzione amministrativa pecuniaria si affiancava «l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria del fermo amministrativo per venti giorni della nave utilizzata per commettere la violazione» (secondo periodo dell'art. 1, comma 2-*sexies*).

La durata del fermo era innalzata a due mesi nell'ipotesi di reiterazione della violazione (terzo periodo dell'art. 1, comma 2-*sexies*).

L'art. 11, comma 1, lettera *b-bis)*, numero 1), del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, ha sostituito alla durata fissa di venti giorni del fermo amministrativo una durata compresa nell'intervallo da dieci a venti giorni.

La durata cessa di essere invariabile anche per la reiterazione della violazione. L'art. 11, comma 1, lettera *b-bis)*, numero 2), del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, prevede una durata del fermo amministrativo da trenta a sessanta giorni, in luogo dell'originaria durata di due mesi.

L'art. 11, comma 1, lettera *b-bis)*, numero 2), del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, nel novellare l'art. 1, comma 2-*sexies*, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, definisce, altresì, la nozione di reiterazione, che si configura «nel caso di nuova violazione commessa con l'utilizzo della medesima nave, contestata anche soltanto a uno degli autori o degli obbligati in solido nei cui confronti, nel quinquennio precedente, sia stata accertata, con provvedimento esecutivo, una precedente violazione delle disposizioni del presente comma, salvo che il medesimo autore od obbligato in solido provi che la condotta illecita è avvenuta contro la sua volontà, manifestata attraverso comportamenti idonei specificamente volti a impedirne il compimento».

Il citato art. 11, comma 1, lettera *b-bis)*, numero 2), del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, ha previsto, inoltre, l'applicazione delle disposizioni dell'art. 1, comma 2-*quater*, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, eccezion fatta per il primo e il terzo periodo.

Ne deriva che la responsabilità solidale si estende al proprietario e all'armatore della nave.

In virtù del richiamo all'art. 1, comma 2-*quater*, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, anche nel caso di specie «[l]'organo accertatore contesta la violazione mediante notificazione al destinatario e, senza ritardo e comunque entro cinque giorni, trasmette gli atti alla prefettura – ufficio territoriale del Governo competente in relazione al luogo di accertamento della violazione, per la decisione sulla sanzione amministrativa di cui al primo periodo e sul fermo della nave. Il prefetto, nei cinque giorni successivi, emana l'ordinanza e, se dispone il fermo, ne indica la durata, decorrente dalla data della notificazione della contestazione, e nomina custode l'armatore o, in sua assenza, il comandante o altro soggetto obbligato in solido, che provvede alla custodia della nave a proprie spese. Nella determinazione della durata del fermo si ha riguardo alla gravità della violazione e all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze della violazione stessa. Nelle more dell'adozione dell'ordinanza del prefetto, alla nave è interdetta la navigazione. L'avente diritto può chiedere al prefetto la restituzione della nave quando non sono rispettati i termini previsti dal quarto e dal quinto periodo o quando il prefetto non adotta il provvedimento sanzionatorio. Avverso i provvedimenti del prefetto è ammessa opposizione all'autorità giudiziaria ordinaria ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150».

All'ulteriore reiterazione conseguono la sanzione amministrativa accessoria della confisca della nave e l'immediata applicazione del sequestro cautelare ad opera dell'organo accertatore.

5.− In base all'art. 1, comma 2-*sexies*, ultimo periodo, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, la sanzione pecuniaria da euro 2.000 a euro 10.000 e il fermo amministrativo, dapprima per venti giorni e ora per un periodo da dieci a venti giorni, si applicano anche quando, dopo l'assegnazione del porto di sbarco, sia accertata l'insussistenza di una delle condizioni cui si devono conformare le operazioni di soccorso, secondo l'art. 1, comma 2-*bis*, del medesimo d.l. n. 130 del 2020.

Tali condizioni sono così definite.

In primo luogo, «la nave che effettua in via sistematica attività di ricerca e soccorso in mare» deve operare «in conformità alle certificazioni e ai documenti rilasciati dalle competenti autorità dello Stato di bandiera ed è mantenuta conforme agli stessi ai fini della sicurezza della navigazione, della prevenzione dell'inquinamento, della certificazione e dell'addestramento del personale marittimo nonché delle condizioni di vita e di lavoro a bordo» (lettera *a*).

Inoltre, si devono avviare «tempestivamente iniziative volte a informare le persone prese a bordo della possibilità di richiedere la protezione internazionale e, in caso di interesse, a raccogliere i dati rilevanti da mettere a disposizione delle autorità» (lettera *b*).

Dev'essere poi richiesta, «nell'immediatezza dell'evento, l'assegnazione del porto di sbarco» (lettera *c*).

Occorre, altresì, raggiungere senza ritardo, in vista del completamento dell'intervento di soccorso, «il porto di sbarco assegnato dalle competenti autorità» (lettera *d*) e fornire «alle autorità per la ricerca e il soccorso in mare italiane, ovvero, nel caso di assegnazione del porto di sbarco, alle

autorità di pubblica sicurezza, le informazioni richieste ai fini dell'acquisizione di elementi relativi alla ricostruzione dettagliata dell'operazione di soccorso posta in essere» (lettera *e*).

È necessario, infine, che «le modalità di ricerca e soccorso in mare da parte della nave» non abbiano «concorso a creare situazioni di pericolo per l'incolumità dei migranti né impedito di raggiungere tempestivamente il porto di sbarco» (lettera *f*, modificata dall'art. 11, comma 1, lettera *a*, del d.l. n. 145 del 2024, come convertito).

[*omissis*]

8.− Ha priorità logica la disamina della denunciata violazione del principio di determinatezza e di osservanza degli obblighi internazionali, in quanto investe il tema pregiudiziale dell'*an* della pretesa punitiva.

[*omissis*]

9.− La questione sollevata in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost. non è fondata.

10.− La Carta fondamentale sancisce un «principio della legalità della pena, ricavabile anche per le sanzioni amministrative dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione, in base al quale è necessario che sia la legge a configurare, con sufficienza adeguata alla fattispecie, i fatti da punire» (sentenza n. 78 del 1967, punto 4 del *Considerato in diritto*).

Anche per le sanzioni amministrative, si apprezza l'esigenza «della prefissione *ex lege* di rigorosi criteri di esercizio del potere relativo all'applicazione (o alla non applicazione) di esse» (sentenza n. 447 del 1988, punto 4 del *Considerato in diritto*). Tale esigenza, peraltro, rinviene il suo fondamento nel principio d'imparzialità (art. 97 Cost.) e nel precetto dell'art. 23 Cost.

Dagli artt. 6 e 7 CEDU, così come interpretati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, si può trarre il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono di massima essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto. Principio questo, del resto, desumibile dall'art. 25, secondo comma, Cost., in ragione della «ampiezza della sua formulazione», estesa a ogni intervento sanzionatorio che non persegua principalmente la funzione di prevenzione criminale (sentenza n. 196 del 2010, punto 3.1.5. del *Considerato in diritto*; nello stesso senso, sentenze n. 121 del 2018, punto 15.3. del *Considerato in diritto*, e n. 104 del 2014, punto 7.2. del *Considerato in diritto*).

L'assimilazione delle sanzioni amministrative "punitive" alle sanzioni penali ha, quale corollario, l'estensione di larga parte dello "statuto costituzionale" sostanziale delle sanzioni penali e quindi non solo quello basato sull'art. 25 Cost., ma anche quello sulla determinatezza dell'illecito e delle sanzioni (sentenze n. 134 del 2019 e n. 121 del 2018), sulla violazione del *ne bis in idem* (sentenza n. 149 del 2022), sulla retroattività, salvo giustificate eccezioni, della *lex mitior* (sentenza n. 63 del 2019), sulla proporzionalità della sanzione alla gravità del fatto (sentenze n. 185 del 2021 e n. 112 del 2019) e sulla rilevanza di una sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma sanzionatoria (sentenza n. 169 del 2023, punto 13 del *Considerato in diritto*).

Si deve ritenere, pertanto, che «il principio di legalità, prevedibilità e accessibilità della condotta sanzionabile e della sanzione avent[e] carattere punitivo-afflittivo, qualunque sia il *nomen* ad essa attribuito dall'ordinamento», rappresenti «patrimonio derivato non soltanto dai principi costituzionali, ma anche da quelli del diritto convenzionale e sovranazionale europeo, in base ai quali è illegittimo sanzionare comportamenti posti in essere da soggetti che non siano stati messi in condizione di "conoscere", in tutte le sue dimensioni tipizzate, la illiceità della condotta omissiva o commissiva concretamente realizzata» (sentenza n. 121 del 2018, punto 15.3. del *Considerato in diritto*, ripreso nella sentenza n. 134 del 2019, punto 3.2. del *Considerato in diritto*).

11.− Il rimettente muove dalla premessa che il fermo, pur configurato come sanzione accessoria e qualificato come amministrativo, presenti una natura sostanzialmente penale, alla luce dei criteri enucleati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (grande camera, sentenza 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi), che rappresentano la premessa argomentativa delle censure proposte e l'indispensabile termine di raffronto del giudizio devoluto a questa Corte.

Ad avviso del Tribunale di Brindisi, il fermo determinerebbe una «rilevante lesione» della sfera giuridica del comandante e dell'armatore della nave e arrecherebbe un «rilevante danno

economico al soggetto sanzionato», ledendo l'esercizio dei diritti costituzionali. Donde la natura «maggiormente afflittiva» della sanzione accessoria rispetto a quella pecuniaria principale.

11.1.− Tale premessa coglie nel segno.

11.2.− Questa Corte è chiamata a ponderare l'autentica natura della sanzione, senza arrestarsi al *nomen iuris* e agli indici eminentemente formali.

Una diversa soluzione vanificherebbe le garanzie che l'art. 25, secondo comma, Cost., nella sua inscindibile connessione con l'art. 7 CEDU, appresta riguardo a tutte le misure contraddistinte da un carattere punitivo (sentenza n. 196 del 2010).

È ininfluente che la sanzione sia qualificata come amministrativa dall'ordinamento interno e che non sia irrogata all'esito di un procedimento penale, in quanto «subordinare il carattere penale di una misura, nell'ambito della Convenzione, al fatto che l'individuo abbia commesso un atto qualificato come reato dal diritto interno e sia stato condannato per questo reato da un giudice penale si scontrerebbe con l'autonomia del concetto di "pena"» (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 28 giugno 2018, GIEM srl e altri contro Italia, paragrafo 216, in coerenza con i princìpi già affermati dalla medesima Corte, grande camera, sentenza 9 febbraio 1995, Welch e altri contro Regno Unito, paragrafo 27).

Quando la misura non sia imposta in séguito alla condanna per un reato, occorre avere riguardo ad altri aspetti, che toccano «la natura e il fine della misura in questione; la sua qualificazione ai sensi del diritto interno; le procedure coinvolte nell'emissione e nell'attuazione della misura; e la sua gravità» (Corte EDU, prima sezione, sentenza 19 dicembre 2024, Episcopo e Bassani contro Italia, paragrafo 68; nello stesso senso, terza sezione, sentenza 10 luglio 2012, Del Rio Prada contro Spagna, paragrafo 48, e la già citata sentenza Welch, paragrafo 28).

In una valutazione che dev'essere complessiva e coerente, il fine generale di prevenzione di per sé non esclude il carattere punitivo (Corte europea dei diritti dell'uomo, sezione prima, sentenza 13 febbraio 2025, Garofalo e altri contro Italia, paragrafo 125) e, d'altro canto, anche misure non penali di carattere preventivo sono foriere di un impatto ragguardevole sulla sfera giuridica dell'interessato (Corte EDU, terza sezione, sentenza 8 ottobre 2019, Balsamo contro San Marino, paragrafo 64).

Ai medesimi criteri si ispira, nella qualificazione delle sanzioni, anche questa Corte (fra le molte, sentenza n. 276 del 2016, punto 5.4. del *Considerato in diritto*), compiendo un vaglio sinergico di tutti gli elementi significativi.

11.3.− Il fermo della nave persegue l'obiettivo principale di sanzionare l'inosservanza delle indicazioni o delle richieste dell'autorità competente, esprimendo la riprovazione dell'ordinamento per la condotta del trasgressore.

Non si può predicare una finalità ripristinatoria dello *status quo ante* e neppure si riscontra una finalità latamente preventiva: l'irrogazione del fermo è una conseguenza indefettibile dell'illecito e prescinde da ogni prognosi di verosimiglianza del futuro uso illecito del bene.

In questa chiave sanzionatoria, rafforzata dallo *ius superveniens*, che impone di commisurare la sanzione alla gravità della violazione e valorizza il ravvedimento operoso del trasgressore, assumono valenza emblematica anche le ripercussioni del fermo: la misura inibisce l'uso della nave per un tempo tutt'altro che esiguo e, nel produrre conseguenze ragguardevoli nella sfera giuridica dei soggetti che, a vario titolo, si avvalgono della nave, rivela una vocazione marcatamente dissuasiva.

La mitezza della sanzione, adombrata dalla difesa dello Stato, è contraddetta dagli elementi richiamati e l'inerenza della misura alla *res* non è sufficiente ad escluderne il carattere punitivo, alla luce degli inevitabili riflessi del fermo sullo stesso campo d'azione degli autori dell'illecito e sull'attività che essi svolgono.

12.− Anche per la condotta vietata dall'art. 1, comma 2-*sexies*, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, si impone, dunque, la verifica dell'osservanza dell'art. 25, secondo comma, Cost. e di quel principio di determinatezza, che si configura come declinazione e necessario complemento del principio di legalità (*nullum crimen nulla poena sine lege praevia, scripta, stricta et certa*).

12.1.− La determinatezza, in funzione di garanzia della libertà o di tutela dell'uguaglianza, è un modo di essere delle norme, come risultano dagli enunciati legislativi, dall'interpretazione dei

medesimi e dal loro precisarsi attraverso l'applicazione (sentenza n. 247 del 1989, punto 7 del *Considerato in diritto*).

Tale principio si estrinseca nell'imperativo costituzionale, rivolto al legislatore, di formulare norme chiare e intelligibili (sentenza n. 54 del 2024, punto 4 del *Considerato in diritto*) e di tipizzare fattispecie dotate di un solido fondamento empirico (sentenza n. 172 del 2014, punto 3 del *Considerato in diritto*), che trovino riscontro nella realtà e approdino a «un'univoca applicazione concreta» (sentenza n. 96 del 1981, punto 11 del *Considerato in diritto*).

12.2.− La verifica di conformità all'art. 25, secondo comma, Cost. non si esaurisce nella valutazione del singolo elemento descrittivo dell'illecito e postula un sindacato più ampio sulle finalità perseguite dal legislatore e sul contesto in cui la norma si colloca (sentenza n. 25 del 2019, punto 9 del *Considerato in diritto*), anche alla luce della correlazione «tra la condotta vietata e il bene protetto: da rapportarsi, a sua volta, ai principi costituzionali» (sentenza n. 188 del 1975, punto 2 del *Considerato in diritto*).

L'impiego di espressioni polisense, di clausole generali o di lemmi elastici o l'insorgere di contrasti interpretativi non denotano di per sé l'antitesi con il canone di determinatezza, quando ai consociati sia comunque possibile individuare con sufficiente precisione il comportamento doveroso (sentenze n. 278 e n. 141 del 2019).

Perché il principio di determinatezza possa dirsi rispettato, è necessario che la descrizione del fatto consenta, in primo luogo, di formulare un giudizio di corrispondenza della fattispecie concreta alla fattispecie astratta, secondo un percorso ermeneutico che non travalichi quello istituzionalmente affidato all'interprete, e permetta, inoltre, al destinatario della norma di percepirne in maniera chiara e immediata il contenuto precettivo, così da uniformare la propria condotta alle regole e ai divieti dettati dalla legge.

In tal modo, risulta soddisfatta la duplice *ratio* che ispira il principio (sentenza n. 115 del 2018, punto 11 del *Considerato in diritto*), «inteso non soltanto quale garanzia contro l'arbitrio del giudice, ma anche quale presidio della libertà e della sicurezza dei cittadini» (sentenza n. 185 del 1992, punto 2 del *Considerato in diritto*).

Per un verso, la puntuale individuazione, ad opera della legge, del fatto e della sanzione impedisce che sia il giudice a tracciare la linea di demarcazione tra lecito e illecito (sentenza n. 27 del 1961).

Per altro verso, la determinatezza delle fattispecie garantisce la libera autodeterminazione individuale, «permettendo al destinatario della norma penale di apprezzare *a priori* le conseguenze giuridico-penali della propria condotta» (sentenza n. 327 del 2008, punto 4 del *Considerato in diritto*).

Pertanto, «[n]elle prescrizioni tassative del codice il soggetto deve poter trovare, in ogni momento, cosa gli è lecito e cosa gli è vietato: ed a questo fine sono necessarie leggi precise, chiare, contenenti riconoscibili direttive di comportamento» (sentenza n. 364 del 1988, punto 8 del *Considerato in diritto*).

12.3.− Anche quando si raccordi ad altre fonti di rango secondario o ai provvedimenti dell'autorità, è pur sempre la legge a dover specificare i presupposti, i caratteri, il contenuto e i limiti di tali provvedimenti, di cui punisca la trasgressione (sentenze n. 21 del 2009, punto 4 del *Considerato in diritto*, n. 108 del 1982, punto 6 del *Considerato in diritto*, e n. 113 del 1972, punto 2 del *Considerato in diritto*).

Quando si ravvisi un «concorso fra norme di legge e statuizioni amministrative, di cui continuamente si manifesta la necessità nella disciplina giuridica» (sentenza n. 36 del 1964, punto 3 del *Considerato in diritto*), spetta, dunque, alla primaria responsabilità del legislatore la definizione del fatto cui è riferita la sanzione penale e del contenuto di disvalore dell'illecito (sentenza n. 282 del 1990, punto 3 del *Considerato in diritto*).

Allorché le disposizioni legislative, nel comminare la sanzione penale, si rimettano «per la specificazione del contenuto di singoli, definiti elementi della fattispecie considerata nel precetto penalmente sanzionato, ad atti non dotati di valore di legge», la riserva di legge è rispettata a condizione che i poteri dell'autorità amministrativa siano «puntualmente e adeguatamente finalizzati,

specificati nel contenuto, e delimitati» e il loro esercizio sia «aperto al sindacato giurisdizionale» (sentenza n. 26 del 1966, punto 5 del *Considerato in diritto*).

Nella disamina dell'art. 650 cod. pen., questa Corte ha dichiarato non fondati i dubbi di legittimità costituzionale, argomentando che è il dettato codicistico a descrivere tassativamente la materialità della contravvenzione in tutti i suoi elementi costitutivi e a imporre l'esame della legittimità dei provvedimenti dati dall'autorità competente e della loro riconducibilità all'esercizio di un potere-dovere previsto dalla legge (sentenze n. 58 del 1975, punto 2 del *Considerato in diritto*, e n. 168 del 1971, punto 1 del *Considerato in diritto*).

13.− La previsione censurata supera il vaglio di conformità all'art. 25, secondo comma, Cost. e si rivela coerente con la *ratio* che ispira il principio di determinatezza.

13.1.− Il legislatore descrive in modo nitido la condotta doverosa, che si sostanzia nel fornire le informazioni richieste dall'autorità competente e nel rispettarne le indicazioni.

Come ha evidenziato il Presidente del Consiglio nell'atto di intervento, è puntuale anche l'identificazione dei trasgressori: il comandante e l'armatore.

13.2.− È l'art. 1, comma 2-*sexies*, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, a definire il disvalore dell'illecito nei suoi aspetti salienti, che attengono al rifiuto dell'imprescindibile collaborazione con l'autorità competente secondo la Convenzione di Amburgo.

Non si ravvisa quella delega in bianco all'autorità di uno Stato estero, che il rimettente e le parti costituite paventano.

Il disvalore dell'illecito non solo è definito dal legislatore, che non rinuncia al suo compito di orientare la condotta dei consociati, ma può anche essere agevolmente inteso dai soggetti attivi, il comandante e l'armatore, in virtù delle cognizioni tecniche che a tali funzioni si accompagnano.

13.3.− Né si può ritenere evanescente il richiamo alla richiesta di informazioni e alle indicazioni dell'autorità competente, in quanto tali riferimenti si riconnettono alla Convenzione SAR e, in quest'orizzonte, acquistano un significato univoco per il comandante e l'armatore.

La disciplina nazionale si inserisce armonicamente nella trama di regole e di procedure condivise che tale Convenzione istituisce, anche nelle sue interrelazioni con le altre normative internazionali pertinenti.

Anche le fonti internazionali possono concorrere a definire i presupposti applicativi del precetto assistito da sanzione.

Quest'opera di integrazione e di osmosi non soltanto non lede il principio di legalità sancito dall'art. 25 Cost., ma ne salvaguarda l'essenziale funzione di garanzia, quando la stessa disciplina nazionale per sua natura interagisce con gli obblighi internazionali consuetudinari e pattizi.

13.4.− Per le medesime ragioni, non è decisiva la circostanza che la sanzione colpisca anche l'inosservanza di mere indicazioni, che non hanno la veste formale di provvedimenti.

Tanto le richieste di informazioni quanto le indicazioni non sono sprovviste di ogni riferimento teleologico e non risultano *legibus solutae*, in quanto si iscrivono nel quadro di collaborazione tracciato dalla Convenzione SAR, che delinea un insieme di regole cui tutti gli attori sono vincolati a uniformarsi, anche quando l'intervento delle autorità competenti non si traduca in un provvedimento formalizzato, per la necessità di adottare le iniziative più sollecite per fronteggiare l'emergenza.

Invero, la Convenzione SAR, nel rispetto del principio di cooperazione internazionale, obbliga gli Stati costieri a predisporre un servizio di ricerca e soccorso (*Search and Rescue*) nelle zone marittime che ricadono nelle rispettive competenze.

Lo Stato responsabile di un'area SAR deve farsi carico del coordinamento delle operazioni di soccorso, mediante il *Rescue Coordination Centre* o mediante i *Rescue sub Centre* che siano eventualmente designati, e deve approntare appositi piani operativi per le diverse tipologie di emergenza.

La mancata attivazione dello Stato competente non elide la responsabilità degli altri Stati che fanno parte della Convenzione, chiamati a collaborare per far fronte alle impellenti necessità dei naufraghi, nella maniera più tempestiva ed efficace.

Gli Stati aderenti sono obbligati a coordinare tra loro i diversi servizi, in modo da assicurarne l'efficacia.

La disciplina dettata dall'art. 1, comma 2-*sexies*, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, si situa in questo quadro di irrinunciabile cooperazione, che ne rappresenta il fondamento e ne circoscrive, in pari tempo, i limiti, fugando il rischio di un'applicazione arbitraria e imprevedibile.

13.5.− Non può essere condiviso, infine, l'assunto dell'insindacabilità degli atti dell'autorità nazionale competente: in particolare, il rimettente sostiene che, in tale àmbito, non sia praticabile quel sindacato di legittimità che è ineludibile per i provvedimenti enumerati dall'art. 650 cod. pen., tipizzati nelle ragioni giustificatrici.

Anche per quel che concerne la previsione censurata, si deve ribadire che l'inottemperanza del comandante e dell'armatore in tanto assume rilievo in quanto le richieste e le indicazioni siano legalmente date e siano conformi alle regole della Convenzione di Amburgo e delle altre norme concernenti il soccorso in mare, che i Paesi aderenti sono tenuti a rispettare.

Alla scelta di sanzionare l'inosservanza di un atto dell'autorità è immanente la necessità di verificarne la rispondenza al modello legale. Verifica che si dimostra imprescindibile, *a fortiori*, quando la sanzione presenti uno spiccato contenuto punitivo e dunque reclami l'applicazione delle garanzie più incisive che si associano alle pene in senso stretto.

L'inosservanza non può essere sanzionata in quanto tale, ma in quanto abbia ad oggetto un provvedimento legittimo dal punto di vista formale e sostanziale.

13.6.− Il fatto che, nel caso di specie, sia più articolata la verifica richiesta al giudice scaturisce dalla stessa complessità della materia, contraddistinta dall'esigenza di scrutinare e comporre a sistema una pluralità di fonti, ma non impedisce ai destinatari del precetto di cogliere il disvalore del rifiuto di collaborazione e all'interprete di enucleare il significato plausibile dell'enunciato normativo, secondo l'ordinario procedimento di esegesi.

In tal modo, è salvaguardata la duplice *ratio* del principio di determinatezza.

14.− La questione sollevata in riferimento agli artt. 10 e 117 Cost. non è fondata, nei termini di séguito esposti.

15.− Il rimettente muove dall'assunto che la previsione censurata imponga di considerare anche Paesi come la Libia quale porto sicuro, così mettendo a repentaglio la vita dei migranti.

Le parti soggiungono che la qualificazione della Libia come porto sicuro è contraddetta dal Rapporto della *Independent Fact-Finding Mission on Lybia*, istituita dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite (UN Doc. A/HRC/50/63, 27 giugno 2022), e, da ultimo, dalle risultanze del Rapporto dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani al Consiglio dei diritti umani (*Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Technical assistance and capacity-building to improve human rights in Lybia*, UN Doc. A/HRC/56/70, 3 giugno 2024).

Alle medesime conclusioni pervengono anche gli *amici curiae*, ECCHR e HRW.

16.− Poste tali premesse, il giudice *a quo* prospetta la violazione del principio di non respingimento, degli obblighi di soccorso e del divieto di espulsioni collettive.

Su questi profili si appuntano le censure.

Come ha evidenziato la difesa statale, esula, per contro, dal tema del decidere la violazione dei princìpi di libertà di navigazione e della giurisdizione esclusiva dello Stato di bandiera, princìpi diffusamente richiamati dalle parti nella memoria di costituzione e nella memoria illustrativa.

17.− Così circoscritto l'oggetto del giudizio, si deve rilevare che l'art. 1, comma 2-*sexies*, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, può e deve essere interpretato in senso compatibile con i parametri costituzionali evocati, in considerazione del dato testuale e delle implicazioni sistematiche della disciplina vigente.

18.− L'osservanza degli obblighi internazionali, anche quando non sia *ex professo* richiamata, non può non orientare l'interpretazione e l'applicazione della disciplina nazionale.

Né si rinvengono elementi di segno contrario che, nel caso di specie, contraddicano la generale cogenza degli obblighi indicati.

L'interpretazione sistematica della disciplina, di cui la previsione censurata costituisce parte integrante, conferma in modo inequivocabile non solo la possibilità, ma anche l'ineludibile necessità di intenderla in armonia con i princìpi costituzionali richiamati dal rimettente.

Nel precisare le condizioni in presenza delle quali il potere ministeriale di limitare o vietare la sosta e il transito di navi nel mare territoriale non si applica alle operazioni di soccorso, l'art. 1, comma 2-*bis*, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, chiarisce che le indicazioni delle autorità, cui dette operazioni si devono conformare, sono «emesse sulla base degli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali in materia di diritto del mare, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e delle norme nazionali, internazionali ed europee in materia di diritto di asilo».

Il rispetto dei princìpi richiamati analiticamente dall'art. 1, comma 2-*bis*, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, al fine di delimitare i compiti attribuiti alle autorità nazionali, ha peraltro una valenza generale, in quanto il legislatore ha inteso definire un contesto di regole univoche e uniformi, che non possono operare soltanto in determinati frangenti, per evidenti esigenze di coerenza e razionalità complessiva dell'ordinamento.

19.− In tal senso converge anche l'esame del contesto in cui la disciplina censurata si colloca.

La normativa nazionale è legata indissolubilmente alla Convenzione SAR, che, a sua volta, si inserisce a pieno titolo in un complesso di regole improntate all'obiettivo della salvaguardia della vita in mare.

A tale riguardo, si deve rammentare che il paragrafo 2.1.10. dell'Annesso alla Convenzione SAR garantisce l'assistenza ad ogni persona in pericolo in mare, senza distinzioni inerenti alla nazionalità, allo status, alle circostanze del ritrovamento.

Le disposizioni nazionali non possono che essere intese alla luce dell'obiettivo enunciato dalla normativa internazionale che esse intervengono a tradurre in pratica, adattandola alle peculiarità del fenomeno migratorio.

20.− La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare – *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS), firmata a Montego Bay il 10 dicembre 1982, ratificata e resa esecutiva con legge 2 dicembre 1994, n. 689, all'art. 98, paragrafo 1, vincola ogni Stato ad esigere che il comandante di una nave che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio e i passeggeri, «*a)* presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo; *b)* proceda quanto più velocemente è possibile al soccorso delle persone in pericolo, se viene a conoscenza del loro bisogno di aiuto, nella misura in cui ci si può ragionevolmente aspettare da lui tale iniziativa».

La Convenzione ha così codificato un obbligo di matrice consuetudinaria, già fissato nei suoi contorni essenziali dalla Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare – *Safety of Life at Sea* (SOLAS), fatta a Londra il 1° novembre 1974, alla quale l'Italia ha aderito e reso esecuzione con legge 23 maggio 1980, n. 313.

Il Capitolo V, regola n. 15, della Convenzione SOLAS impone agli Stati firmatari di «accertare che tutte le necessarie disposizioni siano prese per la sorveglianza delle coste e per il salvataggio delle persone in pericolo lungo le proprie coste».

Inoltre, il Capitolo V, regola n. 10, impone al comandante di una nave in navigazione «di recarsi a tutta velocità al soccorso delle persone in pericolo, informandole, se possibile, di quanto sta facendo». Tale obbligo sorge, quando il comandante riceve un segnale da qualsiasi provenienza, che indica una situazione di pericolo di una nave o di un aereo o di loro natanti superstiti.

L'obbligo di soccorso è stato successivamente specificato e rafforzato.

La Risoluzione *Maritime Safety Committee* (MSC) 153(78) del 20 maggio 2004, nell'emendare la Convenzione SOLAS e nell'inserire la regola n. 34.1., vieta all'armatore, al noleggiatore, alla società che gestisce la nave e a qualsiasi altra persona di «impedire o limitare il comandante della nave dal prendere o eseguire qualsiasi decisione che, a suo giudizio professionale, sia necessaria per la sicurezza della vita in mare e la protezione dell'ambiente marino».

21.− La Convenzione UNCLOS non si limita a circoscrivere ai singoli l'obbligo di soccorso, in quanto inderogabile dovere di solidarietà, connaturato alla legge del mare, ma ne enuclea e ne arricchisce la dimensione istituzionale, che chiama in causa la responsabilità degli Stati.

L'art. 98, paragrafo 2, dispone che «Ogni Stato costiero promuove la costituzione e il funzionamento permanente di un servizio adeguato ed efficace di ricerca e soccorso per tutelare la sicurezza marittima e aerea e, quando le circostanze lo richiedono, collabora a questo fine con gli Stati adiacenti tramite accordi regionali».

22.− A tale principio di necessaria cooperazione dev'essere ricondotta la Convenzione SAR, che costituisce il paradigma di riferimento della normativa nazionale censurata nell'odierno giudizio.

La Convenzione menzionata si ripromette di organizzare un servizio adeguato ed efficace di ricerca e soccorso in mare e, a tale scopo, stabilisce che ciascuno Stato membro definisca le zone di mare adiacenti alle proprie coste (zone SAR), in cui assume la responsabilità principale delle operazioni di ricerca e di soccorso.

La zona di ricerca e salvataggio di ciascuno Stato, denominata SAR (*Search and rescue region*), è stabilita in base all'accordo tra le parti interessate (*agreement among Parties concerned*) e tale accordo dev'essere notificato al Segretariato generale, in base al paragrafo 2.1.4. dell'Annesso alla Convenzione SAR.

23.− In virtù del paragrafo 3.1.9. dell'Annesso alla Convenzione SAR, introdotto con la Risoluzione MSC 155(78), adottata il 20 maggio 2004 (*Adoption of Amendments to the International Convention on Maritime Search and Rescue, 1979, As Amended*), la responsabilità principale (*primary responsibility*) per l'identificazione del luogo di sbarco grava sullo Stato responsabile della zona di ricerca e salvataggio in cui viene prestata assistenza.

È tale Stato che deve «vigilare affinché siano assicurati il coordinamento e la cooperazione suddetti, affinché i sopravvissuti cui è stato prestato soccorso vengano sbarcati dalla nave che li ha raccolti e condotti in luogo sicuro (*place of safety*), tenuto conto della situazione particolare (*particular circumstances of the case*) e delle direttive (*guidelines*) elaborate dall'Organizzazione Marittima Internazionale (Imo). In questi casi, le Parti interessate devono adottare le disposizioni necessarie affinché lo sbarco in questione abbia luogo nel più breve tempo ragionevolmente possibile (*as soon as reasonably practicable*)».

24.− È lo stesso paragrafo 1.3.2. dell'Annesso alla Convenzione SAR, come emendato dalle Risoluzioni MSC 70(69) e 155(78), a definire il soccorso secondo coordinate precise, qualificandolo come l'operazione diretta a «recuperare le persone in pericolo ed a prodigare loro le prime cure mediche o altre di cui potrebbero avere bisogno e a trasportarle in un luogo sicuro».

L'obbligo consuetudinario di soccorso in mare, dunque, non impone soltanto di porre i naufraghi al riparo da un pericolo imminente, ma richiede, altresì, lo sbarco in un luogo sicuro (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 16 gennaio 2020-20 febbraio 2020, n. 6626).

La Risoluzione MSC 167(78) del 20 maggio 2004, al paragrafo 6.12., nel dettare le Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare allegate alla Convenzione SAR, configura il luogo di sbarco come il luogo «in cui si considera conclusa l'operazione di salvataggio (*rescue operations*)» e «dove la vita dei sopravvissuti (*the survivors' safety of life*) non è più minacciata e dove possono essere soddisfatti i loro bisogni umani fondamentali (come cibo, alloggio e cure mediche)». Dal luogo di sbarco, inoltre, «possono essere organizzati i trasporti verso la destinazione successiva o finale dei sopravvissuti».

Il paragrafo 5.1.6. della medesima Risoluzione MSC 167(78) obbliga il comandante della nave che ha condotto le operazioni di soccorso e che ha temporaneamente accolto i naufraghi a «cercare di garantire che i sopravvissuti non vengano sbarcati in un luogo in cui la loro sicurezza sarebbe ulteriormente messa in pericolo».

Le Linee guida (art. 2.5.) puntualizzano che la responsabilità di fornire un luogo sicuro, o di assicurare che un luogo sicuro sia fornito in un tempo ragionevole (*within a reasonable time*), incombe sul Governo responsabile della zona SAR in cui i naufraghi sono stati recuperati (*the Government responsible for the SAR region in which the survivors were recovered*).

D'altro canto, in base all'art. 6.3. delle Linee guida, le imbarcazioni non possono subire un indebito ritardo (*undue delay*), un aggravio finanziario (*financial burden*) o altre difficoltà, dopo aver assistito le persone in mare, e devono essere liberate dagli Stati costieri il più rapidamente possibile (*as soon as practicable*).

25.− La delimitazione delle zone SAR, lungi dall'essere mera estrinsecazione della sovranità dello Stato costiero, è funzionalmente e teleologicamente collegata alla più fruttuosa attuazione delle operazioni di ricerca e di soccorso, che non è rimessa in via esclusiva alla iniziativa spontanea ed episodica, e perciò inevitabilmente aleatoria, dei singoli.

È proprio la finalità ultima della Convenzione di Amburgo che impone di interpretarla in coerenza con gli obblighi di soccorso enunciati dalla Convenzione UNCLOS e dalla Convenzione SOLAS.

26.− Caposaldo della Convenzione di Amburgo, difatti, è l'individuazione del porto sicuro, idoneo a garantire, allo sbarco, il rispetto dei diritti umani fondamentali, anche in relazione al divieto di respingimento, quando si ravvisi un rischio reale per l'integrità psico-fisica dei naufraghi: il porto sicuro è quello che salvaguarda il rispetto della vita, dei bisogni essenziali, della libertà, dei diritti assoluti (il divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti).

Non è vincolante, pertanto, un ordine che conduca a violare il primario obbligo di salvataggio della vita umana e che sia idoneo a metterla a repentaglio e non ne può essere sanzionata l'inosservanza.

27.− Nell'applicazione della Convenzione SAR e della normativa nazionale che ne attua le previsioni, riveste importanza cruciale anche l'art. 33 della Convenzione sullo statuto dei rifugiati, conclusa a Ginevra il 28 luglio 1951, ratificata e resa esecutiva con legge 24 luglio 1954, n. 722, che vieta agli Stati contraenti di espellere o respingere i rifugiati «verso i confini di territori» in cui la loro vita o la loro libertà «sarebbero minacciate» in considerazione della razza, della religione, della cittadinanza, dell'appartenenza a un gruppo sociale o delle opinioni politiche.

Il nesso che intercorre tra il principio di non respingimento e il divieto di tortura avvalora l'appartenenza di tale principio al nucleo del diritto internazionale generale e ne corrobora il valore imperativo, secondo i tratti dello *ius cogens* (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 16 dicembre 2021-26 aprile 2022, n. 15869, punto 6.1. del *Considerato in diritto*).

Il principio in esame, inoltre, è presidiato dall'art. 3 CEDU (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 29 aprile 2022, Khasanov e Rakhmanov contro Russia, paragrafi da 93 a 101), che proibisce la tortura, le pene, i trattamenti inumani o degradanti e così consacra uno dei valori fondamentali delle società democratiche.

Su tale valore si fonda l'obbligo degli Stati di non espellere una persona verso uno Stato in cui vi siano seri motivi per credere che l'interessato corra il reale rischio di essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 28 febbraio 2008, Saadi contro Italia, paragrafi da 125 a 127).

A tale riguardo non sono ammesse deroghe, quando gli stranieri siano intercettati in acque internazionali (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 23 febbraio 2012, Hirsi Jamaa e altri contro Italia).

28.− Né l'applicazione della normativa censurata, nel presidiare un effettivo e proficuo sistema di collaborazione tra le autorità competenti secondo la Convenzione SAR, infrange il divieto di respingimenti collettivi, che impone la valutazione della peculiarità di ogni singolo caso.

29.− Con la disposizione censurata, il legislatore ha inteso rafforzare il sistema di cooperazione e di regole condivise, che la Convenzione SAR ha istituito, e ha attribuito specifico rilievo alle violazioni che si riverberano sulla propria sfera di competenza, in un contesto che vede la comune responsabilità di tutti gli Stati coinvolti e non si incardina sulla rigida e aprioristica delimitazione di zone di sovranità.

L'applicabilità dell'apparato sanzionatorio, lungi dall'esaurirsi nel pedissequo richiamo a ordini e indicazioni di un'autorità straniera, presuppone pur sempre un collegamento della vicenda con il territorio dello Stato italiano. Un collegamento di tal fatta, che giustifica l'esercizio della potestà sanzionatoria censurata nell'odierno giudizio, si instaura quando l'imbarcazione faccia comunque

rotta verso i porti italiani e dunque anche nel territorio nazionale si ripercuotano le conseguenze della violazione degli atti preordinati al miglior funzionamento del descritto meccanismo di cooperazione.

30.− Spetta al giudice la valutazione delle peculiarità della singola vicenda, senza vanificare le finalità della Convenzione di Amburgo, volta a salvaguardare un efficiente sistema di salvataggio e di soccorso, e la necessaria discrezionalità dello Stato che opera e coordina le operazioni di salvataggio nella necessaria cooperazione con gli altri Stati interessati.

In tale àmbito, occorre coordinare «le esigenze correlate alla sicurezza della navigazione con quelle di ordine pubblico, frutto del doveroso confronto tra le Autorità preposte alle relative competenze istituzionali» (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 25 febbraio 2025, n. 1615, punto 37), valutando tutte le caratteristiche del caso concreto, il numero, il sesso, le condizioni psico-fisiche dei migranti da assistere, la necessità di somministrare cure mediche adeguate (Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 6 marzo 2025, n. 5992, punto 9 delle *Ragioni della decisione*).

31.− Nessuna antinomia, pertanto, si ravvisa tra gli obblighi di soccorso del comandante e gli obblighi degli Stati, che le convenzioni internazionali potenziano per assicurare il completo perseguimento degli obiettivi di salvaguardia della vita in pericolo.

Il complesso operato del comandante, nell'adempimento dell'inderogabile obbligo di soccorso, non può non inserirsi in un sistema di cooperazione, che presuppone, in vista di una tutela più efficace della vita in mare, un mutuo riconoscimento e una vicendevole fiducia. Fiducia che solo elementi desumibili da fonti ufficiali, attuali, basate su dati oggettivi e riconosciute dalla Repubblica italiana, possono scalfire.

32.− Nessuna sanzione, in definitiva, si può irrogare quando l'osservanza del precetto si ponga in contrasto con i princìpi sovraordinati evocati dal rimettente, in base a dati specifici che il prudente apprezzamento del giudice dovrà soppesare, nel quadro di un giudizio che fa gravare pur sempre sull'amministrazione l'allegazione e la prova degli elementi costitutivi dell'illecito e della legittimità dei provvedimenti emessi (in termini generali, sull'illecito amministrativo, già Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 30 settembre 2009, n. 20930).

Né potrà essere sanzionata l'inosservanza quando, a fronte di un quadro frastagliato e non scevro di connotazioni problematiche, difetti l'elemento soggettivo del dolo o della colpa, richiesto in via generale dall'art. 3 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), o quando non vi siano prove specifiche della responsabilità dell'opponente, secondo il criterio enucleato dall'art. 6, comma 11, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69): l'insufficienza degli elementi probatori acquisiti scagiona il trasgressore, secondo un modello mutuato dall'art. 530 del codice di procedura penale.

33.− Così intesa, la previsione censurata non presta il fianco alle censure formulate dal rimettente.

34.− Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2-*sexies*, secondo periodo, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost., nella parte in cui prevede come obbligatoria l'applicazione del fermo amministrativo e così impedisce al giudice ogni valutazione "individualizzata", aderente alla particolarità del caso concreto.

34.1.− Neppure tale enunciato normativo è stato modificato dallo *ius superveniens*, che ha mantenuto inalterata l'obbligatorietà del fermo.

Nessun ostacolo preclude, pertanto, l'immediata soluzione degli autonomi dubbi di costituzionalità prospettati, sotto questo profilo, dal rimettente.

34.2.− La previsione censurata non sanziona una qualsiasi inosservanza, ma una inosservanza connotata in senso pregnante, nell'interpretazione che la lettera della legge e l'adeguamento ai princìpi costituzionali impongono.

La sanzione riguarda la violazione consapevole degli obblighi di cooperazione imposti dal sistema della Convenzione SAR e degli atti legalmente dati dall'autorità competente.

La previsione in esame, dunque, ha riguardo a quelle trasgressioni che pregiudichino la stessa finalità di salvaguardia della vita umana in mare, insita nella Convenzione SAR, e si rivelino idonee a compromettere, in carenza di motivi legittimi, il sistema di cooperazione che tale Convenzione ha istituito.

34.3.− La disposizione, così ricostruita, non include nel suo spettro applicativo condotte tra loro non comparabili, contraddistinte da un disvalore eterogeneo. Il suo tratto qualificante, che accomuna le condotte tipizzate dal legislatore, risiede nel rifiuto di collaborazione con le autorità competenti.

Rispetto a tale rifiuto, per le conseguenze pregiudizievoli che implica, l'obbligatorietà dell'applicazione del fermo non rappresenta una risposta sanzionatoria irragionevole e sproporzionata.

Si deve escludere, pertanto, che il legislatore abbia equiparato *quoad poenam* condotte disparate e che, nel sancire l'obbligo di applicare il fermo, abbia violato i princìpi sanciti dagli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost. (sentenze n. 194 del 2023 e n. 212 del 2019).

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2-*sexies*, primo periodo, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-*bis*, 391-*bis*, 391-*ter* e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 173, come inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *b)*, del decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1 (Disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 15, sollevata, in riferimento all'art. 25, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Brindisi, sezione civile, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) *dichiara* non fondata, nei sensi indicati in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2-*sexies*, primo periodo, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, come inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *b)*, del d.l. n. 1 del 2023, come convertito, sollevata, in riferimento agli artt. 10 e 117 Cost., dal Tribunale ordinario di Brindisi, sezione civile, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2-*sexies*, secondo periodo, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, come inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *b)*, del d.l. n. 1 del 2023, come convertito, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost., riguardo all'applicazione obbligatoria del fermo amministrativo, dal Tribunale ordinario di Brindisi, sezione civile, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) [*omissis*]

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2025.

3. Crisi di sicurezza pubblica

Sentenza n. 47/2024 (Pres. Barbera; Red. Modugno)

Reati e pene – Misure a tutela del decoro urbano – Reiterazione, nonostante l'ordine di allontanarsi, delle condotte idonee a impedire l'accessibilità e la fruizione delle infrastrutture serventi i servizi di trasporto – Conseguente pericolo per la sicurezza intesa come ordinato vivere civile, sulla base di un giudizio prognostico, di tipo probabilistico – Possibile ulteriore divieto di accesso, per un periodo non superiore a dodici mesi, in una o più delle aree espressamente specificate nel provvedimento prefettizio – Denunciate violazioni, anche in via convenzionale, della libertà di circolazione e del principio di proporzionalità e ragionevolezza – Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione

Reati e pene – Misure a tutela del decoro urbano – Trasgressione dell'ordine, valido per 48 ore dall'accertamento, di allontanarsi dalle infrastrutture serventi i servizi di trasporto imposto a chi ponga in essere condotte (stazionamento o di occupazione di spazi) che impediscono l'accessibilità e la fruizione delle medesime – Sanzione amministrativa pecuniaria – Denunciata irragionevolezza – Non fondatezza della questione

Considerato in diritto

1.− Il Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, solleva tre distinti gruppi di questioni di legittimità costituzionale, concernenti le particolari misure introdotte dagli artt. 9 e 10 del d.l. n. 14 del 2017, come convertito.

1.1.− Il giudice *a quo* dubita, in primo luogo, della legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, del citato decreto, in forza del quale, nei casi di reiterazione delle condotte di cui all'art. 9, commi 1 e 2, il questore, «qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza», può disporre, per un periodo non superiore a dodici mesi, il divieto di accesso a una o più delle aree di cui all'art. 9 (cosiddetto DASPO urbano).

Ad avviso del rimettente, la norma censurata si porrebbe in contrasto, anzitutto, con l'art. 16 Cost., in quanto, nel subordinare l'applicazione della misura alla sussistenza di un possibile pericolo per la sicurezza, farebbe riferimento a un concetto di sicurezza molto più ampio di quello contemplato dalla disposizione costituzionale quale ragione di possibili limitazioni alla libertà di circolazione: concetto da intendere, in base alle indicazioni di questa Corte, come garanzia della libertà dei cittadini di svolgere le loro attività al riparo da offese alla loro personalità fisica e morale. La misura prefigurata dalla disposizione in esame costituirebbe, infatti, uno strumento di tutela della «sicurezza urbana», quale definita dall'art. 4 del d.l. n. 14 del 2017, come convertito: nozione che esorbita dal mantenimento dei presupposti dell'ordinato vivere civile, abbracciando anche profili di carattere estetico o attinenti ai costumi, quale il «decoro urbano».

Sarebbe violato, altresì, l'art. 3 Cost., per difetto di ragionevolezza e proporzionalità della misura, in quanto la norma denunciata non esige nemmeno che sussista un pericolo per la sicurezza così largamente intesa, e cioè che appaia probabile la verificazione di un pregiudizio per essa, ma richiede soltanto che vi sia la possibilità, non qualificata, di tale pericolo. Verrebbe, di conseguenza, imposto un sacrificio a un diritto fondamentale senza che ciò sia strettamente necessario, essendo meramente eventuale il pericolo per l'interesse che il legislatore ha inteso tutelare.

La norma censurata si porrebbe in contrasto, da ultimo, con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2 Prot. n. 4 CEDU, concernente la libertà di circolazione, in quanto non individuerebbe con sufficiente precisione i presupposti di applicazione della misura. La «non chiarissima» descrizione della condotta di cui all'art. 9, comma 1, il concetto «onnivoro o quanto meno ambiguo» di sicurezza e il fatto che, ai fini dell'adozione del divieto di accesso, basti un

pericolo anche solo eventuale per quest'ultima, attribuirebbero, infatti, margini di discrezionalità troppo ampi alle autorità amministrative, in contrasto con il principio affermato dalla Corte EDU nella sentenza 23 febbraio 2017, De Tommaso contro Italia.

1.2.− Il rimettente dubita, in secondo luogo, della legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 1, e 10, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, i quali prevedono che, contestualmente all'accertamento delle condotte illecite di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 9, l'organo accertatore ordini al trasgressore l'allontanamento per quarantotto ore dal luogo in cui è stato commesso il fatto.

Tali disposizioni violerebbero in modo ancor più evidente l'art. 16 Cost., in quanto l'applicazione della misura in questione, limitativa anch'essa della libertà di circolazione, conseguirebbe automaticamente alla rilevazione delle condotte illecite, a prescindere da ogni collegamento con motivi di sicurezza (o sanità) e senza lasciare alcun margine di apprezzamento all'organo accertatore.

1.3.− Da ultimo, il Tribunale fiorentino censura l'individuazione delle condotte illecite suscettibili di dar luogo all'ordine di allontanamento e al divieto di accesso, operata dall'art. 9, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, reputandola contrastante con l'art. 3 Cost.

Sarebbe, infatti, irragionevole colpire con le misure in discorso chi, violando divieti di stazionamento o di occupazione di spazi, tenga condotte che impediscano l'accessibilità e la fruizione delle infrastrutture dei trasporti – condotte normalmente prive di rilevanza penale – quando invece analoghe misure non sono previste nei confronti di chi, nelle stesse aree, ponga in essere condotte ben più pericolose per la sicurezza e penalmente rilevanti, quali partecipazione a risse, minacce, percosse, lesioni, porto di armi bianche o di oggetti atti ad offendere senza giustificato motivo.

2.− Prodromica all'analisi delle singole questioni è una sintetica ricostruzione del panorama normativo di riferimento.

Le questioni vertono sui due istituti – l'ordine di allontanamento e il divieto di accesso a specifiche aree cittadine – introdotti dagli artt. 9 e 10 del d.l. n. 14 del 2017, come convertito (disposizioni successivamente interessate da plurime modifiche di segno ampliativo), nel quadro di un complesso di interventi urgenti finalizzati – secondo quanto si afferma nella premessa del provvedimento – «a rafforzare la sicurezza delle città e la vivibilità dei territori», nonché «al mantenimento del decoro urbano».

Gli istituti in parola – e particolarmente il secondo – assumono come archetipo il divieto di accesso inteso a contrastare i fenomeni di violenza nel corso delle manifestazioni sportive (DASPO), previsto dall'art. 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive) e ascritto, per *communis opinio*, al novero delle misure di prevenzione personali atipiche.

Nella specie, l'idea di fondo – espressa nella relazione al disegno di legge di conversione C. 4310 – è che uno dei fattori del degrado delle città sia rappresentato dall'occupazione di determinate aree pubbliche, particolarmente «sensibili» in quanto costituenti «punti nevralgici della mobilità», o comunque sia ad alta frequentazione, da parte di soggetti che, stazionandovi indebitamente e spesso svolgendo attività abusive o moleste, ne compromettono la libera e piena fruibilità, contribuendo con ciò a creare un senso di insicurezza negli utenti. Fenomeno in relazione al quale – sempre secondo la citata relazione – «si registra difficoltà o inopportunità di intervenire con forme esclusivamente sanzionatorie».

Le aree prese in considerazione a tal fine sono primariamente quelle serventi rispetto ai servizi di trasporto: in specie, le aree interne delle infrastrutture ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, nonché le relative pertinenze (art. 9, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito). È, peraltro, previsto che i regolamenti di polizia urbana possano estendere le misure in discorso ad ulteriori aree urbane "sensibili", da essi specificamente individuate: in particolare, quelle «su cui insistono presidi sanitari, scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici», nonché quelle «destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli, ovvero adibite a verde pubblico» (art. 9, comma 3).

Il meccanismo di tutela è articolato.

L'art. 9, comma 1, assoggetta a sanzione amministrativa pecuniaria da cento a trecento euro chiunque, «in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi», ponga in essere «condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione» delle aree considerate. Contestualmente all'accertamento della condotta illecita, al trasgressore viene inoltre ordinato l'allontanamento dal luogo in cui è stato commesso il fatto. Come precisato dall'art. 10, comma 1, l'ordine è impartito per iscritto dall'organo accertatore, deve essere motivato e cessa di avere efficacia decorse quarantotto ore dall'accertamento. La sua violazione dà luogo all'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di importo doppio.

In forza del comma 2 dell'art. 9, il provvedimento di allontanamento è altresì adottato nei confronti di chi, nelle medesime aree, commetta gli illeciti di ubriachezza (art. 688 del codice penale), atti contrari alla pubblica decenza (art. 726 cod. pen.), esercizio abusivo del commercio (art. 29 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, recante «Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59»), esercizio abusivo dell'attività di parcheggiatore o guardamacchine (art. 7, comma 15-*bis*, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, recante il «Nuovo codice della strada») e vendita abusiva di biglietti di accesso a manifestazioni sportive (art. 1-*sexies* del decreto-legge 24 febbraio 2003, n. 28, recante «Disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive», convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2003, n. 88), ferme restando le sanzioni amministrative previste per tali illeciti dalle disposizioni richiamate.

L'art. 10, comma 2, stabilisce poi che, nel caso di reiterazione delle condotte indicate dai commi 1 e 2 dell'art. 9, «qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza», il questore può vietare, con provvedimento motivato, al trasgressore di accedere, per un periodo non superiore a dodici mesi, a una o più delle aree in questione, «espressamente specificate nel provvedimento», individuando modalità applicative del divieto compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario. L'inosservanza del divieto è punita con l'arresto da sei mesi a un anno.

Il divieto ha una durata maggiore (da dodici mesi a due anni) e la sua inosservanza è punita con pena più elevata (arresto da uno a due anni) qualora le condotte siano poste in essere da soggetto condannato negli ultimi cinque anni, con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, per reati contro la persona o il patrimonio (art. 10, comma 3).

[*omissis*]

4.− Certamente rilevanti, per converso, sono le questioni che investono il divieto di accesso, di cui all'art. 10, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito. [*omissis*]

5.− Nel merito, tuttavia, l'approdo ermeneutico del rimettente si palesa non suscettibile di avallo. Conformemente a quanto sostenuto dall'Avvocatura dello Stato, infatti, nel contesto della norma sottoposta a scrutinio il termine «sicurezza» può – e deve – essere inteso in un senso più ristretto e coerente con la natura di misura di prevenzione personale atipica, generalmente riconosciuta all'istituto in discussione, e al tempo stesso in linea con il dettato costituzionale: vale a dire propriamente nel senso di garanzia della libertà dei cittadini di svolgere le loro lecite attività al riparo da condotte criminose.

Molteplici argomenti, di ordine testuale, logico e sistematico, convergono in questa direzione.

Il d.l. n. 14 del 2017, come convertito, consta di due Capi, il primo dei quali reca disposizioni in ordine alla «[c]ollaborazione interistituzionale per la promozione della sicurezza integrata e della sicurezza urbana». Entro tale Capo, la Sezione II si occupa specificamente della «[s]icurezza urbana»: formula della quale l'art. 4 offre una definizione «[a]i fini del presente decreto», ma che risulta, in fatto, impiegata esclusivamente nelle altre disposizioni che compongono la stessa Sezione (artt. 5, 6, 7 e 8). Non, invece, nella disposizione censurata, collocata nel Capo successivo, ove si fa riferimento alla «sicurezza» *tout court*: dal che è lecito inferire che il legislatore non abbia voluto chiamare in gioco la definizione del citato art. 4, calibrata sulla prospettiva della «collaborazione interistituzionale», ma abbia inteso riferirsi a qualcosa di diverso, in linea con le caratteristiche dell'istituto che andava a regolare.

Il titolo del Capo II del decreto, entro il quale trova posto la previsione censurata – «[d]isposizioni a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano» – milita, d'altronde, in senso opposto a quello ipotizzato dal giudice rimettente. Risponde, infatti, al canone ermeneutico di un legislatore razionale e non ridondante ritenere che l'espressione «sicurezza delle città» non sia stata nel frangente usata come sinonimo di «sicurezza urbana», giacché, se così fosse, non sarebbe stato necessario menzionare al suo fianco il «decoro urbano», che, in base alla definizione dell'art. 4, è una componente della «sicurezza urbana». Ciò, a prescindere dalla scarsa plausibilità dell'ipotesi che il legislatore, dopo aver fornito la definizione di una determinata locuzione, si avvalga nello stesso testo normativo di una formula diversa per indicare il medesimo concetto.

È vero, poi, che l'art. 9 del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, reca la rubrica «[m]isure a tutela del decoro di particolari luoghi». Si tratta, però, della disposizione che prevede, per le condotte ivi indicate, la sanzione amministrativa pecuniaria e l'ordine di allontanamento, il quale prescinde dalla condizione del possibile pericolo per la sicurezza, richiesta invece ai fini dell'adozione del divieto di accesso, regolato dal successivo art. 10 sotto l'omonima rubrica. Se ne deve dedurre che quest'ultimo non costituisce, negli intenti legislativi, una misura a tutela del decoro, ma della «sicurezza delle città», nei più ristretti sensi dianzi indicati.

Ancora, la medesima locuzione presente nella disposizione censurata («possa derivare [un] pericolo per la sicurezza») compare anche nell'art. 13-*bis* del d.l. n. 14 del 2017, come convertito (aggiunto dall'art. 21, comma 1-*ter*, del d.l. n. 113 del 2018, come convertito), che prevede un'altra fattispecie di divieto di accesso in luoghi urbani, diretta in modo specifico a prevenire i disordini negli esercizi pubblici e nei locali di pubblico intrattenimento: fattispecie rispetto alla quale è indubitabile, anche alla luce dei presupposti della misura, che il vocabolo «sicurezza» debba intendersi nel senso di prevenzione dei reati. Un discorso analogo può farsi, altresì, con riguardo alla formula «per ragioni di sicurezza», presente nell'art. 13 del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, a proposito dell'ulteriore figura di divieto di accesso finalizzata al contrasto dello spaccio di sostanze stupefacenti all'interno o in prossimità di locali pubblici o aperti al pubblico e di pubblici esercizi.

Come ricorda l'Avvocatura generale dello Stato, d'altro canto, questa Corte, occupandosi di questione inerente al riparto delle competenze legislative, ha già avuto modo di affermare che la disciplina del DASPO urbano persegue la finalità di evitare turbative dell'ordine pubblico nelle aree interessate, rientrando, perciò, nella materia «ordine pubblico e sicurezza», di competenza legislativa statale esclusiva ai sensi dell'art. 117, primo comma, lettera *h)*, Cost.: materia alla quale vanno ascritte le disposizioni volte al «perseguimento degli interessi costituzionali alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza» (sentenza n. 195 del 2019).

In definitiva, quindi, affinché il divieto di accesso sia legittimamente disposto, non basta che la presenza del soggetto possa apparire non consona al decoro dell'area considerata, ma è necessario che la condotta sia associata ad un concreto pericolo di commissione di reati: la misura non deve, in conclusione, intendersi rivolta ad allontanare "oziosi e vagabondi", come pure si era affermato nell'ampio dibattito parlamentare sviluppatosi in sede di conversione del d.l. n. 14 del 2017.

Cade, in questa prospettiva, la censura del rimettente di violazione dell'art. 16: intesa nei sensi ora lumeggiati, la norma in esame risulta compatibile con il precetto costituzionale evocato.

5.1.– Parimente non fondata è la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., per asserito contrasto con il principio di «proporzionalità/ragionevolezza».

Il Tribunale rimettente fa discendere il *vulnus* prospettato dal rilievo che la norma in discussione non richiede la sussistenza di un pericolo per la sicurezza, ma semplicemente che «dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza». Ai fini dell'adozione della misura, non occorrerebbe, dunque, che sia probabile la verificazione di un pregiudizio per l'interesse che si vuole tutelare – sia pur inteso, secondo il rimettente, nei sensi della «sicurezza urbana» di cui all'art. 4 del d.l. n. 14 del 2017, come convertito – ma basterebbe una «mera possibilità non qualificata» di tale pregiudizio. Ciò renderebbe la misura non proporzionata: essa comprimerebbe un diritto fondamentale – la libertà di circolazione – senza che sia «strettamente necessario», dato che il pericolo per l'interesse tutelato è solo eventuale.

Anche in questo caso, la ricostruzione ermeneutica del giudice *a quo* – reputata novamente non superabile a favore di una interpretazione costituzionalmente orientata, stante il dato letterale – non può essere condivisa.

Posto che, per quanto detto, la nozione di «sicurezza» cui deve aversi riguardo è diversa e più ristretta di quella ipotizzata dal rimettente (*supra*, punto 4.1.), è sufficiente osservare che le misure di prevenzione, allo stesso modo delle misure di sicurezza, si basano, per loro natura, su un giudizio prognostico, di tipo probabilistico, sulla futura condotta del soggetto che vi è sottoposto. Ed è in questa ottica che la formula normativa in questione, pur sintatticamente non del tutto felice, va letta: l'uso del verbo servile («possa») si spiega con il fatto che si è di fronte a un pronostico su quanto è ben possibile che avvenga in futuro, e non già con un supposto intento legislativo di consentire la misura anche per arginare situazioni di pericolo remote o puramente congetturali.

Giova soggiungere che la norma richiede espressamente che il pericolo per la sicurezza emerga «dalla condotta tenuta» (non, dunque, dalla sola personalità dell'agente, desunta ad esempio dai precedenti penali). Affinché scatti la misura più incisiva del divieto di accesso il comportamento del soggetto deve risultare concretamente indicativo del pericolo che la sua presenza può ingenerare per i fruitori della struttura (ad esempio, in ragione dell'atteggiamento aggressivo, minaccioso o insistentemente molesto mostrato nei loro confronti).

Così interpretata, la disposizione si sottrae alla censura in esame.

5.2.− Le considerazioni dianzi svolte rendono piana la valutazione in senso similare della conclusiva censura di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2 Prot. n. 4 CEDU, come interpretato dalla Corte EDU: parametro che il rimettente reputa leso in ragione dell'asserita carenza di precisione e determinatezza della norma censurata nell'individuazione dei presupposti di applicazione della misura, la quale attribuirebbe eccessivi margini di discrezionalità all'autorità amministrativa, lasciando così l'individuo esposto al suo «sostanziale arbitrio».

A parere del Tribunale fiorentino, il deficit denunciato sarebbe il risultato della convergenza di tre fattori: la descrizione non ben definita della condotta di cui all'art. 9, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito (alla reiterazione della quale il divieto di accesso è collegato), l'ambiguità del concetto di sicurezza e il carattere solo eventuale del pericolo per quest'ultima.

Quanto al primo profilo, si deve però osservare come la condotta di cui al citato art. 9, comma 1 – la cui descrizione il rimettente reputa, in modo peraltro solo assertivo, «non chiarissima» –, sia individuata, per contro, in modo sufficientemente chiaro e puntuale. Si richiede, come già ricordato, che il soggetto, violando divieti di stazionamento o di occupazione di spazi, abbia impedito (e non soltanto limitato, come nel testo originario del decreto-legge) l'accessibilità o la fruizione di aree infrastrutturali di servizi di trasporto, ovvero di altre aree cittadine specificamente individuate dai regolamenti comunali nell'ambito di categorie predeterminate. L'identificazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi, come pure la determinazione degli esatti confini del concetto di impedimento dell'accessibilità o della fruizione delle aree in questione, costituiscono d'altronde problemi non eccedenti i normali compiti interpretativi affidati, in prima battuta, all'autorità amministrativa chiamata ad adottare la misura e, in seconda battuta, al giudice eventualmente chiamato a verificare la legittimità del suo operato.

Per l'applicazione del divieto, occorre, altresì, la reiterazione delle condotte, la quale, a propria volta, è definita in modo adeguato dalla norma generale di cui all'art. 8-*bis* della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), secondo cui si ha reiterazione quando, nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione amministrativa, accertata con provvedimento esecutivo, lo stesso soggetto commette un'altra violazione della stessa indole.

Quanto, poi, agli altri due profili sotto i quali si manifesterebbe il supposto difetto di precisione e determinatezza della norma censurata, vale quanto osservato in precedenza.

Riguardo al concorrente requisito di applicabilità della misura, rappresentato dal pericolo per la sicurezza, va ribadito che tale sostantivo deve ritenersi evocativo, per le ragioni esposte (*supra*, punto 4.1.), non del dilatato concetto di cui all'art. 4 del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, quanto piuttosto delle condizioni dell'ordinata convivenza civile, in particolare tramite la prevenzione dei reati. Mentre, per quanto attiene all'asserito carattere meramente eventuale – e perciò sfuggente – del

pericolo che legittima il provvedimento, vanno richiamate le considerazioni precedentemente svolte circa il significato da attribuire alla locuzione «possa derivare pericolo per la sicurezza» (*supra*, punto 5.1.), tale da scongiurare il rischio paventato.

6.− Resta la conclusiva questione avente ad oggetto l'art. 9, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito: disposizione che, con specifico riguardo all'individuazione delle condotte illecite da essa operata, il rimettente reputa contrastante con l'art. 3 Cost., sul rilievo che sarebbe irragionevole colpire con le misure dell'ordine di allontanamento e del divieto di accesso condotte di impedimento all'accessibilità e alla fruizione delle aree delle infrastrutture di trasporto, normalmente prive di rilevanza penale, e non invece altre condotte costituenti reato e ben più pericolose per la sicurezza (quali partecipazione a risse, minacce, percosse, lesioni, porto di armi bianche o di oggetti atti ad offendere senza giustificato motivo).

La questione – che è rilevante, nella misura in cui l'individuazione censurata delimita anche i confini della misura del divieto di accesso (*supra*, punti 3 e 4) – non è, però, fondata.

Allo stesso modo dell'individuazione delle condotte punibili (*ex plurimis*, sentenze n. 212 del 2019, n. 79 del 2016, n. 229 del 2015 e n. 250 del 2010), anche la selezione delle condotte cui annettere misure a carattere preventivo del genere considerato rientra nella discrezionalità del legislatore, il cui esercizio è sindacabile, in sede di giudizio di legittimità costituzionale, solo ove trasmodi nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio.

Nella specie, onde contestare la ragionevolezza della scelta operata, il rimettente pone a raffronto fattispecie non omogenee e non utilmente comparabili. La selezione delle condotte alla cui reiterazione può conseguire la misura del divieto di accesso, effettuata tramite la norma censurata, è ispirata all'intento di individuare quelle tipologie di comportamenti che, sulla base dell'esperienza concreta, il legislatore ha ritenuto che contribuiscano maggiormente a generare un clima di insicurezza in determinate aree urbane, e che si caratterizzano per una indebita e prolungata occupazione di spazi nevralgici ai fini della mobilità o interessati, comunque sia, da rilevanti flussi di persone (*supra*, punto 2).

Come rilevato anche dall'Avvocatura dello Stato, il legislatore non ha mancato, peraltro, di prendere in considerazione, ai fini dell'applicazione di misure similari, anche fatti di diverso ordine e di diretto rilievo penale.

Di là dalla previsione del cosiddetto DASPO urbano aggravato nei confronti di chi ponga in essere le condotte di cui all'art. 9, commi 1 e 2, essendo stato condannato nell'ultimo quinquennio per reati contro la persona o il patrimonio (art. 10, comma 3), e di là dalla previsione per la quale, quando tali reati risultino commessi nelle aree di cui all'art. 9, la sospensione condizionale della pena può essere subordinata all'osservanza del divieto, imposto dal giudice, di accedere ad aree o luoghi specificamente individuati (art. 10, comma 5), particolari figure di divieto di accesso ad aree urbane sono state poi introdotte, sempre sulla scorta dell'esperienza concreta, in funzione di contrasto dello spaccio di stupefacenti all'interno o in prossimità di locali pubblici o aperti al pubblico e di pubblici esercizi (art. 13), nonché ai fini della prevenzione di disordini negli esercizi pubblici e nei locali di pubblico intrattenimento (art. 13-*bis*). Misura, quest'ultima, che ha come presupposto l'avvenuta denuncia del soggetto per varie ipotesi di reato, comprensive di quelle evocate dal rimettente come *tertia comparationis*.

In questo quadro, la scelta espressa dalla norma sottoposta a scrutinio si sottrae, dunque, alla censura mossale dal giudice *a quo*.

7.− Alla luce delle considerazioni che precedono, la questione avente ad oggetto gli artt. 9, comma 1, e 10, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, va dichiarata inammissibile; quelle concernenti l'art. 10, comma 2, vanno dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione; quella relativa al solo art. 9, comma 1, va dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) [*omissis*]

2) *dichiara* non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 16 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 2 del Protocollo n. 4 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 gennaio 2024.

Sentenza n. 203/2024 (Pres. Barbera; Red. Viganò)

Misure di prevenzione – Foglio di via obbligatorio – Attribuzione al questore, anziché all'autorità giudiziaria, della titolarità di adottare la misura – Denunciata violazione della riserva di giurisdizione in materia di libertà personale, nonché, in via subordinata, lamentata irragionevole disparità di trattamento rispetto alla misura del DASPO urbano – Non fondatezza delle questioni

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il GIP del Tribunale di Taranto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 cod. antimafia.

In via principale, il rimettente auspica che la disposizione venga dichiarata costituzionalmente illegittima nella sua interezza, per contrasto con gli artt. 3 e 13 Cost., in ragione dell'attribuzione all'autorità di pubblica sicurezza – e in particolare al questore –, anziché all'autorità giudiziaria, della competenza a disporre la misura di prevenzione del foglio di via obbligatorio.

In via subordinata, la medesima disposizione è censurata, in riferimento al solo art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede che al foglio di via obbligatorio emesso dal questore si applichi, in quanto compatibile, il procedimento di convalida giurisdizionale disciplinato, per il caso del "DASPO sportivo", dall'art. 6, commi 2-*bis*, 3 e 4, della legge n. 401 del 1989.

In via ulteriormente subordinata, la disposizione è censurata, ancora con riferimento al solo art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede che in relazione al foglio di via obbligatorio emesso dal questore per la durata minima di un anno si applichi, in quanto compatibile, il medesimo procedimento di convalida.

[*omissis*]

4.– Possono a questo punto essere esaminate, nel merito, le questioni sollevate in via principale, miranti all'integrale dichiarazione di illegittimità costituzionale della disciplina sul foglio di via obbligatorio di cui all'art. 2 cod. antimafia.

La prima di tali questioni si interroga sulla compatibilità della disposizione censurata con l'art. 13 Cost.

Il rimettente e l'*amicus curiae* sollecitano questa Corte a superare la propria giurisprudenza con la quale, a partire dalla sentenza n. 2 del 1956, si è sempre escluso che la misura all'esame – rimasta nei suoi tratti essenziali inalterata in tutti i quasi settant'anni da allora trascorsi – sia riconducibile all'art. 13 Cost. (nello stesso senso, sentenze n. 210 del 1995, n. 419 del 1994, n. 68 del 1964, n. 45 del 1960, nonché ordinanza n. 384 del 1987).

Questa Corte ritiene, tuttavia, di non doversi discostare da questa giurisprudenza, per le ragioni di seguito esposte.

4.1.– Le questioni all'esame ripropongono il problema dell'individuazione della linea di confine tra libertà personale, tutelata dall'art. 13 Cost., e libertà di circolazione, tutelata dall'art. 16 Cost., già oggetto di estesa analisi nella sentenza 127 del 2022 (punti 4, 5 e 5.1. del *Considerato in diritto*).

Entrambe le disposizioni costituzionali tutelano il diritto della persona di muoversi liberamente nello spazio, ed entrambe stabiliscono una riserva di legge a tutela di tale libertà. Allorché però sia in gioco la libertà personale (e non la mera libertà di circolazione), l'art. 13 stabilisce – altresì – una riserva di giurisdizione: ogni misura che incide su tale libertà deve essere disposta dall'autorità giudiziaria, ovvero – nei casi di necessità e urgenza indicati tassativamente dalla legge – dall'autorità di pubblica sicurezza, salva la necessità della convalida da parte dell'autorità giudiziaria entro le successive novantasei ore.

La giurisprudenza di questa Corte è solita individuare le misure che incidono sulla libertà personale, chiamando così in causa le più esigenti garanzie di cui all'art. 13 Cost., sulla base di due criteri alternativi:

(a) l'idoneità della misura a produrre una "coazione sul corpo" della persona (*infra*, 4.1.1.); ovvero

(b) la presenza di obblighi che, pur non comportando alcuna coazione sul corpo, (i) determinino una "degradazione giuridica" del destinatario, e (ii) siano di tale intensità da poter essere equiparati a un vero e proprio assoggettamento della persona all'altrui potere (*infra*, 4.1.2.).

4.1.1.− È, anzitutto, pacifico che incida sulla libertà personale ogni misura che comporti una coazione fisica della persona, salvo che la restrizione della libertà di disporre del proprio corpo che ne consegue abbia carattere momentaneo e del tutto trascurabile.

Una tale nozione, dunque, copre anzitutto le misure che determinino la coazione della persona a rimanere in un determinato luogo, come il suo arresto o fermo, o *a fortiori* la sua detenzione in un istituto penitenziario o in un centro di permanenza temporanea per stranieri, oggi centro di permanenza per i rimpatri (su quest'ultima ipotesi, sentenze n. 212 del 2023, n. 127 del 2022 e n. 105 del 2001).

Inoltre, la nozione in parola si estende alle misure che, pur senza realizzare alcuna interclusione della persona in uno spazio determinato, comunque implichino – esattamente come le ispezioni e perquisizioni personali, espressamente considerate quali misure restrittive della libertà personale dall'art. 13, secondo comma, Cost. – la costrizione a subire interventi di una qualche rilevanza sul proprio corpo.

Conseguentemente, sono state considerate restrittive della libertà personale, ad esempio: la traduzione forzata dell'interessato nel luogo di residenza (così, proprio in materia di foglio di via obbligatorio, già la sentenza n. 2 del 1956) ovvero davanti all'autorità di polizia (sentenza n. 72 del 1963); l'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica dello straniero illegalmente presente sul territorio nazionale (sentenze n. 222 del 2004 e n. 105 del 2001; ordinanza n. 109 del 2006); l'esecuzione di prelievi ematici coattivi (sentenza n. 238 del 1996); nonché ogni trattamento medico suscettibile di essere eseguito con la forza nei confronti del paziente, e pertanto qualificabile non solo come "obbligatorio" ai sensi dell'art. 32, secondo comma, Cost., ma anche come "coattivo" (sentenza n. 22 del 2022, punto 5.3.1. del *Considerato in diritto*; nonché, più di recente, sentenza n. 135 del 2024, punto 5.2. del *Considerato in diritto*).

Rispetto a tali misure questa Corte ritiene indubbia l'applicabilità di tutte le garanzie dell'art. 13 Cost., proprio in conseguenza della situazione di evidente assoggettamento fisico della persona ad un potere pubblico, in grado di vincere con la forza ogni sua contraria volontà.

Si è ritenuto che restino esclusi da tali garanzie soltanto gli interventi coattivi di carattere meramente momentaneo e non invasivi della sfera corporea e dell'intimità della persona, come la sua immobilizzazione per i pochi istanti necessari ad eseguire rilievi descrittivi, fotografici e antropometrici di parti del corpo normalmente esposte alla vista, nonché rilievi dattiloscopici (sentenza n. 30 del 1962).

4.1.2.− È, però, altrettanto pacifico che la tutela assicurata dall'art. 13 Cost. non si esaurisce nelle misure che comportino l'uso di coazione fisica sul corpo, ma si estende a quelle che impongano obblighi (rinforzati da sanzioni in caso di violazione) comunque incidenti sulla libertà di movimento della persona nello spazio, dai quali (i) discenda un effetto di «degradazione giuridica» dell'interessato (*infra*, punto 4.1.2.1.), e (ii) sempre che gli obblighi in questione risultino di tale intensità da poter essere equiparati a quell'"assoggettamento della persona all'altrui potere", in cui si concreta la violazione della garanzia dell'*habeas corpus* (*infra*, punto 4.1.2.2.).

4.1.2.1.− Da un lato, per rientrare nella sfera di tutela dell'art. 13 Cost. la misura, se non coattiva, deve determinare una «degradazione giuridica» (così, con riferimento all'ammonizione di polizia, antesignana dell'attuale sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, già la sentenza n. 11 del 1956): e cioè una «menomazione o mortificazione della dignità o del prestigio della persona» (sentenza n. 68 del 1964, e più recentemente sentenze n. 210 del 1995 e n. 419 del 1994).

Tale effetto è, a sua volta, connesso alle ragioni che giustificano l'adozione della misura, la quale si basa normalmente su un giudizio di pericolosità dell'interessato per l'ordine e la sicurezza pubblici, e dunque sulla prospettiva che egli possa commettere in futuro reati (valutazione, quest'ultima, che in genere si fonda su evidenze relative alla effettiva commissione, da parte sua, di

condotte criminose nel passato). Giudizio, questo, al quale è necessariamente associata, come già la dottrina coeva alle prime pronunce di questa Corte aveva sottolineato, una valutazione discrezionale negativa delle qualità morali e della socialità dell'individuo.

In altre parole ancora, come si è osservato nella sentenza n. 127 del 2022, le misure in questione – pur non comportando alcuna coercizione fisica – convogliano uno «stigma morale» a carico dell'interessato, e una «mortificazione della [sua] pari dignità sociale» (punto 6 del *Considerato in diritto*), separandolo dal resto della collettività e assoggettandolo a un trattamento deteriore proprio in ragione della sua ritenuta pericolosità (punto 5 del *Considerato in diritto*). Tali caratteristiche evidentemente non connotano, ad esempio, la misura della quarantena in caso di contagio dal virus COVID-19, oggetto della stessa sentenza n. 127 del 2022: misura che «non si congiunge ad alcuno stigma morale, e non può cagionare mortificazione della pari dignità sociale, anche alla luce del fatto che si tratta di una condizione condivisa con milioni di individui» (punto 6 del *Considerato in diritto*).

4.1.2.2.− Dall'altro lato, la degradazione giuridica determinata dalla misura non è di per sé sufficiente – come invece sembra ritenere il giudice *a quo* – a far scattare le garanzie dell'art. 13 Cost. È, altresì, necessario a tal fine che il trattamento deteriore dell'individuo rispetto al resto della collettività incida sulla sua libertà di movimento in maniera significativa dal punto di vista "quantitativo", in relazione alla particolare gravosità delle limitazioni imposte attraverso la misura. Esse devono, infatti, essere di tale intensità da risultare sostanzialmente equivalenti, dal punto di vista delle garanzie costituzionali, alle restrizioni attuate mediante l'uso di coazione fisica (così già la sentenza n. 68 del 1964).

4.2.− Proprio il criterio di natura "quantitativa" appena evidenziato consente di cogliere la *ratio* rispettiva delle due decisioni, adottate da questa Corte nel suo primo anno di attività, con le quali si ritenne, da un lato, che la disciplina del rimpatrio obbligatorio (corrispondente nella sostanza all'attuale foglio di via) non ponesse in causa le garanzie di cui all'art. 13 Cost., salvo che per la parte in cui consentiva la realizzazione coattiva del rimpatrio (sentenza n. 2 del 1956); e, dall'altro, si dichiarò l'illegittimità costituzionale, per contrasto con lo stesso art. 13 Cost., della misura questorile dell'ammonizione, corrispondente nella sostanza all'attuale sorveglianza speciale di pubblica sicurezza (sentenza n. 11 del 1956).

Come questa Corte chiarì nelle successive sentenze n. 45 del 1960 e n. 68 del 1964, la differenza tra le due misure risiedeva essenzialmente nella maggiore gravosità degli obblighi inerenti all'ammonizione rispetto a quelli scaturenti dal rimpatrio obbligatorio (che pure la Corte ha riconosciuto, nella sentenza n. 68 del 1964, come idonei anch'essi a ripercuotersi «sulla stimabilità delle persone»).

Osservò in particolare la sentenza n. 68 del 1964 che l'ordine di rimpatrio – depurato dalla traduzione coattiva ad opera della sentenza n. 2 del 1956 – «non è suscettibile di coercitiva esecuzione»; aggiungendo che, una volta che il soggetto abbia raggiunto la nuova sede, egli «è libero di restarvi o di trasferirsi altrove, purché non torni alla sede dalla quale è stato allontanato. Non sussistono altri adempimenti, né altri vincoli o limitazioni alla libertà del soggetto». Pertanto, vi è qui una mera limitazione della libertà di circolazione ai sensi dell'art. 16 Cost.

Al contrario, la sentenza n. 45 del 1960 rilevò come l'ammonizione fosse caratterizzata da «tutta una serie di obblighi, di fare e di non fare, fra cui quello di non uscire prima e di non rincasare dopo di una certa ora non era che uno fra gli altri che la speciale commissione poteva prescrivere». La degradazione giuridica qui ravvisata, dunque, era qualificata dalla peculiare intensità e invasività delle prescrizioni inerenti alla misura rispetto alle ordinarie abitudini di vita: ciò che spiegava perché la sentenza n. 11 del 1956 avesse ricondotto questa misura alla sfera di tutela dell'art. 13 Cost., anziché a quella dell'art. 16 Cost.

4.3.− Il medesimo criterio "quantitativo" è stato più recentemente posto alla base delle numerose pronunce di questa Corte in materia di DASPO previsto dall'art. 6 della legge n. 401 del 1989 (il cosiddetto "DASPO sportivo").

Posto che tale misura ha, in ogni caso, come presupposto una valutazione negativa sulla personalità dell'interessato, la giurisprudenza costituzionale ha differenziato l'ipotesi in cui la misura

si esaurisca nell'interdizione all'accesso nei luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive, da quella in cui a tale interdizione venga aggiunto, ai sensi del comma 2 del citato art. 6, l'obbligo di comparire personalmente una o più volte in un ufficio o comando di polizia, agli orari indicati, nel corso della giornata in cui si svolgono le manifestazioni sportive interdette (cosiddetto obbligo di firma).

Mentre il DASPO senza obbligo di firma, in ragione della sua «minore incidenza sulla sfera della libertà del soggetto», è stato ritenuto risolversi in una mera limitazione della libertà di circolazione ai sensi dell'art. 16 Cost. (sentenza n. 193 del 1996), il DASPO con obbligo di firma, imponendo la frequente presenza del destinatario negli uffici di polizia, è stato ritenuto restrittivo della libertà personale ai sensi dell'art. 13 Cost. (sentenza n. 143 del 1996 e, successivamente, sentenze n. 144 del 1997, n. 136 del 1998 e n. 512 del 2002).

Trasparente la diversa *ratio decidendi* sottesa alle pronunce appena citate: il divieto di accedere in taluni luoghi specificamente individuati lascia intatta la libertà della persona di recarsi, durante il tempo dello svolgimento delle manifestazioni interdette, in qualsiasi altro luogo e di fare ciò che più desidera. Di contro, l'obbligo di presentarsi alla polizia in occasione di ogni manifestazione sportiva interdetta annulla quella libertà, precludendo all'interessato ogni diversa attività, e risulta così equiparabile, quanto agli effetti, alle restrizioni di libertà realizzate attraverso l'uso della coercizione fisica.

In questa stessa linea si colloca, altresì, la recentissima sentenza n. 47 del 2024, che ha scrutinato la legittimità costituzionale delle misure del cosiddetto "DASPO urbano" di cui all'art. 10, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017, al metro del solo art. 16 Cost. evocato dal rimettente. La pronuncia non ha posto in discussione l'implicita valutazione dello stesso rimettente di non applicabilità delle più stringenti garanzie di cui all'art. 13 Cost. rispetto a tale misura, che comporta il mero divieto di accesso a specifiche aree indicate dalla disposizione censurata, non accompagnato da alcun obbligo di *facere*.

4.4.− Gli argomenti in questa sede addotti per indurre questa Corte a superare i propri precedenti in materia sono, in sintesi, i seguenti.

Tanto il rimettente, quanto l'*amicus curiae* sottolineano anzitutto l'effetto di «degradazione giuridica» che deriva dall'applicazione di questa misura, che presupporrebbe un giudizio negativo sulla personalità morale del destinatario, incidendo sulla sua pari dignità civile rispetto al resto della collettività.

Dal punto di vista "quantitativo", poi, l'*amicus curiae* osserva che l'incisione della libertà fisica del destinatario attuata dalla misura in questione, «seppur declinata in termini di divieto, anziché di obbligo di dimora», sarebbe comunque «tale da gravare significativamente sull'effettivo esercizio di fondamentali diritti economici e sociali, oltreché sulle sue relazioni personali e familiari». Sotto questo profilo, il foglio di via obbligatorio avrebbe effetti più gravosi rispetto al "DASPO urbano", il divieto di accesso potendo riguardare aree ben più ampie, corrispondenti al territorio di interi comuni.

La dimensione "quantitativa" dell'incidenza del foglio di via sulla libertà della persona è, del resto, sottolineata anche dal rimettente con riferimento alla specifica vicenda al suo esame nel giudizio *a quo*, in cui all'interessato è stato vietato l'ingresso, per tutta la durata della misura, nell'intero capoluogo di provincia, nel quale egli esercitava – seppur abusivamente – l'attività lavorativa dalla quale traeva i propri mezzi di sussistenza.

A fronte di una simile interferenza con le libertà della persona, l'*amicus curiae* insiste sulla essenzialità di un controllo preventivo *ex officio* del giudice sull'applicazione della misura, ritenendo «più teorica che reale» la possibilità di un controllo successivo ed eventuale da parte del giudice amministrativo, rimesso all'iniziativa dell'interessato.

E ciò anche in relazione ai rischi, che starebbero emergendo nella prassi, di un uso distorto del foglio di via, per contrastare condotte che costituiscono in realtà esercizio di diritti costituzionali (dal diritto di riunione a quello di sciopero), o comunque condotte contigue all'esercizio di tali diritti, con conseguente effetto di intimidazione ("*chilling effect*") in chi intenda esercitare gli stessi.

Più in generale, infine, tanto il rimettente quanto l'*amicus curiae* – richiamando un passo della più volte citata sentenza n. 127 del 2022 – sottolineano il pericolo di «potenziale arbitrarietà» nell'uso di queste misure: pericolo per fronteggiare il quale occorrerebbe, per l'appunto, assicurare il controllo preventivo del giudice, «quale organo chiamato alla obiettiva applicazione della legge in condizioni di indipendenza e imparzialità» (punto 5 del *Considerato in diritto*).

4.5.− Prima di esaminare questi argomenti, conviene osservare, *in limine*, che il tendenziale rispetto dei propri precedenti – unitamente alla coerenza dell'interpretazione con il testo delle norme interpretate e alla persuasività delle motivazioni – è, per le giurisdizioni superiori, condizione essenziale dell'autorevolezza delle loro decisioni, assicurando che i criteri di giudizio utilizzati restino almeno relativamente stabili nel tempo, e non mutino costantemente in relazione alla variabile composizione della corte.

Ciò vale anche, e forse in speciale misura, per il giudice costituzionale: le cui decisioni hanno una naturale vocazione a orientare la prassi operativa delle istituzioni della Repubblica, creando ragionevoli affidamenti su ciò che a ciascuna di esse è consentito in forza delle previsioni costituzionali. In particolare, il potere legislativo deve essere posto in condizioni di ragionevolmente prevedere se le proprie scelte saranno ritenute conformi alla Costituzione, ovvero siano verosimilmente destinate a essere dichiarate costituzionalmente illegittime.

Naturalmente, a questa Corte non è preclusa la possibilità di rimeditare i propri orientamenti, e se del caso di modificarli (per taluni esempi recenti, sentenze n. 163 del 2024, punti 2.3. e seguenti del *Considerato in diritto*; n. 88 del 2023, punto 6.4.1.5. del *Considerato in diritto*; n. 32 del 2020, punti 4.2. e 4.3. del *Considerato in diritto*).

Tuttavia, ogni *revirement* scuote gli affidamenti che la precedente giurisprudenza ha creato. Soprattutto a fronte di una giurisprudenza costante e risalente nel tempo, alla quale il legislatore si è nel frattempo conformato, occorrono perciò – per giustificare un suo mutamento – ragioni di particolare cogenza che rendano non più sostenibili le soluzioni precedentemente adottate: ad esempio, l'inconciliabilità dei precedenti con il successivo sviluppo della stessa giurisprudenza di questa Corte o di quella delle Corti europee; il mutato contesto sociale o ordinamentale nel quale si colloca la nuova decisione o – comunque – il sopravvenire di circostanze, di natura fattuale o normativa, non considerate in precedenza; la maturata consapevolezza sulle conseguenze indesiderabili prodotte dalla giurisprudenza pregressa (per considerazioni analoghe, Corte EDU, grande camera, sentenza 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, n. 2, paragrafo 104, e ulteriori precedenti ivi citati; Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 6 novembre 2014, n. 23675, punto 1 del *Ritenuto in diritto*).

4.6.− Alla luce di tale premessa metodologica, occorre anzitutto riconoscere che gli argomenti addotti dal rimettente e dall'*amicus curiae* hanno un sicuro spessore.

Può convenirsi, infatti, che gli effetti del foglio di via obbligatorio possono, nel caso concreto, risultare assai gravosi per il destinatario. In ogni caso, essi appaiono in via generale più gravosi di quelli discendenti da un "DASPO urbano", che si limita a vietare l'accesso a specifici luoghi individuati nel relativo provvedimento. E ciò soprattutto quando, come nel caso oggetto del giudizio *a quo*, a risultare precluso al destinatario è l'accesso all'intero territorio del comune capoluogo della provincia in cui egli risiede o dimora.

È, altresì, vero che un divieto in ipotesi così esteso è suscettibile di coinvolgere diritti fondamentali ulteriori rispetto alla libertà di movimento nello spazio, come il diritto al lavoro, all'educazione, alle relazioni affettive e familiari, oltre che lo stesso diritto alla salute.

Questa Corte non può non rilevare, inoltre, che il sempre più ampio ricorso a misure di prevenzione che limitano incisivamente i diritti fondamentali delle persone, per finalità di controllo dell'ordine pubblico, rischia di determinare, al tempo stesso, un esteso effetto di criminalizzazione indiretta di quelle stesse persone, attraverso la previsione come reato della violazione delle prescrizioni loro imposte mediante la misura di prevenzione – violazione, peraltro, di assai più agevole accertamento giudiziale di quanto non sarebbe stato l'accertamento delle condotte criminose che costituiscono per lo più il presupposto della misura.

4.7.− Cionondimeno, questa Corte non è persuasa che tali considerazioni siano di tale cogenza da indurla a modificare la propria giurisprudenza in materia di foglio di via: giurisprudenza che ha costantemente ricondotto tale misura all'area di tutela dell'art. 16 Cost. e alla quale si sono ispirati tutti gli interventi del legislatore concernenti le misure di prevenzione.

4.7.1.− Come si è poc'anzi ricordato, nell'ambito delle misure che comportino un effetto di «degradazione giuridica», la giurisprudenza di questa Corte ha sempre individuato la linea discretiva tra quelle che incidono sulla libertà personale anziché sulla libertà di circolazione in relazione alla diversa intensità dell'incisione della libertà di movimento nello spazio discendente dalla misura. E tale intensità è stata in concreto "pesata" sulla base della diversa natura degli obblighi che discendono dalla misura di volta in volta esaminata.

Per quanto gravoso esso possa risultare in concreto, l'obbligo stabilito con il foglio di via consiste essenzialmente nel divieto di recarsi in un luogo determinato. Una volta infatti che l'interessato abbia eseguito l'ordine iniziale di lasciare il territorio del comune dal quale è allontanato, l'obbligo che gli è imposto per tutta la durata della misura, e che è presidiato da sanzioni penali nel caso di violazione, si risolve nel mero divieto di ritornare in quello specifico comune: il che lascia libero in ogni momento il soggetto di recarsi in qualunque altro luogo desideri.

Ed è precisamente sulla base di tale considerazione che questa Corte ha ritenuto distinguibile questa misura da quella – considerata restrittiva della libertà personale – della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, che comporta invece i numerosi obblighi elencati, oggi, nell'art. 8 cod. antimafia, tra cui quello di rincasare entro una determinata ora e di non uscire di casa prima di una certa ora. Obbligo, questo ultimo, che costringe il soggetto – sotto minaccia di severe sanzioni penali in caso di inosservanza – a restare nella propria abitazione durante le ore notturne, vietandogli così di recarsi in qualsiasi altro luogo.

Questo criterio discretivo, individuato dalla giurisprudenza costituzionale ha, sin dalla fine degli anni cinquanta, orientato tutte le scelte successive del legislatore in materia di misure di prevenzione; e ha altresì ispirato, nel 2011, il loro riordinamento organico nel codice antimafia, nel quale è stata mantenuta la tradizionale distinzione tra misure "minori" (foglio di via obbligatorio e avviso orale), disposte dall'autorità di pubblica sicurezza senza convalida giudiziale, e la più gravosa misura della sorveglianza speciale con o senza divieto od obbligo di soggiorno, la cui applicazione è riservata all'autorità giudiziaria.

A tale criterio si è, altresì, ispirato il legislatore in materia di DASPO.

L'art. 6 della legge n. 401 del 1989, che ha disciplinato il "DASPO sportivo" – il progenitore di tutte le attuali misure di prevenzione "atipiche" –, ha previsto un procedimento di convalida giudiziale modellato sull'art. 13 Cost. soltanto nell'ipotesi, contemplata dal comma 2 del medesimo articolo, in cui all'interessato venga imposto, oltre che il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive, anche l'obbligo positivo di comparire presso un ufficio di polizia negli orari in cui si svolgono tali manifestazioni. In tutte le altre ipotesi di "DASPO sportivo", nelle quali non si prevede alcun obbligo di recarsi in un luogo determinato, ma soltanto il divieto di accedere in determinati luoghi, nessuna convalida è oggi prevista.

Analogamente, la disciplina del DASPO cosiddetto "antispaccio" e "antirissa" – contenuta rispettivamente negli artt. 13 e 13-*bis* del d.l. n. 14 del 2017 – prevede la convalida giudiziale soltanto nelle ipotesi in cui la misura sia caratterizzata dall'imposizione di obblighi ulteriori rispetto al divieto di accedere in determinati luoghi, che parimenti possono essere disposti dal solo questore.

4.7.2.− La linea discretiva così individuata dalla giurisprudenza di questa Corte, e alla quale il legislatore si orienta ormai da molti decenni nel disegnare la disciplina delle misure di prevenzione, riposa evidentemente sull'assunto che il divieto di recarsi in un certo luogo sia, di regola, meno gravoso per l'interessato rispetto all'obbligo di recarsi, o di rimanere, in un luogo determinato.

Tale assunto offre a tutt'oggi una guida relativamente sicura nel distinguere tra i diversi livelli di intensità delle misure che comunque incidono sulla libertà della persona di muoversi nello spazio: il che assicura prevedibilità e coerenza alle decisioni di questa Corte, a beneficio anzitutto del legislatore, che a tali decisioni si ispiri. Prevedibilità e coerenza che, invece, risulterebbero necessariamente indebolite da un approccio alternativo che conducesse a "pesare" caso per caso

l'intensità delle restrizioni della libertà di movimento, indipendentemente dalla loro natura, discendenti da ciascuna singola misura.

Naturalmente, questa giurisprudenza ben potrà essere riconsiderata nell'ipotesi in cui il legislatore dovesse, in futuro, dilatare eccessivamente i divieti inerenti alle misure in esame, in termini sia di estensione degli spazi dai quali il soggetto venga interdetto, sia di durata della stessa interdizione, rendendo così non più sostenibile l'assunto, sul quale tale giurisprudenza implicitamente si fonda, della generale minore incidenza del divieto di recarsi in un luogo determinato rispetto all'obbligo di recarsi periodicamente presso un ufficio di polizia, o di rimanere nella propria abitazione durante le ore notturne.

4.7.3.− D'altra parte, nemmeno potrebbe ritenersi che gli approdi cui questa Corte è pervenuta si pongano in frizione con gli obblighi internazionali di rispetto dei diritti umani ai quali l'Italia è vincolata.

Per ciò che concerne, in particolare, il quadro giuridico convenzionale, né l'art. 5 CEDU in materia di libertà personale, né l'art. 2 del Protocollo n. 4 CEDU in materia di libertà di circolazione esigono che il provvedimento restrittivo della libertà della persona sia adottato da un'autorità giudiziaria, ovvero che esso sia convalidato da un giudice in esito a un procedimento da attivare in ogni singolo caso *ex officio*, come richiesto invece dall'art. 13 Cost. Quest'ultima norma, sotto il profilo ora all'esame, offre dunque una tutela più elevata del diritto fondamentale in gioco rispetto a quella assicurata dalla Convenzione e dai suoi protocolli, che richiedono semplicemente la possibilità di un ricorso effettivo al giudice successivo all'adozione del provvedimento, e attivabile a istanza di parte.

4.7.4.− Infine, ma non da ultimo, questa Corte non è persuasa che il mutamento giurisprudenziale oggi sollecitato sia indispensabile, come ritengono invece tanto il rimettente quanto l'*amicus curiae*, al duplice scopo di garantire una tutela effettiva ai diritti fondamentali del destinatario contro i rischi di uso arbitrario della misura in esame, e assieme di evitare – attraverso l'imposizione di misure correlate a condotte illecite ma contigue all'esercizio di diritti fondamentali – un indebito *chilling effect* rispetto a condotte pienamente coperte da tali diritti.

Le pronunce del giudice amministrativo e della stessa giurisprudenza di legittimità citate dall'ordinanza di rimessione mostrano, invero, che tali rischi non sono meramente congetturali.

Tuttavia, anche in assenza di una verifica preventiva caso per caso da parte del giudice, l'ordinamento italiano dispone di strumenti idonei a garantire un controllo giurisdizionale effettivo della legittimità del provvedimento, e a schermare in tal modo il pericolo di una sua utilizzazione, ad esempio, quale strumento di repressione del dissenso politico e delle legittime forme di protesta protette dalla Costituzione.

E ciò attraverso un duplice ordine di rimedi.

Il primo è costituito dal ricorso al giudice amministrativo, che è certamente idoneo ad assicurare – grazie ai provvedimenti cautelari di cui agli artt. 55, 56 e 61 del codice del processo amministrativo – una tutela immediata ed effettiva contro eventuali provvedimenti lesivi dei diritti fondamentali dell'interessato, con possibilità di patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti.

L'assenza della specifica garanzia, prevista per le misure restrittive della libertà personale, di un controllo preventivo ed *ex officio* del giudice su ciascuna misura è qui almeno in parte compensata dalle maggiori possibilità pratiche, per l'interessato, di esercitare il proprio diritto di difesa in un procedimento svincolato dalle rigide scansioni temporali imposte dall'art. 13 Cost.; scansioni che, per altro verso, rendono problematico – nell'esperienza concreta dei procedimenti di convalida di DASPO previsti dalla legislazione vigente, strutturati oggi come meramente "cartolari" e senza contraddittorio necessario – far pervenire al giudice deduzioni difensive scritte in tempo utile per la decisione.

In secondo luogo, nell'ambito del procedimento penale per la violazione degli obblighi imposti con la misura, il giudice penale è sempre tenuto a una verifica incidentale della legittimità del provvedimento.

Infine, non è superfluo rammentare che lo scrutinio sulla legittimità del provvedimento – sia essa compiuta dal giudice amministrativo ovvero, in via incidentale, dal giudice penale – comprende

necessariamente anche una valutazione di proporzionalità tra le legittime finalità di tutela perseguite dall'autorità di polizia e la concreta incidenza della misura sulla libertà di circolazione dell'interessato, nonché sull'intera gamma dei diritti fondamentali comunque incisi dal provvedimento (compresi i diritti al lavoro, alla salute, alla vita privata e familiare).

E ciò in quanto la proporzionalità è «requisito di sistema nell'ordinamento costituzionale italiano, in relazione a ogni atto dell'autorità suscettibile di incidere sui diritti fondamentali dell'individuo» (sentenza n. 24 del 2019, punto 9.7.3. del *Considerato in diritto*; nello stesso senso, sentenza n. 46 del 2024, punto 3.1. del *Considerato in diritto*), operando sia come requisito di legittimità costituzionale di ogni legge che preveda limitazioni dei diritti fondamentali della persona, sia come requisito di legittimità di ogni misura amministrativa o giudiziaria che, in attuazione della legge, restringa i diritti di una persona nel singolo caso concreto.

4.8.− Da tutto ciò discende la non fondatezza della questione.

5.− La seconda questione sollevata in via principale assume l'irragionevole disparità di trattamento, in contrasto con l'art. 3 Cost., tra la disciplina del foglio di via obbligatorio, affidata alla competenza del questore, e quella di varie altre misure che avrebbero, secondo il rimettente, analogo impatto sulla libertà dell'interessato, ma che l'ordinamento riserva alla competenza dell'autorità giudiziaria.

In particolare, l'ordinanza di rimessione individua come *tertia comparationis*: (i) la misura di sicurezza del divieto di soggiorno di cui all'art. 233 cod. pen., (ii) la misura cautelare del divieto di dimora di cui all'art. 283 cod. proc. pen., e (iii) la misura di prevenzione della sorveglianza speciale di cui all'art. 6 cod. antimafia.

Nemmeno questa seconda questione è fondata.

Le prime due misure hanno, in effetti, contenuto obbligatorio analogo a quello del foglio di via; ma la loro natura giuridica è del tutto diversa, trattandosi per l'appunto in un caso di una misura di sicurezza applicata in esito a un giudizio penale, e nell'altro caso di una misura cautelare disposta nell'ambito di un procedimento penale. E proprio la diversa natura giuridica determina l'autorità competente a disporle, che è necessariamente il giudice penale: più precisamente, il giudice di cognizione, chiamato ad applicare la misura di sicurezza in esito al processo penale, sulla base dell'accertamento di un fatto previsto dalla legge come reato; ovvero il giudice per le indagini preliminari, e poi il giudice procedente durante il processo, i quali sono competenti a disporre misure cautelari coercitive (tra cui il divieto di dimora), in presenza di gravi di indizi di colpevolezza e di esigenze cautelari ritenute fronteggiabili con quella specifica misura.

La diversa natura (e funzione) delle misure in parola rispetto al foglio di via le rende, dunque, inidonee a costituire *tertia comparationis* ai sensi dell'art. 3 Cost.

Quanto, infine, alla misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, essa ha sì natura omogenea rispetto al foglio di via, ma differisce da quest'ultimo proprio per la sua maggiore incidenza sulla libertà di movimento dell'interessato, secondo i principi enunciati dalla costante giurisprudenza di questa Corte già esaminati. E proprio tale differenza costituisce ragione giustificativa del diverso trattamento ad esso riservato, quanto all'autorità competente a disporlo.

6.− Le due residue questioni, formulate – in rapporto di subordinazione scalare – in riferimento al solo art. 3 Cost., lamentano l'irragionevole disparità di trattamento riservato al foglio di via obbligatorio rispetto a quello applicabile al cosiddetto "DASPO urbano", nelle ipotesi previste dall'art. 10, comma 3, del d.l. n. 14 del 2017, per le quali era previsto – in forza del successivo comma 4, nella versione vigente all'epoca dell'ordinanza di rimessione – il medesimo procedimento di convalida giurisdizionale previsto dall'art. 6, commi 2-*bis*, 3 e 4, della legge n. 401 del 1989 per il "DASPO sportivo".

Secondo il rimettente, tale diverso trattamento sarebbe irragionevole, stante la maggiore gravosità del foglio di via rispetto al "DASPO urbano".

Tuttavia, successivamente all'ordinanza di rimessione, l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 123 del 2023 ha modificato l'art. 10, comma 4, del d.l. n. 14 del 2017, sopprimendo il procedimento di convalida giurisdizionale per ogni tipologia di "DASPO urbano".

Conseguentemente, e a prescindere da ogni ulteriore valutazione circa l'effettiva similitudine tra le due misure, la disciplina del "DASPO urbano" non può più costituire utile *tertium comparationis* rispetto a questioni finalizzate a introdurre, anche per il foglio di via obbligatorio, un procedimento di convalida giurisdizionale.

Dal che la non fondatezza anche delle questioni sollevate in via subordinata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 13 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 ottobre 2024.

4. Crisi pandemica

Ordinanza n. 4/2021 (Pres. Coraggio; Red. Barbera)

Salute (tutela della) – Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta – Misure di contenimento del contagio del virus SARS-CoV-2 – Ricorso del Governo – Istanza cautelare di sospensione – Sussistenza del *fumus boni iuris* e del rischio di un grave e irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico, e per i diritti dei cittadini – Sospensione della legge regionale impugnata

Considerato che viene in esame l'istanza di sospensione proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri ricorrente, ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e dell'art. 21 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

che tale istanza sollecita la sospensione dell'intera legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza);

che con tale legge regionale la Regione ha, tra l'altro, selezionato attività sociali ed economiche il cui svolgimento è consentito, nel rispetto dei protocolli di sicurezza, anche in deroga a quanto contrariamente stabilito dalla normativa statale, recante misure di contrasto alla pandemia da Covid-19;

che in primo luogo va riconosciuta la sussistenza del *fumus boni iuris* (ordinanza n. 107 del 2010);

che infatti la pandemia in corso ha richiesto e richiede interventi rientranti nella materia della profilassi internazionale di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *q)*, Cost.;

che sussiste altresì «il rischio di un grave e irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico» nonché «il rischio di un pregiudizio grave e irreparabile per i diritti dei cittadini» (art. 35 della legge n. 87 del 1953);

che difatti la legge regionale impugnata, sovrapponendosi alla normativa statale, dettata nell'esercizio della predetta competenza esclusiva, espone di per sé stessa al concreto e attuale rischio che il contagio possa accelerare di intensità, per il fatto di consentire misure che possono caratterizzarsi per minor rigore; il che prescinde dal contenuto delle ordinanze in concreto adottate;

che le modalità di diffusione del virus Covid-19 rendono qualunque aggravamento del rischio, anche su base locale, idoneo a compromettere, in modo irreparabile, la salute delle persone e l'interesse pubblico ad una gestione unitaria a livello nazionale della pandemia, peraltro non preclusiva di diversificazioni regionali nel quadro di una leale collaborazione;

che i limiti propri dell'esame che è possibile condurre in questa fase cautelare impediscono una verifica analitica delle singole disposizioni contenute dalla legge regionale impugnata;

che, pertanto, l'efficacia dell'intera legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020 va sospesa nelle more della decisione delle questioni promosse, la cui trattazione è già fissata per l'udienza pubblica del 23 febbraio 2021.

Visti gli artt. 35 e 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e l'art. 21 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

sospende l'efficacia della legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza), impugnata 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 14 gennaio 2021.

Sentenza n. 37/2021 (Pres. Coraggio; Red. Barbera)

Salute (tutela della) – Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta – Misure di contenimento del contagio del virus SARS-CoV-2 – Gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 – Elenco delle attività consentite – Sanzioni per l'inosservanza – Potere del Presidente della Giunta, mediante ordinanza, di sospendere le attività e di coordinare gli interventi, anche con riferimento ai protocolli di sicurezza, nonché di rideterminare le attribuzioni emergenziali dei sindaci – Prevista delimitazione della competenza statale – Violazione della competenza esclusiva statale nella materia della profilassi internazionale – Illegittimità costituzionale

Salute (tutela della) – Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta – Misure di contenimento del contagio del virus SARS-CoV-2 – Gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 – Costituzione di un'unità di supporto e coordinamento per coadiuvare il Presidente della Giunta e gli altri attori interessati nelle decisioni di carattere strategico e operativo – Affidamento delle attività di comunicazione all'Ufficio stampa della Regione – Competenza della Giunta ad elaborare un piano per fronteggiare l'emergenza economica – Clausola di invarianza finanziaria – Dichiarazione di urgenza della medesima legge regionale – Ricorso del Governo – Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nelle materie della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale e della profilassi internazionale, dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e del principio di leale collaborazione – Non fondatezza delle questioni

Salute (tutela della) – Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta – Misure di contenimento del contagio del virus SARS-CoV-2 – Gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 – Assegnazione alla unità di coordinamento del compito di promuovere il raccordo tra Regione e forze dell'ordine – Ricorso del Governo – Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di sicurezza e ordine pubblico – Non fondatezza della questione

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato a mezzo posta elettronica certificata e depositato il 21 dicembre 2020 (reg. ric. n. 101 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza), nonché, in particolare, dei suoi artt. 2, commi 4, 6, 7, 9, da 11 a 16, 18 e da 20 a 25 e 3, comma 1, lettera *a)*, in riferimento agli artt. 25, secondo comma, 117, commi secondo, lettere *m)*, *q)* e *h)*, e terzo, 118 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione e all'art. 44 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

L'art. 1 della legge impugnata prevede che essa «disciplina la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 sul territorio regionale», condizionando «tutte le attività produttive, industriali e commerciali, professionali, di servizi alla persona, sociali, culturali, ricreative e sportive» all'osservanza delle misure di sicurezza introdotte in forza degli articoli seguenti.

L'art. 2 individua un complesso di attività personali, sociali ed economiche che sono comunque consentite, purché nel rispetto di protocolli di sicurezza (art. 2, commi 6, 7 e 9, secondo periodo, seconda parte), taluni dei quali fissati con ordinanza del Presidente della Regione. Ve ne sono poi altre, che sono ammesse, ma che il Presidente della Giunta può sospendere, con le ordinanze previste dal successivo art. 4, comma 1, in caso di necessità inerenti all'andamento dell'emergenza sanitaria (art. 2, comma 24, in riferimento alle attività descritte nei precedenti commi da 11 a 19). Con tali ordinanze, infine, il Presidente della Giunta può anche individuare «eventi o manifestazioni

pubbliche», per le quali è permesso derogare alle «disposizioni emergenziali» statali (art. 2, comma 9, secondo periodo, prima parte).

L'art. 3 costituisce un'unità di supporto e coordinamento, allo scopo di coadiuvare il Presidente della Giunta e gli altri «attori interessati» nelle decisioni di carattere strategico e operativo connesse alla gestione dell'emergenza.

L'art. 4, comma 2, individua nella Giunta regionale l'organo competente ad adottare, d'intesa con le parti sociali, protocolli di sicurezza, mentre il comma 3 successivo attribuisce al Presidente della Regione il coordinamento degli interventi. Il comma 4 demanda le attività di comunicazione all'Ufficio stampa della Regione.

L'art. 5 impegna la Giunta ad elaborare un piano per fronteggiare l'emergenza economica, ai fini della graduale ripresa e del rilancio delle attività su base regionale.

Gli artt. 6 e 7 seguenti, infine, contengono, rispettivamente, la clausola di invarianza finanziaria e la dichiarazione di urgenza della medesima legge regionale.

[*omissis*]

2.− Il ricorrente reputa che l'intero testo della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020 si ponga in contrasto con le competenze legislative statali indicate dall'art. 117, secondo comma, lettere *m)* e *q)*, e terzo comma Cost., nonché con gli artt. 118 e 120 Cost., nella parte in cui alloca funzioni amministrative ad un livello di governo regionale, anche in violazione della chiamata in sussidiarietà che sarebbe stata disposta dalla normativa statale, in particolare con i decreti-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35, e 16 maggio 2020, n. 33 (Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2020, n. 74.

Le legge regionale impugnata si porrebbe altresì in conflitto con il principio di leale collaborazione.

Il ricorrente, in particolare, afferma che le norme censurate si sono sovrapposte, violando tali parametri costituzionali, al meccanismo di contrasto all'epidemia, introdotto dalla sopra rammentata disciplina legislativa statale.

Benché tale asserzione coinvolga l'intero testo della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020, il ricorso riserva poi specifiche censure ad alcune delle misure previste dall'art. 2 impugnato, in ragione del contrasto di esse con il regime vigente a livello nazionale, in forza del d.P.C.m. 3 dicembre 2020 (Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, recante: «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19» e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante: «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», nonché del decreto-legge 2 dicembre 2020, n. 158, recante: «Disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19»).

Sono altresì singolarmente impugnati l'art. 2, comma 23, che violerebbe l'art. 25, secondo comma, Cost., introducendo, per l'inosservanza delle misure di sicurezza, sanzioni di carattere indeterminato, e l'art. 3, comma 1, lettera *a)*, nella parte in cui, assegnando alla unità di coordinamento il compito di promuovere il raccordo tra Regione e forze dell'ordine, esproprierebbe il Presidente della Giunta di una funzione attinente all'ordine pubblico, che gli spetta in via esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *h)*, Cost. e dell'art. 44 legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

3.− Con l'ordinanza n. 4 del 2021, questa Corte ha sospeso in via cautelare l'efficacia dell'intera legge regionale oggetto di ricorso, ritenendo che essa invada la competenza esclusiva statale nella materia della «profilassi internazionale» (art. 117, secondo comma, lettera *q*, Cost.), con rischio di un grave e irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico e ai diritti delle persone.

[*omissis*]

7.− Venendo al merito del ricorso, deve ribadirsi quanto già deciso nella fase cautelare, ovvero che la materia oggetto dell'intervento legislativo regionale ricade nella competenza legislativa

esclusiva dello Stato a titolo di «profilassi internazionale» (art. 117, secondo comma, lettera *q*, Cost.), che è comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla.

La malattia da COVID-19, infatti, è notoriamente presente in tutto il mondo, al punto che fin dal 30 gennaio 2020 l'Organizzazione mondiale della sanità ha dichiarato l'emergenza di sanità pubblica di rilievo internazionale, profondendo in seguito raccomandazioni dirette alle autorità politiche e sanitarie degli Stati.

Questa Corte ha già ritenuto che la profilassi internazionale concerne norme che garantiscano «uniformità anche nell'attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale» (sentenza n. 5 del 2018; in precedenza, sentenze n. 270 del 2016, n. 173 del 2014, n. 406 del 2005 e n. 12 del 2004).

Del resto, è ovvio che ogni decisione di aggravamento o allentamento delle misure di restrizione ricade sulla capacità di trasmissione della malattia oltre le frontiere nazionali, coinvolgendo così profili di collaborazione e confronto tra Stati, confinanti o meno.

Non a caso, fin dagli artt. 6 e 7 della citata legge n. 833 del 1978, la profilassi internazionale e la «profilassi delle malattie infettive e diffusive, per le quali siano imposte la vaccinazione obbligatoria o misure quarantenarie» sono state qualificate quali materie tra loro strettamente legate, affidate alla competenza dello Stato, per quanto la seconda di esse poi delegata alle Regioni. Ciò che, pertanto, non esclude un ri-accentramento dell'insieme di tali funzioni, ove la pandemia imponga politiche sanitarie comuni.

Il nuovo art. 117, secondo comma, Cost. ha perciò confermato, con la menzionata norma di cui alla lettera *q)*, nella sfera della competenza legislativa esclusiva dello Stato la cura degli interessi che emergono innanzi ad una malattia pandemica di larga distribuzione geografica, ovvero tale da dover essere reputata "internazionale", sulla base della diffusività che la connota.

Né tale competenza ha tratti di trasversalità, come obietta la difesa regionale, per inferirne che essa si limiterebbe a sovrapporsi alla disciplina legislativa regionale altrimenti competente. La materia della profilassi internazionale ha infatti un oggetto ben distinto, che include la prevenzione o il contrasto delle malattie pandemiche, tale da assorbire ogni profilo della disciplina.

7.1.– A fronte di malattie altamente contagiose in grado di diffondersi a livello globale, «ragioni logiche, prima che giuridiche» (sentenza n. 5 del 2018) radicano nell'ordinamento costituzionale l'esigenza di una disciplina unitaria, di carattere nazionale, idonea a preservare l'uguaglianza delle persone nell'esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare contemporaneamente l'interesse della collettività (sentenze n. 169 del 2017, n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002).

Accade, infatti, che ogni decisione in tale materia, per quanto di efficacia circoscritta all'ambito di competenza locale, abbia un effetto a cascata, potenzialmente anche significativo, sulla trasmissibilità internazionale della malattia, e comunque sulla capacità di contenerla. Omettere, in particolare, di spezzare la catena del contagio su scala territoriale minore, mancando di dispiegare le misure a ciò necessarie, equivale a permettere che la malattia dilaghi ben oltre i confini locali e nazionali.

Né si tratta soltanto di questo. Un'azione o un coordinamento unitario può emergere come corrispondente alla distribuzione delle competenze costituzionali e alla selezione del livello di governo adeguato ai sensi dell'art. 118 Cost., per ogni profilo di gestione di una crisi pandemica, per il quale appaia invece, secondo il non irragionevole apprezzamento del legislatore statale, inidoneo il frazionamento su base regionale e locale delle attribuzioni.

Tale conclusione può dunque concernere non soltanto le misure di quarantena e le ulteriori restrizioni imposte alle attività quotidiane, in quanto potenzialmente fonti di diffusione del contagio, ma anche l'approccio terapeutico; i criteri e le modalità di rilevamento del contagio tra la popolazione; le modalità di raccolta e di elaborazione dei dati; l'approvvigionamento di farmaci e vaccini, nonché i piani per la somministrazione di questi ultimi, e così via. In particolare i piani di vaccinazione, eventualmente affidati a presidi regionali, devono svolgersi secondo i criteri nazionali che la normativa statale abbia fissato per contrastare la pandemia in corso.

Ognuno di tali profili è solo in apparenza confinabile ad una dimensione territoriale più limitata. Qualora il contagio si sia diffuso sul territorio nazionale, e mostri di potersi diffondere con tali caratteristiche anche oltre di esso, le scelte compiute a titolo di profilassi internazionale si intrecciano le une con le altre, fino a disegnare un quadro che può aspirare alla razionalità, solo se i tratti che lo compongono sono frutto di un precedente indirizzo unitario, dotato di una necessaria visione di insieme atta a sostenere misure idonee e proporzionate.

7.2.− Il Servizio sanitario nazionale è «costituito dal complesso delle funzioni, delle strutture, dei servizi e delle attività [di Stato, Regioni ed enti locali territoriali] destinati alla promozione, al mantenimento e al recupero della salute fisica e psichica» (art. 1, terzo comma, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, recante «Istituzione del Servizio sanitario nazionale»). Le autonomie regionali, ordinarie e speciali, non sono quindi estranee alla gestione delle crisi emergenziali in materia sanitaria, in ragione delle attribuzioni loro spettanti nelle materie "concorrenti" della tutela della salute e della protezione civile. In particolare, spetta anche alle strutture sanitarie regionali operare a fini di igiene e profilassi, ma nei limiti in cui esse si inseriscono armonicamente nel quadro delle misure straordinarie adottate a livello nazionale, stante il grave pericolo per l'incolumità pubblica.

Dal punto di vista storico, peraltro, la profilassi delle malattie infettive è sempre stata appannaggio dello Stato. L'art. 112, comma 3, lettera *g)*, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) ha da ultimo confermato, quanto alla sorveglianza e al controllo di epidemie di dimensioni nazionali e internazionali, la competenza statale, pur delegata alle Regioni dall'art. 7, comma 1, lettera *a)*, della menzionata legge n. 833 del 1978.

Se, dunque, sono le strutture sanitarie regionali ad adoperarsi a fini profilattici, resta fermo che, innanzi a malattie contagiose di livello pandemico, ben può il legislatore statale imporre loro criteri vincolanti di azione, e modalità di conseguimento di obiettivi che la medesima legge statale, e gli atti adottati sulla base di essa, fissano, quando coessenziali al disegno di contrasto di una crisi epidemica.

In definitiva, per quanto fondamentale sia l'apporto dell'organizzazione sanitaria regionale, a mezzo della quale lo Stato stesso può perseguire i propri scopi, il legislatore statale è titolato a prefigurare tutte le misure occorrenti.

8.− Tale distribuzione delle competenze a livello costituzionale, per i casi in cui si manifesti un'emergenza pandemica, ha trovato tradizionalmente riscontro nella legislazione, quando si tratta di intrecciare i profili attinenti alla tutela della salute con quelli innescati dalla repentinità ed imprevedibilità della crisi, tanto al suo esordio, quanto nelle successive manifestazioni di essa. La natura globale della malattia impone di rinvenire in tale normativa il riflesso della competenza esclusiva che lo Stato vi esercita.

Fin dall'art. 32 della legge n. 833 del 1978, si è stabilito che il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti in materia di igiene e sanità pubblica spetti a Regioni ed enti locali, esclusivamente laddove l'efficacia di tali atti possa essere garantita da questo livello di governo, posto che compete invece al Ministro della salute provvedere quando sia necessario disciplinare l'emergenza sull'intero territorio nazionale o su parti di esso comprendenti più Regioni.

Che con tale previsione il legislatore non abbia inteso riferirsi all'ovvio limite territoriale di tutti gli atti assunti in sede decentrata, ma, piuttosto, alla natura della crisi sanitaria da risolvere, viene poi confermato dall'art. 117 del d.lgs. n. 112 del 1998, che modula tra Comune, Regione e Stato gli interventi emergenziali nella materia qui coinvolta, a seconda «della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali». Tale disciplina ha poi trovato conferma nell'art. 50, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

8.1.− Nel vigore del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, infine, l'indirizzo volto ad adattare il governo dell'emergenza, anche sanitaria, al carattere locale o nazionale di essa, ha trovato ulteriore sviluppo con il decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile).

L'art. 7, comma 1, lettera *c)*, in correlazione con l'art. 24 seguente, radica nello Stato il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti di protezione civile, acquisita l'intesa con le Regioni e le Province autonome «territorialmente interessate», sicché, ancora una volta, è l'eventuale concentrazione della crisi su di una porzione specifica del territorio ad imporre il coinvolgimento delle autonomie quando, pur a fronte di simile localizzazione, l'emergenza assuma ugualmente "rilievo nazionale", a causa della inadeguata «capacità di risposta operativa di Regioni ed enti locali» (sentenza n. 327 del 2003; in seguito, sulla necessità di acquisizione dell'intesa in tali casi, sentenza n. 246 del 2019).

E, nell'analogo contesto normativo tracciato dalla precedente legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), questa Corte ha avuto modo di ritenere illegittima la legislazione regionale, ove «destinata a incidere sugli effetti prodotti dalle ordinanze emanate» dall'organo statale ai fini della protezione civile, poiché «il legislatore regionale non può utilizzare [...] la potestà legislativa per paralizzare [...] gli effetti di provvedimenti di necessità ed urgenza» (sentenza n. 284 del 2006).

Tale conclusione non può che rafforzarsi a fronte di una pandemia, i cui tratti esigono l'impiego di misure di profilassi internazionale.

9.− Infatti, il modello offerto dalla legislazione vigente, e appena rammentato, se da un lato appare conforme al disegno costituzionale, dall'altro non ne costituisce l'unica attuazione possibile.

È perciò ipotizzabile che il legislatore statale, se posto a confronto con un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari, scelga di introdurre nuove risposte normative e provvedimentali tarate su quest'ultima. È quanto successo, difatti, a seguito della diffusione del COVID-19, il quale, a causa della rapidità e della imprevedibilità con cui il contagio si spande, ha imposto l'impiego di strumenti capaci di adattarsi alle pieghe di una situazione di crisi in costante divenire.

Fin dal decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 (Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 5 marzo 2020, n. 13, il legislatore statale si è affidato ad una sequenza normativa e amministrativa che muove dall'introduzione, da parte di atti aventi forza di legge, di misure di quarantena e restrittive, per culminare nel dosaggio di queste ultime, nel tempo e nello spazio, e a seconda dell'andamento della pandemia, da parte di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

Allo stato, il quadro normativo vigente si articola soprattutto sul d.l. n. 19 del 2020 e sul d.l. n. 33 del 2020, con i quali una tale sequenza ha trovato ulteriore specificazione.

L'art. 1 del d.l. n. 19 del 2020 reca un vasto insieme di misure precauzionali e limitative, la cui applicazione continua ad essere affidata a d.P.C.m., assunti, dopo aver acquisito il parere dei Presidenti delle Regioni interessate, o, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale, del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (art. 2 del d.l. n. 19 del 2020).

Nelle more dell'approvazione di tali decreti, per contenere un aggravamento della crisi, il Ministro della salute può intervenire mediante il citato potere di ordinanza attribuito dall'art. 32 della legge n. 833 del 1978.

L'art. 1 del d.l. n. 33 del 2020 ha poi reputato opportuno attribuire uno spazio di intervento d'urgenza anche ai sindaci (comma 9), e, soprattutto, alle Regioni (comma 16), alle quali, nelle more dell'adozione dei d.P.C.m., compete l'introduzione di «misure derogatorie restrittive rispetto a quelle disposte» dal d.P.C.m., ovvero anche "ampliative", ma, per queste ultime, d'intesa con il Ministro della salute, e nei soli casi e nelle forme previsti dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

9.1.− È perciò precipuamente in tali fonti statali *ad hoc*, e nella successiva produzione legislativa ad esse affine (quale il decreto-legge 5 gennaio 2021, n. 1, recante: «Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19»), che si rende necessario rinvenire il fondamento giuridico dei poteri esercitati da Stato, Regioni ed enti locali per rispondere alla pandemia.

Non è in discussione in questo giudizio, che riguarda il riparto di competenze nel contrasto alla pandemia, la legittimità dei d.P.C.m. adottati a tale scopo – comunque assoggettati al sindacato del giudice amministrativo – ma è, invece, da affermare il divieto per le Regioni, anche ad autonomia speciale, di interferire legislativamente con la disciplina fissata dal competente legislatore statale.

Difatti, «ciò che è implicitamente escluso dal sistema costituzionale è che il legislatore regionale (così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali) utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna [...]. Dunque né lo Stato né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi tramite proprie disposizioni di legge» (sentenza n. 198 del 2004).

10.− Sulla base di queste premesse, le questioni di costituzionalità degli artt. 1, 2 e 4, commi 1, 2 e 3, della legge regionale impugnata sono fondate, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *q)*, Cost.

Tali disposizioni, infatti, surrogano la sequenza di regolazione disegnata dal legislatore statale appositamente per la lotta contro la malattia generata dal nuovo COVID-19, imponendone una autonoma e alternativa, che fa invece capo alle previsioni legislative regionali e alle ordinanze del Presidente della Giunta.

È perciò evidente l'invasione della sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Essa non dipende dalla manifestazione di un effettivo contrasto tra le singole misure in concreto applicabili sulla base dei d.P.C.m. e quelle imposte in forza della normativa regionale. Infatti, una simile antinomia potrebbe sorgere ad un dato tempo e venire meno in un tempo successivo, o viceversa, a seconda di come evolvano diacronicamente l'ordinamento statale e quello regionale per effetto dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri da un lato, e delle ordinanze del Presidente della Regione dall'altro. Non è quindi questione di soffermarsi sulle censure che il ricorso rivolge specificamente a talune previsioni contenute nell'art. 2 impugnato, in forza della divergenza che esse avrebbero rispetto al contenuto del d.P.C.m. vigente al tempo di promulgazione della legge regionale censurata.

Ciò che rileva, prima ancora e in via assorbente, è invece la sovrapposizione della catena di regolazione della Regione a quella prescelta dalla competente normativa dello Stato, con conseguente invasione di una sfera di attribuzione sottratta all'intervento del legislatore regionale.

11.− Per tale verso, è infatti pacifico che la competenza statale esclusiva in materia di «profilassi internazionale» si imponga anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, atteso che essa non può vantare alcuna attribuzione statutaria avente simile oggetto. Il titolo per normare attivato dal legislatore statale in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera *q)*, Cost. corrisponde, infatti, ad una sfera di competenza che lo Stato già deteneva, nei confronti della Regione, prima ancora dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione.

Di ciò si trae conferma dall'art. 36 della legge 16 maggio 1978, n. 196 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Valle d'Aosta), che sottrae al trasferimento delle funzioni amministrative in favore della resistente quelle attinenti «ai rapporti internazionali in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera, ivi compresa la profilassi internazionale», venendo così a ribadire l'estraneità di tale materia alle competenze statutarie, e tra queste quella «di integrazione e di attuazione» in tema di «igiene sanità, assistenza ospedaliera e profilattica» (art. 3, lettera *l*, dello statuto), peraltro meno favorevole rispetto alla «tutela della salute» ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Quest'ultima attribuzione, che pone la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste sul medesimo piano delle Regioni a statuto ordinario (in forza dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante: «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»), e le altre numerose competenze statutarie indicate dalla difesa regionale, possono pertanto rilevare in termini indiretti e marginali, a seconda dell'oggetto sul quale cade di volta in volta la misura restrittiva statale, ma sono recessive rispetto all'interesse prevalente di profilassi internazionale, al quale va ricondotta la disciplina della materia (sulla irrilevanza degli effetti indiretti e marginali nel processo di individuazione delle materie, *ex plurimis*, sentenze n. 137 del 2018 e n. 125 del 2017).

In ogni caso le materie che ad avviso della difesa regionale vengono incise dalle norme statali (impianti a fune, trasporti, eccetera) non vengono in rilievo in quanto tali, ma in quanto relative a luoghi in cui può diffondersi il contagio epidemico.

Pertanto, la clausola di salvaguardia delle competenze statutarie, enunciata dall'art. 5, comma 2, del d.l. n. 19 del 2020 e dall'art. 3, comma 2, del d.l. n. 33 del 2020, richiamata dalla difesa regionale, non ha alcuna ragione di operare in tale ambito, atteso che la Regione resistente non può opporre alla competenza legislativa esclusiva statale alcuna attribuzione fondata sullo statuto o sulle norme di attuazione statutaria.

12.− Non vi può essere in definitiva alcuno spazio di adattamento della normativa statale alla realtà regionale, che non sia stato preventivamente stabilito dalla legislazione statale; unica competente sia a normare, la materia in via legislativa e regolamentare, sia ad allocare la relativa funzione ammnistrativa, anche in forza, quanto alle autonomie speciali, del perdurante principio del parallelismo (sentenze n. 179, n. 215 e n. 129 del 2019, n. 22 del 2014, n. 278 del 2010, n. 236 e n. 43 del 2004).

A tale proposito, si è già rammentato che l'art. 2 del d.l. n. 19 del 2020 ha reputato opportuno, nell'esercizio della discrezionalità propria del legislatore statale in una materia di sua competenza esclusiva (sentenza n. 7 del 2016), attivare un percorso di leale collaborazione con il sistema regionale, prevedendo che i d.P.C.m. siano preceduti, a seconda degli interessi coinvolti, dal parere dei Presidenti delle Regioni o da quello del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

Si tratta di una soluzione normativa consona sia all'ampiezza del fascio di competenze regionali raggiunte dalle misure di contrasto alla pandemia, sia alla circostanza obiettiva per la quale lo Stato, perlomeno ove non ricorra al potere sostitutivo previsto dall'art. 120 Cost., è tenuto a valersi della organizzazione sanitaria regionale, al fine di attuare le proprie misure profilattiche.

12.1.− Per altro verso, l'art. 1, comma 16, del d.l. n. 33 del 2020 consente alle Regioni di applicare misure più restrittive di quelle contenute nei d.P.C.m. e, a rigide condizioni, anche "ampliative", allo scopo di assicurare che, nel tempo necessario ad aggiornare le previsioni statali alla curva epidemiologica, non sorgano vuoti di tutela, quanto a circostanze sopravvenute e non ancora prese in carico dall'amministrazione statale.

È il caso, ad esempio, della sospensione delle attività didattiche prescritta con ordinanze regionali, il cui fondamento riposa non su una competenza costituzionalmente tutelata delle autonomie, ma sull'attribuzione loro conferita dall'art. 1, comma 16, del d.l. n. 33 del 2020.

Ciò che la legge statale permette, pertanto, non è una politica regionale autonoma sulla pandemia, quand'anche di carattere più stringente rispetto a quella statale, ma la sola disciplina (restrittiva o ampliativa che sia), che si dovesse imporre per ragioni manifestatesi dopo l'adozione di un d.P.C.m., e prima che sia assunto quello successivo.

È però chiaro che – alla stregua del quadro normativo statale – ciò può accadere per mezzo di atti amministrativi, in ragione della loro flessibilità, e non grazie all'attività legislativa regionale.

Gli artt. 1, 2 e 4, comma 1, della legge impugnata, pertanto, non solo travalicano i limiti che in via generale sono riservati alle autonomie dal legislatore statale, ma dispongono che ciò avvenga con legge, nonostante l'impiego della fonte primaria sia precluso dalla legislazione statale a ciò titolata (sentenze n. 272 del 2020, n. 142 e n. 28 del 2019, n. 66 del 2018 e n. 20 del 2012).

12.2.− Organiche a tale disegno sono anche le previsioni contenute nei commi 2 e 3 dell'art. 4 impugnato, sì da condividere la sorte della illegittimità costituzionale.

Quanto all'art. 4, comma 3, esso ha infatti per oggetto proprio il coordinamento, da parte del Presidente della Giunta, degli interventi contemplati dall'art. 2, del quale è già stata affermata la illegittimità costituzionale.

Quanto al precedente comma 2, è vero che con tale norma il legislatore regionale ha individuato nella Giunta il soggetto al quale spetta l'esercizio del compito assegnato alla Regione dall'art. 1, comma 14, del d.l. n. 33 del 2020, per la definizione di protocolli di sicurezza conformi a quelli nazionali. Tuttavia, ciò è avvenuto con un riferimento alle attività di cui all'art. 2, del quale, perciò, è amplificato l'ambito di illegittimità costituzionale.

13.− Né può, pertanto, essere accolta la sollecitazione della difesa regionale ad auto-rimettere la questione di costituzionalità dei d.l. n. 19 del 2020 e n. 33 del 2020, sia nella parte in cui tali disposizioni comprimerebbero l'autonomia regionale (artt. 117 e 118 Cost.), sia nella parte in cui

darebbero vita a "fonti dell'emergenza", ovvero i d.P.C.m., che non sarebbero contemplate dalla Costituzione, in lesione degli artt. 70, 76 e 77 Cost.

Entrambe le questioni di legittimità costituzionale così prospettate sono, infatti, prive di rilevanza, una volta che si sia accertato che si verte in materia affidata alla competenza legislativa esclusiva statale.

14.− Per tali ragioni, sono costituzionalmente illegittimi anzitutto l'art. 1 impugnato, che enuncia gli obiettivi programmatici della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020, e vincola all'osservanza delle misure introdotte dal successivo art. 2.

Inoltre, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 2 impugnato, che in larga parte descrive e prescrive tali misure (art. 2, commi 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 24, 25), sanzionandone l'inosservanza (art. 2, comma 23), e in altra parte pretende di confinare l'esercizio della competenza esclusiva statale alla materia «di ingresso in Italia» e della «disabilità» (art. 2, comma 3), ovvero subordina l'efficacia delle «mitigazioni» statali ad una ricezione regionale (art. 2, comma 22), ovvero ancora ridefinisce le attribuzioni emergenziali dei sindaci (art. 2, comma 21).

Costituzionalmente illegittimo è, infine, l'impugnato art. 4, commi 1, 2 e 3, che disciplina le ordinanze del Presidente della Giunta relative alle misure di cui al precedente art. 2, anche con riferimento all'attività di coordinamento e ai protocolli di sicurezza.

[*omissis*]

16.− Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, comma 4, 5, 6 e 7 della legge regionale impugnata, promosse in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettere *m)* e *q)*, e terzo comma, 118 e 120 Cost. non sono fondate.

La competenza dello Stato a disciplinare ogni misura necessaria a contenere e debellare il contagio, nonché ad allocare la relativa funzione amministrativa, non è infatti così vasta da frapporsi all'esercizio delle attribuzioni regionali, laddove esse non abbiano alcuna capacità di interferire con quanto determinato dalla legge statale e dagli atti assunti sulla base di essa.

Si è già osservato che l'impatto della pandemia è tale da coinvolgere necessariamente le strutture regionali dotate di attribuzioni sanitarie e di protezione civile. Ciò accade non solo perché il perseguimento degli obiettivi prefissi dallo Stato passa attraverso l'impiego delle energie dei sistemi sanitari regionali, ma anche perché, come si è già ricordato, è la stessa legge statale ad attribuire compiti alle autonomie.

In questo quadro, la definizione di quali organi siano competenti, nell'ambito dell'ordinamento regionale, sia a prestare la collaborazione demandata dallo Stato, sia ad esercitare le attribuzioni demandate alla Regione, non può spettare, in linea di principio, che alla Regione stessa, nell'esercizio della competenza legislativa residuale in tema di ordinamento e organizzazione degli uffici (da ultimo, sentenza n. 250 del 2020).

È a tale titolo di competenza che perciò va ascritto l'art. 3 impugnato, che dà vita ad una unità di supporto e coordinamento per l'emergenza da COVID-19, incaricata di fornire ausilio agli organi regionali nell'elaborazione di linee di condotta, purché, naturalmente compatibili con la sfera di attribuzioni proprie della Regione.

Il medesimo titolo di competenza protegge l'art. 4, comma 4, impugnato, che si occupa dell'Ufficio stampa regionale chiamato ad esercitare le attività di comunicazione.

L'art. 5 impugnato, infine, demanda alla Giunta l'elaborazione di un piano di azioni per fronteggiare l'emergenza economica, «compatibilmente con le misure di contrasto alla diffusione del virus». La individuazione dell'organo competente a pianificare l'esercizio delle attribuzioni regionali in tema di attività economiche si accompagna, perciò, all'osservanza delle misure prescritte dalla disciplina statale, con la conseguenza che anche per tale aspetto non vi è interferenza con la sfera di competenza statale.

Gli artt. 6 e 7, contenendo, rispettivamente, la clausola di invarianza finanziaria e la dichiarazione di urgenza della legge impugnata, si appoggiano alle previsioni normative scampate alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, e da esse traggono copertura sul piano del riparto delle competenze.

17.− Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, comma 4, 5, 6 e 7 della legge impugnata, promosse in riferimento al mancato rispetto da parte delle Regione del principio di leale collaborazione, non sono fondate.

È infatti costante affermazione di questa Corte che il principio di leale collaborazione non è applicabile alle procedure legislative, ove non imposto direttamente dalla Costituzione (*ex plurimis*, sentenza n. 233 del 2019).

18.− La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *a)*, della legge impugnata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *h)* (sicurezza e ordine pubblico), Cost., e all'art. 44 dello statuto di autonomia, è ammissibile.

[*omissis*]

18.1.− La questione, tuttavia, non è fondata.

La previsione censurata, come si è visto, è da ascrivere alla competenza legislativa residuale regionale in tema di ordinamento e di organizzazione degli uffici.

Ciò vale anche per la lettera della norma, oggetto della specifica censura ora in considerazione.

La norma impugnata annovera tra i compiti dell'unità di supporto e coordinamento la promozione del migliore raccordo tra «tutti i soggetti interni e esterni alla Regione, quali gli enti locali, le Forze dell'Ordine ed eventuali portatori di interessi».

Contrariamente a quanto affermato dal ricorrente, una simile previsione non intacca in alcun modo la titolarità delle prerogative in materia di ordine pubblico, che l'art. 44 dello statuto di autonomia assegna al Presidente della Regione, per delegazione del Governo.

L'unità prevista dalla norma impugnata, infatti, si limita a fornire supporto per l'esercizio di tali attribuzioni, che restano interamente in capo al Presidente della Giunta.

19.− La presente pronuncia esaurisce integralmente i profili cautelari già decisi con l'ordinanza n. 4 del 2021.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* la illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, e 4, commi 1, 2 e 3 della legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza);

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, comma 4, 5, 6 e 7 della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettere *m)* e *q)*, e terzo, 118 e 120 della Costituzione, e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *a)*, della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli art. 117, secondo comma, lettera *h)*, Cost. e all'art. 44 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2021.

Sentenza n. 127/2022 (Pres. Amato; Red. Barbera)

Reati e pene – Divieto, per chi risulti positivo al virus SARS-CoV-2, di uscire dalla propria abitazione o dimora (c.d. quarantena obbligatoria) – Sanzione, in caso di violazione, con l'arresto da 3 mesi a 18 mesi e con l'ammenda da euro 500 ad euro 5.000 – Denunciata violazione della riserva di giurisdizione in materia di libertà personale – Non fondatezza della questione

Considerato in diritto

1.− Con ordinanza del 15 aprile 2021 (reg. ord. n. 141 del 2021) il Tribunale ordinario di Reggio Calabria, sezione penale, solleva questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 6, e 2, comma 3, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 (Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2020, n. 74, in riferimento all'art. 13 della Costituzione.

Il rimettente giudica un imputato al quale è contestato, in concorso con altri reati, di essere uscito dalla propria abitazione, dopo che ne era stata accertata la positività al virus COVID-19.

Il giudice *a quo* reputa il combinato disposto delle norme censurate difforme dall'art. 13 Cost., perché esse non prevedono che il provvedimento dell'autorità sanitaria, con il quale il malato è sottoposto alla cosiddetta quarantena obbligatoria, sia convalidato entro 48 ore dall'autorità giudiziaria.

2.− Nella fase iniziale della pandemia il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 (Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 5 marzo 2020, n. 13, aveva approntato una risposta penale per ogni violazione delle «misure di contenimento» attuate, sulla base di tale fonte primaria, a mezzo di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

Tuttavia, fin dall'entrata in vigore del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35, il legislatore ha preferito riservare la sanzione penale alla trasgressione ritenuta più grave, nell'ottica del contenimento del contagio, ovvero alla violazione del «divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena, applicata dal sindaco quale autorità sanitaria locale, purché risultate positive al virus», a condizione che tale misura fosse stata attivata con gli strumenti di cui all'art. 2 di tale testo normativo, ovvero d.P.C.m. o ordinanze del Ministro della salute (art. 1, comma 2, lettera *e*, del d.l. n. 19 del 2020).

Con le disposizioni oggi censurate è direttamente la legge, senza la successiva intermediazione di un d.P.C.m., a porre il «divieto di mobilità dalla propria abitazione o dimora alle persone sottoposte alla misura della quarantena per provvedimento dell'autorità sanitaria in quanto risultate positive al virus COVID-19, fino all'accertamento della guarigione o al ricovero in una struttura sanitaria o altra struttura allo scopo destinata» (art. 1, comma 6, del d.l. n. 33 del 2020, come convertito), nonché a stabilire che «salvo che il fatto costituisca reato punibile ai sensi dell'articolo 452 del codice penale o comunque più grave reato, la violazione della misura di cui all'articolo 1, comma 6, è punita ai sensi dell'articolo 260 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265» (art. 2, comma 3, del d.l. n. 33 del 2020).

Tale figura contravvenzionale di reato mantiene analoga forma, quanto agli elementi costitutivi della fattispecie e alla pena comminata, con il sopravvenuto art. 4, comma 1, del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 (Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza), che «a decorrere dal 1° aprile 2022» introduce l'art. 10-*ter* nel testo del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52 (Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 giugno 2021, n. 87.

Quest'ultima disposizione, saldandosi all'art. 13, comma 2-*bis*, del d.l. n. 52 del 2021, come introdotto a propria volta dall'art. 11, comma 1, lettera *b)*, del d.l. n. 24 del 2022, continua a comportare che sia incriminato, con la medesima pena, il fatto descritto dalle disposizioni del d.l. n. 33 del 2020, in forza delle quali l'imputato viene giudicato nel processo principale.

Pertanto, è palese che lo *ius superveniens* non interferisce con l'attuale questione di legittimità costituzionale.

[*omissis*]

3.− Nel merito, la questione non è fondata.

3.1.− Il dubbio del rimettente nasce dalla convinzione che una misura così limitativa della facoltà di libera locomozione, da impedire l'uscita dalla propria abitazione durante la malattia, non possa che ricadere nella sfera giuridica della libertà personale, al pari di misure che il giudice *a quo* reputa del tutto affini quanto al grado di afflittività, ovvero gli arresti domiciliari, che sono una misura cautelare (art. 284 del codice di procedura penale), e la detenzione domiciliare, ovvero una misura alternativa alla detenzione (art. 47-*ter* della legge 26 luglio 1975, n. 354, recante «Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà»).

È evidente che la facoltà di autodeterminarsi quanto alla mobilità della propria persona nello spazio, in linea di principio, costituisce una componente essenziale sia della libertà personale, sia della libertà di circolazione.

Tuttavia, i criteri che il rimettente suggerisce per qualificare la fattispecie ai sensi dell'art. 13 Cost., anziché in base all'art. 16 Cost., non hanno mai trovato corrispondenza nella ormai pluridecennale giurisprudenza maturata da questa Corte sul punto controverso.

Questa Corte, con la sentenza n. 68 del 1964, ha già rilevato che i «motivi di sanità» che permettono alla legge, ai sensi dell'art. 16 Cost., di limitare in via generale la libertà di circolazione delle persone possono giungere fino alla «necessità di isolare individui affetti da malattie contagiose».

Perciò, in linea di principio, e impregiudicato ogni ulteriore profilo concernente la legittimità costituzionale di tali misure, non si può negare che un cordone sanitario volto a proteggere la salute nell'interesse della collettività (art. 32 Cost) possa stringersi di quanto è necessario, secondo un criterio di proporzionalità e di adeguatezza rispetto alle circostanze del caso concreto, per prevenire la diffusione di malattie contagiose di elevata gravità.

A seconda dei casi, in particolare, e sempre alla luce della evoluzione della pandemia, il legislatore potrà orientarsi, sia nel senso di prescrivere un divieto generalizzato a recarsi in determinati luoghi, per esempio quando il fattore di contagio alberghi solo in questi ultimi (ciò che il rimettente definisce «limitazioni negative» legate al luogo, attribuendole all'art. 16 Cost.), sia nel senso di imporre un divieto di spostarsi a determinate persone, specie quando queste ultime, in ragione della libertà di circolare, siano, a causa della contagiosità, un pericoloso vettore della malattia (ciò che il giudice *a quo* sostiene erroneamente comportare una «limitazione positiva» prescritta all'individuo, come tale in ogni caso presidiata dall'art. 13 Cost.).

3.2.− Si tratta di stabilire, anzitutto, se le modalità con le quali una simile, gravosa misura siano state adottate non trasmodino, in concreto, in restrizione della libertà personale.

3.3.− Inoltre, una volta che si sia giunti alla conclusione che la limitazione introdotta dal legislatore appartenga, a buon titolo, al campo governato dall'art. 16 Cost., e si sia quindi potuto escludere ogni rilievo all'art. 13 Cost., ugualmente occorrerebbe valutare la conformità della misura adottata ai limiti costituzionali che il legislatore incontra in tema di compressione della libertà di circolazione.

Quest'ultima, pur priva della riserva di giurisdizione, resta assistita da garanzie consone al fondamentale rilievo costituzionale che connota la facoltà di locomozione, anche quale base fattuale per l'esercizio di numerosi altri diritti di primaria importanza.

Tuttavia, tale secondo aspetto del problema non è stato sottoposto all'attenzione di questa Corte dal giudice rimettente, che ha invece circoscritto il dubbio di costituzionalità alla violazione dell'art. 13 Cost., sicché è solo a quest'ultima che deve riservarsi ora l'attenzione, restando invece impregiudicato ogni profilo afferente all'osservanza dell'art. 16 Cost.

4.− Nella giurisprudenza costituzionale, il nucleo irriducibile dell'*habeas corpus*, tutelato dall'art. 13 Cost. e ricavabile per induzione dal novero di atti espressamente menzionati dallo stesso articolo (detenzione, ispezione, perquisizione personale), comporta che il legislatore non possa assoggettare a coercizione fisica una persona, se non in forza di atto motivato dell'autorità giudiziaria, o convalidato da quest'ultima entro quarantotto ore, qualora alla coercizione abbia invece provveduto l'autorità di pubblica sicurezza.

L'impiego della forza per restringere la capacità di disporre del proprio corpo, purché ciò avvenga in misura non del tutto trascurabile e momentanea (sentenze n. 30 del 1962 e n. 13 del 1972), è quindi precluso alla legge dalla lettera stessa dell'art. 13 Cost., se non interviene il giudice, la cui posizione di indipendenza e imparzialità assicura che non siano commessi arbitri in danno delle persone.

Qualora, pertanto, il legislatore intervenga sulla libertà di locomozione, indice certo per assegnare tale misura all'ambito applicativo dell'art. 13 Cost. (e non dell'art. 16 Cost.) è che essa sia non soltanto obbligatoria (tale, vale a dire, da comportare una sanzione per chi vi si sottragga), ma anche tale da richiedere una coercizione fisica.

Per detta ragione, questa Corte ha ritenuto che un mero ordine di rimpatrio con foglio di via obbligatorio, la cui esecuzione sia affidata alla collaborazione spontanea di chi lo riceve, afferisca alla libertà di circolazione, ma che, diversamente, ove l'ordine comporti la traduzione fisica della persona, esso debba essere assistito dalle garanzie di cui all'art. 13 Cost. (sentenze n. 2 del 1956 e n. 45 del 1960). Parimenti, il respingimento dello straniero con accompagnamento coattivo alla frontiera, a differenza dell'ordine di espulsione, restringe la libertà personale in ragione di tale «modalità esecutiva» (sentenza n. 275 del 2017; in precedenza, sentenza n. 222 del 2004).

L'«assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale» contraddistingue anche il trattenimento dello straniero presso centri di permanenza e assistenza, in quanto l'autorità competente, «avvalendosi della forza pubblica» adotta misure che impediscono di abbandonare il luogo (sentenze n. 105 del 2001; si veda, inoltre, la sentenza n. 23 del 1975).

Sempre in osservanza del fondamentale criterio che attiene alla coercizione fisica, questa Corte ha ricondotto all'art. 13 Cost. l'esecuzione di un prelievo ematico nel corso di un procedimento penale «quando se ne renda necessaria la esecuzione coattiva» (sentenza n. 238 del 1996), ma ha invece escluso l'applicabilità di tale disposizione costituzionale al test alcolemico, ove proposto a chi sia sospettato di aver guidato in stato di ebbrezza, considerato che la persona, pur commettendo reato in caso di rifiuto ingiustificato, «non subisce coartazione alcuna, potendosi rifiutare in caso di ritenuto abuso di potere da parte dell'agente» di pubblica sicurezza (sentenza n. 194 del 1996).

Ed è bene precisare che qualora sia previsto il ricorso alla forza fisica al fine di instaurare o mantenere in essere, con apprezzabile durata, una misura restrittiva della facoltà di libera locomozione, allora la circostanza che la legge abbia introdotto tale misura in via generale per motivi di sanità non comporta che essa vada assegnata alla garanzia costituzionale offerta dall'art. 16 Cost., e sfugga così alla riserva di giurisdizione, posto che detto elemento coercitivo implica necessariamente che sia l'autorità giudiziaria ad applicare la restrizione, o a convalidarne l'esecuzione provvisoria.

Così, in particolare, la garanzia di cui all'art. 13 Cost. raggiunge certamente misure disposte o protratte coattivamente, anche se sorrette da finalità di cura, perché «quanto meno allorché un dato trattamento sia configurato dalla legge non soltanto come "obbligatorio" – con eventuale previsione di sanzioni a carico di chi non si sottoponga spontaneamente ad esso, ma anche come "coattivo" – potendo il suo destinatario essere costretto con la forza a sottoporvisi, sia pure entro il limite segnato dal rispetto della persona umana – le garanzie dell'art. 32, secondo comma, Cost. debbono sommarsi a quelle dell'art. 13 Cost., che tutela in via generale la libertà personale, posta in causa in ogni caso di coercizione che abbia ad oggetto il corpo della persona» (sentenza n. 22 del 2022).

4.1.− Ciò premesso, l'obbligo, per chi è sottoposto a quarantena per provvedimento dell'autorità sanitaria, in quanto risultato positivo al virus COVID-19, di non uscire dalla propria abitazione o dimora, non restringe la libertà personale, anzitutto perché esso non viene direttamente

accompagnato da alcuna forma di coercizione fisica, né in fase iniziale, né durante la protrazione di esso per il corso della malattia.

Il destinatario del provvedimento è infatti senza dubbio obbligato ad osservare l'isolamento, a pena di incorrere nella sanzione penale, ma non vi è costretto ricorrendo ad una coercizione fisica, al punto che la normativa non prevede neppure alcuna forma di sorveglianza in grado di prevenire la violazione. In definitiva, chiunque sia sottoposto alla "quarantena" e si allontani dalla propria dimora incorrerà nella sanzione prevista dalla disposizione censurata, ma non gli si potrà impedire fisicamente di lasciare la dimora stessa, né potrà essere arrestato in conseguenza di tale violazione.

Non può a tale proposito sfuggire la marcata differenza che separa tale fattispecie dalle ipotesi normative evocate dal rimettente per giustificare l'applicazione dell'art. 13 Cost.

Sia la misura cautelare degli arresti domiciliari (art. 284 cod. proc. pen.), sia la misura alternativa alla detenzione costituita dalla detenzione domiciliare (art. 47-*ter* della legge n. 354 del 1975) sono, infatti, coattivamente imposte e mantenute in vigore, al punto che l'art. 3 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e di buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203, consente l'arresto di chi sia evaso anche al di fuori dei casi di flagranza.

Non vi è quindi, su questo piano, alcun paragone possibile tra l'introduzione, da parte delle norme censurate e a pena di commettere una contravvenzione, del solo obbligo di non uscire di casa se malati, al fine di scongiurare ulteriori contagi, e l'esecuzione di provvedimenti tipici del diritto penale, ai quali è connaturata la coercibilità, perlomeno per i casi di inosservanza.

5.– Fin dagli esordi della sua giurisprudenza, questa Corte ha riconosciuto che l'art. 13 Cost. deve trovare spazio non soltanto a fronte di restrizioni mediate dall'impiego della forza fisica, ma anche a quelle che comportino l'«assoggettamento totale della persona all'altrui potere», con le quali, vale a dire, viene compromessa la «libertà morale» degli individui (sentenza n. 30 del 1962), imponendo loro «una sorta di degradazione giuridica» (sentenza n. 11 del 1956).

Tale criterio di lettura ha trovato ripetutamente applicazione, ove si è trattato di qualificare sul piano costituzionale i limiti imposti alla facoltà di libera locomozione, che non fossero accompagnati da forme di coercizione (sentenze n. 144 del 1997; n. 193 e n. 143 del 1996; n. 210 del 1995; n. 419 del 1994; n. 68 del 1964; n. 45 del 1960), e che, di conseguenza, si prestavano, in linea astratta, a convergere verso il campo di applicazione dell'art. 16 Cost.

Questa Corte ha tenuto ferma, al contrario, la necessità che simili restrizioni, ove implicanti «degradazione giuridica», fossero assistite dalle piene garanzie dell'*habeas corpus* offerte dallo statuto della libertà personale.

Specie a fronte di un vasto apparato di misure di prevenzione, che la legislazione dei tempi affidava alla gestione della sola autorità di pubblica sicurezza, si è infatti ritenuto che la medesima esigenza costituzionale di preservare la libertà dell'individuo, comprimibile solo per atto motivato dell'autorità giudiziaria nei soli casi e modi previsti dalla legge, dovesse essere avvertita non soltanto innanzi allo spiegamento di forme coercitive (il cui esercizio segna la più icastica manifestazione del monopolio statale della forza), ma anche per quei casi nei quali la legge assoggetta l'individuo a specifiche prescrizioni che si riflettono sulla facoltà di disporre di sé e del proprio corpo, compresa quella di locomozione, recando al contempo «una menomazione o mortificazione della dignità o del prestigio della persona» (sentenze n. 419 del 1994 e n. 68 del 1964).

Si tratta, è appena il caso di precisarlo, di un criterio che è stato utilizzato nella giurisprudenza di questa Corte solo per allargare lo scudo protettivo dell'art. 13 Cost., e in nessun caso per ridimensionarlo: in altri termini, ove la restrizione sia ottenuta mediante coercizione fisica, essa continua ad afferire alla libertà personale, quand'anche non rechi degradazione giuridica.

Nel caso opposto, prescrizioni restrittive degradanti per la persona, per quanto previste dalla legge e necessarie a perseguire il «fine costituzionalmente tracciato» che le giustifica (sentenza n. 219 del 2008), non possono sfuggire alla riserva di giurisdizione, perché esse, separando l'individuo o un gruppo circoscritto di individui dal resto della collettività, e riservando loro un trattamento deteriore, portano con sé un elevato tasso di potenziale arbitrarietà, al quale lo Stato di diritto oppone

il filtro di controllo del giudice, quale organo chiamato alla obiettiva applicazione della legge in condizioni di indipendenza e imparzialità.

5.1.− Naturalmente, può essere complicato, talvolta, distinguere, tra le incisioni della facoltà di locomozione, quelle che convergono, in quanto degradanti, verso la libertà personale, e quindi di competenza dell'autorità giudiziaria, e quelle che, invece, afferiscono alla libertà di circolazione.

Basti pensare, a tale proposito, che questa Corte ha ravvisato la pertinenza dell'art. 13 Cost. a fronte dell'obbligo, non coercibile, di comparire presso un ufficio di polizia durante lo svolgimento di manifestazioni sportive (sentenze n. 193 e n. 143 del 1996), ma la ha invece esclusa con riguardo al divieto di accedere agli stadi, perché l'assenza di un contatto con la pubblica autorità, in tal caso, determina una «minore incidenza sulla sfera della libertà del soggetto», ovvero non ne comporta una degradazione giuridica afferente alla dignità della persona (sentenza n. 193 del 1996).

Non vi è in questi casi, e salvo eccezioni, quel sottostante giudizio sulla personalità morale del singolo, e la incidenza sulla pari dignità sociale dello stesso, che reclamano, ove posti a base di una misura restrittiva pur non coercitiva, l'apparato di garanzie predisposto a tutela della libertà personale. Tuttavia, non è detto che questo sia sufficiente sul piano costituzionale, e che non debbano invece aggiungersi a ciò, in casi del tutto particolari, le garanzie offerte dall'art. 13 Cost., alla luce delle peculiarità con cui si è eventualmente manifestato l'intervento legislativo.

6.− Sulla base di questi principi deve ritenersi che, nel caso di specie, è palese che la misura della cosiddetta quarantena obbligatoria recata dall'art. 1, comma 6, censurato non determina alcuna degradazione giuridica di chi vi sia soggetto e quindi non incide sulla libertà personale.

Si è qui, infatti, in presenza di un virus respiratorio altamente contagioso, diffuso in modo ubiquo nel mondo, e che può venire contratto da chiunque, quali siano lo stile di vita e le condizioni personali e sociali. Innanzi a tali presupposti, la misura predisposta dal legislatore concerne quindi una vasta ed indeterminata platea di persone.

È dunque di immediata evidenza che l'accertamento dello stato di positività non si congiunge ad alcuno stigma morale, e non può cagionare mortificazione della pari dignità sociale, anche alla luce del fatto che si tratta di una condizione condivisa con milioni di individui, accomunati da null'altro che dall'esposizione ad un agente patogeno trasmissibile per via aerea.

6.1.− Va infine ribadito che il paragone che il giudice rimettente instaura con le misure degli arresti domiciliari e della detenzione domiciliare è insostenibile.

In tali casi si è infatti in presenza di misure proprie del diritto penale, la cui applicazione è inscindibilmente connessa ad una valutazione individuale della condotta e della personalità dell'agente, da parte dell'autorità giudiziaria a ciò costituzionalmente competente.

Sono, questi, elementi che danno pienamente conto delle ragioni per le quali non è dubitabile che simili misure siano soggette alla riserva di giurisdizione di cui all'art. 13 Cost., ma che, al contempo, servono a chiarire perché non lo debba invece essere la cosiddetta quarantena obbligatoria, che non fa seguito ad alcun tratto di illiceità, anche solo supposta, nella condotta della persona, ma alla sola circostanza, del tutto neutra sul piano della personalità morale e della pari dignità sociale, di essersi ammalata a causa di un agente patogeno diffuso nell'ambiente.

Per tale ragione, sebbene il legislatore abbia costruito la figura di reato sull'inosservanza del provvedimento che sottopone la singola persona alla quarantena a seguito di positività al test del virus Covid-19, non solo non vi è alcun obbligo ai sensi dell'art. 13 Cost. che tale provvedimento sia convalidato dall'autorità giudiziaria, ma di quest'ultimo provvedimento amministrativo non vi sarebbe neppure stata la necessità costituzionale.

Il legislatore ben potrebbe, infatti, configurare come reato la condotta di chi, sapendosi malato, lasci la propria abitazione o dimora, esponendo gli altri al rischio del contagio, senza la necessità della sopravvenienza di un provvedimento dell'autorità sanitaria. Ciò infatti è accaduto durante la vigenza del d.l. n. 19 del 2020, il cui art. 4, comma 6, aveva provveduto proprio in tal senso.

Del resto, la natura del virus, la larghissima diffusione di esso, l'affidabilità degli esami diagnostici per rilevarne la presenza, sulla base di test scientifici obiettivi, fugano ogni pericolo di «arbitrarietà e di ingiusta discriminazione» (sentenza n. 68 del 1964), tale da chiamare in causa il giudice, affinché la misura dell'isolamento sia disposta, o convalidata tempestivamente; fermo

restando che il malato non solo, come si è visto, può sottrarsi alla misura obbligatoria, ma non coercitiva (pur sostenendone le conseguenze penali), ma può altresì far valere le proprie ragioni, in via di urgenza, innanzi al giudice comune, perché ne sia accertato il diritto di circolare, qualora difettino i presupposti per l'isolamento.

7.− In definitiva, la questione di legittimità degli artt. 1, comma 6, e 2, comma 3, del d.l. n. 33 del 2020 non è fondata, in riferimento all'art. 13 Cost., perché la misura della cosiddetta quarantena obbligatoria è istituto che limita la libertà di circolazione, anziché restringere la libertà personale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli art. 1, comma 6, e 2, comma 3, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 (Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2020, n. 74, sollevata, in riferimento all'art. 13 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Reggio Calabria, sezione penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2022.

Sentenza n. 14/2023 (Pres. Sciarra; Red. Patroni Griffi)

Salute (Tutela della) – Profilassi internazionale – Prevenzione anti SARS-CoV-2 per il personale sanitario – Previsione dell'obbligo vaccinale e della sospensione dall'esercizio della professione in caso di inadempimento – Denunciata violazione del diritto alla salute – Non fondatezza della questione

Salute (Tutela della) – Trattamenti sanitari obbligatori e vaccinazione obbligatoria – Onere di sottoscrizione del consenso informato – Omessa previsione – Denunciata violazione del principio di ragionevolezza e del diritto alla libera manifestazione del pensiero – Non fondatezza delle questioni

Considerato in diritto

1.− Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con ordinanza del 22 marzo 2022, iscritta al n. 38 del registro ordinanze 2022, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 4, 32, 33, 34 e 97 Cost., dell'art. 4, commi 1 e 2, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, nella parte in cui prevede, da un lato, l'obbligo vaccinale per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 per il personale sanitario e, dall'altro lato, per effetto dell'inadempimento dello stesso, la sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie.

Ha sollevato altresì questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 21 Cost., dell'art. 1 della legge n. 219 del 2017, e dell'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, nella parte in cui tali disposizioni non escludono espressamente l'onere di sottoscrizione del consenso informato nei casi, rispettivamente, di trattamenti sanitari obbligatori e di vaccinazione obbligatoria.

[*omissis*]

3.− Nell'esporre il primo gruppo di questioni di legittimità costituzionale, che hanno ad oggetto l'imposizione dell'obbligo vaccinale per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 per il personale sanitario, con la correlata sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie nell'ipotesi di inadempimento a esso, il giudice *a quo* muove dalla giurisprudenza di questa Corte in materia di vaccinazioni obbligatorie, rilevando come, in riferimento all'art. 32 Cost., un trattamento sanitario obbligatorio, disposto *ex lege*, sia ammissibile alle seguenti condizioni: *a)* se il trattamento è diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri; *b)* se si prevede che esso non incida negativamente sullo stato di salute di colui che è obbligato, salvo che per quelle sole conseguenze «che appaiano normali e, pertanto, tollerabili»; *c)* se, nell'ipotesi di danno ulteriore, sia prevista comunque la corresponsione di una equa indennità in favore del danneggiato, e ciò a prescindere dalla parallela tutela risarcitoria (tra le altre, sentenze n. 258 del 1994 e n. 307 del 1990).

Il giudice rimettente si dichiara consapevole di confrontarsi «con i principi affermati dalla Corte, in riferimento [...] a situazioni per così dire ordinarie, non ravvisandosi precedenti riferiti a situazioni emergenziali ingenerate da una grave pandemia». Conviene, in punto di fatto e alla luce degli esiti dell'istruttoria disposta nel giudizio principale, in contrapposizione con le doglianze dell'appellante, che non possono essere contestate la metodologia di conteggio dei decessi e il correlato dato ufficiale relativo alla mortalità, nonché la gravità della patologia SARS-CoV-2; condivide le risultanze istruttorie sulla natura non sperimentale dei vaccini per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2, oggetto per contro di autorizzazione all'immissione in commercio condizionata.

3.1.− Passando al merito delle censure, il giudice *a quo*, pur riconoscendo la sussistenza delle condizioni *sub a)* e *c)* elaborate dalla richiamata giurisprudenza costituzionale, ravvisa insuperabili elementi di criticità con riferimento alla residua condizione *sub b)*, concernente il profilo delle conseguenze, sullo stato di salute di colui che è obbligato, oltre la normale tollerabilità (cosiddetti eventi avversi).

Partendo dalla considerazione che, dai dati più recenti, risulterebbe che il numero di eventi avversi da vaccini per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 sia superiore alla «media [...] degli eventi avversi già registrati per le vaccinazioni obbligatorie in uso da anni», e, per di più, «lo è di diversi ordini di grandezza», il rimettente ritiene necessaria una «rivisitazione degli orientamenti giurisprudenziali fin qui espressi sulla base di dati ormai superati», nel senso che il vaccino inciderebbe negativamente sullo stato di salute di colui che è obbligato a vaccinarsi, oltre quelle conseguenze «che appaiano normali e, pertanto, tollerabili».

Il Consiglio di giustizia amministrativa esprime al riguardo dubbi «circa l'adeguatezza del sistema di monitoraggio fin qui posto in essere», limitato, allo stato, alla sola farmacovigilanza passiva, e lamenta una sottostima (e comunque un'incertezza sull'entità) degli eventi avversi da vaccinazione per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2. Sostiene poi, come meglio si dirà, che dalla giurisprudenza costituzionale emergerebbe un orientamento che esclude «la legittimità dell'imposizione di obbligo vaccinale mediante preparati i cui effetti sullo stato di salute dei vaccinati superino la soglia della normale tollerabilità, il che non pare lasciare spazio all'ammissione di eventi avversi gravi e fatali».

3.2.− Il Collegio rimettente, infine, lamenta l'inadeguatezza del *triage* pre-vaccinale.

Per giungere a tale conclusione il giudice *a quo* – pur dicendosi consapevole della insostenibilità logistica e finanziaria, in una situazione di vaccinazione di massa, di uno *screening* anch'esso di massa – valorizza fondamentalmente tre aspetti: 1) il mancato coinvolgimento del medico di base – che normalmente ha un'approfondita conoscenza dei propri assistiti – nel *triage* pre-vaccinale, che viene demandato al personale sanitario che esegue la vaccinazione; questo, a sua volta, deve affidarsi alle capacità (inevitabilmente variabili) del soggetto avviato alla vaccinazione di rappresentare (nella ristretta tempistica a ciò destinata) fatti e circostanze rilevanti circa le proprie condizioni generali di salute; 2) la mancata previsione della presentazione di esami di laboratorio, quali accertamenti diagnostici da eseguire prima della vaccinazione, o test, inclusi quelli di carattere genetico, al fine di esentare dalla vaccinazione o sottoporre preventivamente a idonea terapia farmacologica soggetti che evidenzino specifici profili di rischio; 3) la mancata previsione dell'esecuzione di un test per la rilevazione di SARS-CoV-2, idoneo a evidenziare una condizione di infezione in atto, che – secondo il rimettente – sconsiglierebbe la somministrazione del vaccino, avuto riguardo al rischio di reazione anomala del sistema immunitario.

[*omissis*]

5.− Nel merito, per la trattazione della prima questione sollevata in riferimento all'art. 32 Cost., occorre partire dalla ricostruzione dei criteri, ricordati dallo stesso giudice rimettente, alla luce dei quali questa Corte ha valutato la compatibilità con l'art. 32 Cost. di una legge impositiva di un trattamento sanitario.

Essi, già elencati nella sentenza n. 258 del 1994, sono indicati come segue: «*a)* "se il trattamento sia diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri, giacché è proprio tale ulteriore scopo, attinente alla salute come interesse della collettività, a giustificare la compressione di quella autodeterminazione dell'uomo che inerisce al diritto di ciascuno alla salute in quanto diritto fondamentale" (*cfr.* sentenza 1990 n. 307); *b)* se vi sia "la previsione che esso non incida negativamente sullo stato di salute di colui che vi è assoggettato, salvo che per quelle sole conseguenze, che, per la loro temporaneità e scarsa entità, appaiano normali di ogni intervento sanitario e, pertanto, tollerabili" (ivi); *c)* se nell'ipotesi di danno ulteriore alla salute del soggetto sottoposto al trattamento obbligatorio – ivi compresa la malattia contratta per contagio causato da vaccinazione profilattica – sia prevista comunque la corresponsione di una "equa indennità" in favore del danneggiato (*cfr.* sentenza 307 cit. e v. ora legge n. 210/1992)». Da una lettura complessiva degli indicati criteri si evince che il rischio di insorgenza di un evento avverso, anche grave, non rende di per sé costituzionalmente illegittima la previsione di un obbligo vaccinale, costituendo una tale evenienza titolo per l'indennizzabilità.

Questa Corte ha affermato con chiarezza che l'art. 32 Cost. postula il necessario contemperamento del diritto alla salute del singolo (anche nel suo contenuto negativo di non

assoggettabilità a trattamenti sanitari non richiesti o non accettati) con il coesistente diritto degli altri e quindi con l'interesse della collettività (sentenze n. 5 del 2018, n. 258 del 1994 e n. 307 del 1990).

Come efficacemente espresso nella sentenza n. 218 del 1994, la tutela della salute implica anche il «dovere dell'individuo di non ledere né porre a rischio con il proprio comportamento la salute altrui, in osservanza del principio generale che vede il diritto di ciascuno trovare un limite nel reciproco riconoscimento e nell'eguale protezione del coesistente diritto degli altri. Le simmetriche posizioni dei singoli si contemperano ulteriormente con gli interessi essenziali della comunità, che possono richiedere la sottoposizione della persona a trattamenti sanitari obbligatori, posti in essere anche nell'interesse della persona stessa, o prevedere la soggezione di essa ad oneri particolari».

5.1.− Nell'ambito di questo contemperamento tra le due declinazioni, individuale e collettiva, del diritto alla salute, l'imposizione di un trattamento sanitario obbligatorio trova giustificazione in quel principio di solidarietà che rappresenta «la base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente» (sentenza n. 75 del 1992).

È costante, nella giurisprudenza costituzionale, l'affermazione della centralità di tale principio, soprattutto in ambito sanitario, in considerazione del «rilievo costituzionale della salute come interesse della collettività» (sentenza n. 307 del 1990): «in nome di esso, e quindi della solidarietà verso gli altri, ciascuno p[uò] essere obbligato, restando così legittimamente limitata la sua autodeterminazione, a un dato trattamento sanitario, anche se questo importi un rischio specifico» (ancora sentenza n. 307 del 1990, richiamata anche dalla sentenza n. 107 del 2012).

5.2.− Sotto quest'ultimo profilo, questa Corte è sempre partita dalla consapevolezza che esiste un rischio di evento avverso anche grave con riferimento ai vaccini e, ancor prima, a tutti i trattamenti sanitari (sentenze n. 268 del 2017, n. 118 del 1996 e n. 307 del 1990). E ha, pertanto, sostenuto che, fino a quando lo sviluppo della scienza e della tecnologia mediche non consentirà la totale eliminazione di tale rischio, la decisione di imporre un determinato trattamento sanitario attiene alla sfera della discrezionalità del legislatore, da esercitare in maniera non irragionevole (sentenza n. 118 del 1996).

È stato, infatti, precisato che, «poiché tale rischio non sempre è evitabile, è allora che la dimensione individuale e quella collettiva entrano in conflitto» (sentenza n. 118 del 1996). Ci si trova di fronte a un rischio, «preventivabile in astratto – perché statisticamente rilevato – ancorché in concreto non siano prevedibili i soggetti che saranno colpiti dall'evento dannoso. In questa situazione, la legge che impone l'obbligo della vaccinazione [...] compie deliberatamente una valutazione degli interessi collettivi ed individuali in questione, al limite di quelle che sono state denominate "scelte tragiche" del diritto [...]» (sentenza n. 118 del 1996).

Da tale consapevolezza nasce, del resto, l'affermazione, costante da parte di questa Corte, in ordine all'indefettibilità del riconoscimento dell'indennizzo estesa anche in relazione alle vaccinazioni raccomandate (tra le tante, sentenze n. 118 del 2020 e n. 268 del 2017).

5.3.− Alla luce di quanto sin qui esposto, innanzitutto, non può essere condiviso l'argomento svolto in via principale dal giudice rimettente.

Questi, sul punto, rileva – come si è accennato – quanto segue: «[v]ero è che le reazioni gravi costituiscono una minima parte degli eventi avversi complessivamente segnalati; ma il criterio posto dalla Corte costituzionale in tema di trattamento sanitario obbligatorio non pare lasciare spazio ad una valutazione di tipo quantitativo, escludendosi la legittimità dell'imposizione di obbligo vaccinale mediante preparati i cui effetti sullo stato di salute dei vaccinati superino la soglia della normale tollerabilità, il che non pare lasciare spazio all'ammissione di eventi avversi gravi e fatali, purché pochi in rapporto alla popolazione vaccinata, criterio che, oltretutto, implicherebbe delicati profili etici (ad esempio, a chi spetti individuare la percentuale di cittadini "sacrificabili"). Pare quindi che, non potendosi, in generale, mai escludere la possibilità di reazioni avverse a qualunque tipologia di farmaco, il *discrimen*, alla stregua dei criteri rinvenibili dalla richiamata giurisprudenza costituzionale, vada ravvisato nelle ipotesi del caso fortuito e imprevedibilità della reazione individuale. Ma nel caso in questione, l'esame dei dati pubblicati nel sito EudraVigilance disaggregati per Stato segnalatore evidenzia una certa omogeneità nella tipologia di eventi avversi segnalati dai vari Paesi (in disparte il maggiore o minore afflusso di dati, evidenziato dai Consulenti della parte

appellante), il che lascia poco spazio all'opzione caso fortuito/reazione imprevedibile» (punto 18.4. dell'ordinanza di rimessione).

Il passaggio argomentativo si presta, per la verità, a una qualche incertezza interpretativa, dovuta al fatto che non emerge con chiarezza se il rimettente deduca l'illegittimità costituzionale dell'imposizione del trattamento sanitario dalla semplice possibilità della verificazione di eventi avversi gravi che, in quanto tali, sarebbero «non tollerabili», oppure, se, consapevole della difficoltà di «escludere la possibilità di reazioni avverse a qualunque tipologia di farmaco», reputi determinante che le reazioni avverse gravi siano riconducibili a ipotesi di caso fortuito e di imprevedibilità della reazione individuale, solo in tale ultimo caso potendo essere «tollerabili».

A prescindere da tale incertezza, peraltro, va osservato che il giudice *a quo* sembra non considerare che la giurisprudenza costituzionale ha affermato con chiarezza (sulla base dei ricordati criteri) che il rischio remoto di eventi avversi anche gravi non possa, in quanto tale, reputarsi non tollerabile, costituendo piuttosto − come si è detto − titolo per l'indennizzo. Non può, pertanto, condividersi la lettura che il Collegio rimettente dà della giurisprudenza di questa Corte, la quale ha, per contro, affermato che devono ritenersi leciti i trattamenti sanitari, e tra questi le vaccinazioni obbligatorie, che, al fine di tutelare la salute collettiva, possano comportare il rischio di «conseguenze indesiderate, pregiudizievole oltre il limite del normalmente tollerabile» (sentenza n. 118 del 1996).

Ugualmente priva di riscontro nella giurisprudenza di questa Corte è l'affermazione che sarebbero tollerabili le reazioni avverse (unicamente) «nelle ipotesi del caso fortuito e imprevedibilità della reazione individuale». Il rimettente, partendo da ciò, esclude la ricorrenza di tali ipotesi nelle vaccinazioni in esame, in nome di «una certa omogeneità nella tipologia di eventi avversi segnalati dai vari Paesi». Invero – al di là della natura del tutto apodittica di tale ultimo assunto, privo di dati posti a suo supporto – questa Corte, nell'esaminare le leggi impositive di obblighi vaccinali, non ha mai introdotto questa sorta di "filtro", ma si è sempre attenuta ai dati scientifici relativi alla sicurezza del vaccino, rispetto ai quali non conta in sé l'omogeneità della tipologia di eventi avversi, quanto piuttosto l'incidenza a livello generale del loro manifestarsi anche in relazione alla loro gravità.

Del resto, proprio l'eventualità che si manifesti un evento avverso è la ragione della previsione dell'indennizzo che, a differenza del risarcimento del danno, spetta anche in presenza di un rischio imprevedibile rispetto al suo ricadere sulla specifica persona (sentenze n. 5 del 2018, n. 268 del 2017, n. 107 del 2012, n. 118 del 1996 e n. 307 del 1990).

Va quindi ribadito che tale conclusione non è scalfita dalla ravvisabilità del rischio di evento avverso, anche grave. Come già sopra ricordato, questa Corte ha sempre preso le mosse dalla consapevolezza che esiste e non è evitabile un rischio di evento avverso (anche grave) con riferimento ai vaccini e, ancor prima, a tutti i trattamenti sanitari (sentenze n. 5 del 2018, n. 268 del 2017, n. 118 del 1996 e n. 307 del 1990).

6.− Ciò premesso, la soluzione della questione sottoposta a questa Corte deve muovere da un suo corretto inquadramento e, in particolare, dalla individuazione della risposta che la Costituzione fornisce per le ipotesi in cui entrino in conflitto le due dimensioni, individuale e collettiva, della salute, contemplate dal ricordato art. 32 Cost.

Come anticipato, talora il conflitto tra le due dimensioni può perfino condurre a che «il perseguimento dell'interesse alla salute della collettività, attraverso trattamenti sanitari, come le vaccinazioni obbligatorie, pregiudichi il diritto individuale alla salute, quando tali trattamenti comportino, per la salute di quanti ad essi devono sottostare, conseguenze indesiderate, pregiudizievoli oltre il limite del normalmente tollerabile» (sentenza n. 118 del 1996). È stato affermato espressamente che «[t]ali trattamenti sono leciti, per testuale previsione dell'art. 32, secondo comma, della Costituzione, il quale li assoggetta ad una riserva di legge, qualificata dal necessario rispetto della persona umana e ulteriormente specificata da questa Corte, nella sentenza n. 258 del 1994, con l'esigenza che si prevedano ad opera del legislatore tutte le cautele preventive possibili, atte a evitare il rischio di complicanze. Ma poiché tale rischio non sempre è evitabile, è allora che la dimensione individuale e quella collettiva entrano in conflitto» (ancora sentenza n. 118 del 1996).

In ipotesi di ineliminabile conflitto, si è affermato nella medesima pronuncia, la legge che impone l'obbligo della vaccinazione – come già ricordato – «compie deliberatamente una valutazione degli interessi collettivi e individuali in questione, al limite di quelle che sono state denominate "scelte tragiche" del diritto: le scelte che una società ritiene di assumere in vista di un bene (nel nostro caso, l'eliminazione della poliomielite) che comporta il rischio di un male (nel nostro caso, l'infezione che, seppur rarissimamente, colpisce qualcuno dei suoi componenti). L'elemento tragico sta in ciò, che sofferenza e benessere non sono equamente ripartiti tra tutti, ma stanno integralmente a danno degli uni o a vantaggio degli altri. Finché ogni rischio di complicanze non sarà completamente eliminato attraverso lo sviluppo della scienza e della tecnologia mediche [...] la decisione in ordine alla sua imposizione obbligatoria apparterrà a questo genere di scelte pubbliche».

È innegabile come tale (potenziale) conflitto tra il diritto alla salute del singolo e quello della collettività sia divenuto attuale in tutta la sua drammaticità di fronte al deflagrare di «un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari» (sentenza n. 37 del 2021). L'Organizzazione mondiale della sanità, con la dichiarazione del 30 gennaio 2020, ha valutato l'epidemia da COVID-19 come un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale; successivamente, in considerazione dei livelli di diffusività e gravità raggiunti a livello globale, con la dichiarazione dell'11 marzo 2020, è stata valutata come «pandemia». La delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, dal canto suo, ha dichiarato, per sei mesi, lo stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, successivamente più volte prorogato sino alla cessazione disposta con il decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 (Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza), convertito, con modificazioni, nella legge 19 maggio 2022, n. 52.

A questa Corte spetta vagliare se, a fronte del rilevato conflitto, il legislatore abbia esercitato la propria discrezionalità nel rispetto dell'art. 32 Cost., e cioè operando un bilanciamento tra le suddette dimensioni del diritto alla salute non irragionevole e non sproporzionato rispetto alla finalità perseguita. In altri termini deve valutare se, in quella situazione data, la scelta del legislatore sia stata adottata, nell'esercizio di discrezionalità politica, in modo compatibile con i princìpi costituzionali.

Tale sindacato, dunque, essendo riferito alle scelte del legislatore, deve muoversi lungo due direttrici principali: la valutazione della situazione di fatto, cioè, nel caso in esame, della pandemia e l'adeguata considerazione delle risultanze scientifiche disponibili in merito all'efficacia e alla sicurezza dei vaccini.

7.− Quanto alla situazione di fatto, va osservato che le peculiarità delle condizioni epidemiologiche esistenti al momento dell'introduzione dell'obbligo vaccinale – e, cioè, la loro gravità e l'imprevedibilità del decorso (attestate dalla dichiarazione dell'Organizzazione mondiale della sanità dell'11 marzo 2020, sopra ricordata) – comportano diverse conseguenze.

Innanzi tutto, la compresenza di diritti e doveri – alla base del fondamento solidaristico della nostra Costituzione già in via generale e in periodi ordinari – trova una sua concreta esplicitazione in materia di salute, all'art. 32 Cost.; tale disposizione, infatti, si muove tra le due dimensioni del «fondamentale diritto dell'individuo» e dell'«interesse della collettività», imponendo espressamente il loro contemperamento. E l'interesse della collettività di cui all'art. 32 Cost. costituisce la declinazione, nel campo della tutela alla salute, dei doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. Dunque, tutte le volte in cui le due dimensioni entrano in conflitto, secondo la giurisprudenza sopra ricordata, il diritto alla salute individuale può trovare una limitazione in nome dell'interesse della collettività, nel quale trova considerazione il diritto (individuale) degli altri in nome di quella solidarietà "orizzontale", che lega ciascun membro della comunità agli altri consociati (sentenza n. 288 del 2019). I doveri inderogabili, a carico di ciascuno, sono infatti posti a salvaguardia e a garanzia dei diritti degli altri, che costituiscono lo specchio dei diritti propri: al legislatore tocca bilanciare queste situazioni soggettive e a questa Corte assicurare che il bilanciamento sia stato effettuato correttamente.

Su altro versante, più generale, va considerato che il sindacato sulla non irragionevolezza della scelta del legislatore di incidere sul diritto fondamentale alla salute, anche sotto il profilo della libertà

di autodeterminazione, va effettuato alla luce della concreta situazione sanitaria ed epidemiologica in atto. La giurisprudenza costituzionale ha infatti chiarito che, nelle ipotesi di conflitto tra i diritti contemplati dall'art. 32 Cost., la discrezionalità del legislatore «deve essere esercitata alla luce delle diverse condizioni sanitarie ed epidemiologiche, accertate dalle autorità preposte (sentenza n. 268 del 2017)» (sentenza n. 5 del 2018).

8.− A ciò va aggiunto – come anticipato – che tale discrezionalità deve essere esercitata dal legislatore alla luce «delle acquisizioni, sempre in evoluzione, della ricerca medica, che debbono guidare il legislatore nell'esercizio delle sue scelte in materia (così, la giurisprudenza costante di questa Corte sin dalla fondamentale sentenza n. 282 del 2002)» (sentenza n. 5 del 2018).

Difatti, un intervento in tali ambiti «non potrebbe nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica dello stesso legislatore, bensì dovrebbe prevedere l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi – di norma nazionali o sovranazionali – a ciò deputati, dato l'"essenziale rilievo" che, a questi fini, rivestono "gli organi tecnico-scientifici" (*cfr.* sentenza n. 185 del 1998); o comunque dovrebbe costituire il risultato di una siffatta verifica» (sentenza n. 282 del 2002). Si tratta, pertanto, pur sempre di esercizio di discrezionalità politica, ancorché fondata (necessariamente) su evidenze scientifiche.

8.1.− Non va dimenticato che la connotazione medico-scientifica degli elementi in base ai quali il legislatore deve operare le proprie scelte non esclude la sindacabilità delle stesse da parte di questa Corte (sentenza n. 282 del 2002), ma il sindacato riguarda, in tal caso, la coerenza della disciplina con il dato scientifico posto a disposizione, oltre che la non irragionevolezza e la proporzionalità della disciplina medesima.

8.2.− Questa Corte accerta, innanzitutto, se il legislatore, nell'esercizio del suo potere discrezionale, si sia tenuto all'interno di un'area di attendibilità scientifica, alla luce delle migliori conoscenze raggiunte in quel momento storico, quali definite dalle autorità medico-scientifiche istituzionalmente preposte.

Ciò che la Corte può e deve verificare, pertanto, è, innanzitutto, se la scelta del legislatore di introdurre l'obbligo vaccinale per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 43 del 2006, anche alla luce della situazione pandemica esistente, sia suffragata e coerente, o meno, rispetto alle conoscenze medico-scientifiche del momento (sentenza n. 5 del 2018), quali tratte dagli organismi nazionali e sovranazionali istituzionalmente preposti al settore.

E in questa scelta, come già affermato da questa Corte, «la tempestività della risposta all'evoluzione della curva epidemiologica è fattore decisivo ai fini della sua efficacia» (sentenza n. 37 del 2021). Dover effettuare una scelta tempestiva comporta che essa venga fatta, necessariamente, allo stato delle conoscenze scientifiche del momento e nella consapevolezza della loro fisiologica provvisorietà. Del resto, tutte le volte che una decisione implichi valutazioni tecnico-scientifiche, il legislatore sceglie tra le possibili opzioni che la scienza offre in quel momento storico. E la scelta tra le possibili opzioni, che inevitabilmente racchiudono una intensità diversa e quindi un diverso grado di limitazione dei diritti, è esercizio di discrezionalità politica che, nei limiti della sua ragionevolezza e proporzionalità, non può essere sostituita da una diversa scelta di questa Corte.

D'altro canto, è innegabile che ogni legge elaborata sulla base di conoscenze medico-scientifiche è per sua natura transitoria, perché adottata allo stato delle conoscenze del momento e destinata ad essere superata a seguito dell'evoluzione medico-scientifica.

E però, di contro, proprio perché il legislatore deve esercitare la propria discrezionalità sulla base delle conoscenze medico-scientifiche fornite dalle autorità di settore al momento dell'assunzione della decisione, è fondamentale una piena valorizzazione della «dinamica evolutiva propria delle conoscenze medico-scientifiche che debbono sorreggere le scelte normative in campo sanitario» (sentenza n. 5 del 2018). Come chiarito già in passato da questa Corte, un intervento non irragionevole alla luce delle condizioni epidemiologiche e delle conoscenze scientifiche in atto non esclude, e anzi impone, che, mutate le condizioni, la scelta possa (e debba) essere rivalutata e riconsiderata.

La disciplina, dunque, può e deve mutare in base all'evoluzione della situazione sanitaria che si fronteggia e delle conoscenze scientifiche acquisite.

La genetica e originaria transitorietà della disciplina, così come la previsione di elementi di flessibilizzazione e monitoraggi che consentano l'adeguamento delle misure all'evoluzione della situazione di fatto che è destinata a fronteggiare, sono elementi che incidono sulla verifica della legittimità costituzionale della normativa (sentenza n. 5 del 2018).

Sul punto, si evidenzia sin d'ora che l'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, ha subìto nel tempo diverse modifiche, in relazione tanto alle conseguenze legate all'inadempimento dell'obbligo vaccinale, quanto, soprattutto, all'individuazione della durata dell'obbligo.

E anzi, è l'intera disciplina relativa alla gestione della pandemia ad aver subito continue modifiche in risposta all'evoluzione della situazione sanitaria nonché delle conoscenze mediche. Basti pensare alle limitazioni imposte alla libertà di circolazione, al diritto allo studio e all'esercizio delle attività produttive e lavorative, che sono state nel tempo modificate e infine revocate, sempre sulla base dell'andamento della situazione epidemiologico-sanitaria e dell'evoluzione degli strumenti offerti dalla scienza medica per fronteggiarla.

In particolare, per quanto qui di più stretto interesse, la disposizione censurata, nella sua versione originaria (oggetto della questione in esame), prevedeva una precisa scadenza dell'obbligo vaccinale, fissata al 31 dicembre 2021. Tale termine è stato più volte modificato, proprio in base all'andamento dei contagi e all'evoluzione della pandemia, subendo diverse proroghe fino al 31 dicembre 2022, per poi essere infine anticipato (rispetto a quest'ultima data) al 1° novembre 2022.

Siffatta anticipazione è stata disposta con il d.l. n. 162 del 2022, come convertito, in considerazione, per quanto si legge nel preambolo dello stesso, «dell'andamento della situazione epidemiologica che registra una diminuzione dell'incidenza dei casi di contagio da COVID-19 e una stabilizzazione della trasmissibilità sebbene al di sopra della soglia epidemica [e della] necessità di riavviare un progressivo ritorno alla normalità nell'attuale fase post pandemica, nella quale l'obiettivo da perseguire è il controllo efficace dell'endemia».

A ciò si aggiunga che, con specifico riferimento al sistema di monitoraggio per le reazioni conseguenti ai vaccini per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2, da un lato sono stati predisposti specifici monitoraggi sull'andamento epidemiologico da parte del Ministero della salute (secondo quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 aprile 2020, recante «Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale», rispetto al quale si segnala in particolare il decreto del Ministro della salute 30 aprile 2020, recante «Adozione dei criteri relativi alle attività di monitoraggio del rischio sanitario di cui all'allegato 10 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 aprile 2020»; dall'altro, sono state attuate le relative attività di sorveglianza da parte dell'AIFA con cadenza trimestrale, che confluiscono in rapporti concernenti tutti i dati sulle reazioni determinate dalla somministrazione dei vaccini.

9.− Tanto premesso, dunque, sul costante adeguamento della disciplina in esame all'andamento della situazione epidemiologico-sanitaria e all'evoluzione delle conoscenze medico-scientifiche, è opportuno procedere a un'analisi, sia pur di tipo sintetico, di queste ultime.

Infatti, come detto, il sindacato richiesto a questa Corte presuppone di verificare se il legislatore – utilizzando il dato medico-scientifico posto a disposizione dalle autorità di settore – si sia mantenuto in un'area di "attendibilità scientifica" e se abbia assunto una decisione non irragionevole nonché idonea e non sproporzionata rispetto alla finalità perseguita.

10.− Per far ciò occorre confrontarsi, innanzitutto, con i contributi elaborati dall'AIFA, dall'ISS, dal Segretariato generale del Ministero della salute, dalla Direzione generale della programmazione sanitaria del Ministero della salute e dalla Direzione generale della prevenzione sanitaria, tutti depositati dall'Avvocatura generale dello Stato in allegato all'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri.

10.1.− Il principale dato medico-scientifico garantito dalle autorità istituzionali nazionali ed europee, preposte al settore, è costituito, fin dal momento dell'adozione della disposizione censurata

e a tutt'oggi, dalla natura non sperimentale del vaccino e dalla sua efficacia, oltre che dalla sua sicurezza.

10.2.− Relativamente ai primi due profili – che lo stesso giudice rimettente sostanzialmente non contesta – convergono le conclusioni dell'AIFA, dell'ISS e del Segretariato generale del Ministero della salute.

Viene innanzitutto attestato che i «vaccini anti COVID-19 non possono in alcun modo considerarsi sperimentali», poiché «[i] vaccini attualmente in uso nella campagna vaccinale in Italia [...] sono vaccini regolarmente immessi in commercio dopo aver completato l'iter per determinarne qualità, sicurezza ed efficacia» (così, testualmente, la nota dell'ISS sopra menzionata, pagina 2).

Come attestato più dettagliatamente dall'AIFA, tali vaccini sono oggetto di autorizzazioni all'immissione in commercio condizionate (CMA), sulla base di un protocollo preesistente e già utilizzato in passato in ambito europeo per una serie di medicinali destinati a soddisfare un elevato bisogno terapeutico insoddisfatto (così la nota dell'AIFA sopra menzionata, pagina 9).

Ciò posto, l'Unione europea ha quindi ritenuto che, a fronte di minacce gravi per la salute pubblica, quale è senz'altro la pandemia, la scelta tecnica di ricorrere alla CMA rappresentasse la scelta migliore al fine di garantire la tutela della salute. E ciò in quanto «questa autorizzazione certifica che la sicurezza, l'efficacia e la qualità dei medicinali autorizzati, nel caso specifico del vaccino, sono comprovate e che i benefici sono superiori ai rischi» (pagina 8 della nota dell'AIFA). Sempre secondo quanto attestato dall'AIFA, nessuna delle fasi dello sviluppo pre-clinico e clinico (test di qualità, valutazione dell'efficacia e del profilo di sicurezza) dei vaccini è stata omessa e il numero dei pazienti coinvolti negli studi clinici è lo stesso di quello relativo a vaccini sviluppati con tempistiche standard. È stato infatti possibile «affiancare temporalmente le diverse fasi di sviluppo clinico e di arruolare negli studi di fase 3 un numero molto elevato (decine di migliaia) di partecipanti» (pagina 10 della nota dell'AIFA).

Sull'efficacia della vaccinazione per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 si sofferma l'ISS, esponendo che «[l]a vaccinazione anti-COVID-19 costituisce una misura di prevenzione fondamentale per contenere la diffusione dell'infezione da SARS-CoV-2. Numerose evidenze scientifiche internazionali hanno dimostrato l'elevata efficacia dei vaccini anti-COVlD-19 disponibili ad oggi, sia nella popolazione generale sia in specifici sottogruppi di categorie a rischio, inclusi gli operatori sanitari» (pagine 2 e 3 della nota dell'ISS). Al di là della fisiologica eterogeneità delle risposte immunitarie dei singoli individui e della maggiore capacità della variante Omicron di eludere l'immunità rispetto alle varianti precedenti, viene attestato che «la protezione rimane elevata specialmente nei confronti della malattia severa o peggior esito» (pagina 3 della nota dell'ISS). L'ISS chiarisce, inoltre, che «anche se l'efficacia vaccinale non è pari al l00%, ma del resto nessun vaccino ha una tale efficacia, l'elevata circolazione del virus SARS-CoV-2 rende comunque rilevante la quota di casi prevenibile» (pagina 5 della nota dell'ISS).

10.3.− Quanto al profilo della sicurezza, l'AIFA, come sopra riportato, sostiene con chiarezza che la CMA «certifica che la sicurezza, l'efficacia e la qualità dei medicinali autorizzati, nel caso specifico del vaccino, sono comprovate e che i benefici sono superiori ai rischi».

Inoltre – affrontando specificamente le criticità segnalate dal Collegio rimettente – l'Agenzia attesta l'assoluta attendibilità del sistema di raccolta dati, basato sulla farmacovigilanza passiva (pagine da 16 a 23 della nota dell'AIFA), e, soprattutto, evidenzia la differenza tra «segnalazioni di eventi avversi dopo vaccini anti-COVID-19» e «analisi del segnale» (pagine da 23 a 25 della nota dell'AIFA). Alla base della segnalazione dell'evento avverso vi è infatti il solo criterio temporale, il quale, tuttavia, è condizione necessaria ma non sufficiente a stabilire un nesso causale fra vaccinazione ed evento (pagine da 23 a 25 della nota dell'AIFA).

Secondo le conclusioni esposte, «la maggior parte delle reazioni avverse ai vaccini sono non gravi e con esito in risoluzione completa. Le reazioni avverse gravi hanno una frequenza da rara a molto rara e non configurano un rischio tale da superare i benefici della vaccinazione. Non è stato inoltre osservato alcun eccesso di decessi a seguito di vaccinazione e il numero di casi in cui la vaccinazione può aver contribuito all'esito fatale dell'evento avverso è estremamente esiguo e comunque non tale da inficiare il beneficio di tali medicinali» (pagine 26 e 27 della nota dell'AIFA).

Sempre relativamente al profilo della sicurezza, l'ISS, a sua volta, attesta che «[a]d oggi miliardi di persone nel mondo sono state vaccinate contro COVID-19. I vaccini anti SARS-CoV-2 approvati sono stati attentamente testati e continuano ad essere monitorati costantemente. Numerose evidenze scientifiche internazionali hanno confermato la sicurezza dei vaccini anti-COVID-19» (pagina 6 della nota dell'ISS). Si segnala, infine, la mole di dati di sicurezza relativi ai soggetti che hanno ricevuto un vaccino per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2, posto che, secondo l'EMA, fino all'inizio di aprile 2022 sono state più di 868 milioni le dosi di vaccini somministrate alle persone nell'UE e nello Spazio economico europeo (SEE), concludendo nel senso che «[d]ai dati emerge che la stragrande maggioranza degli effetti collaterali noti dei vaccini COVID-19 sono lievi e di breve durata. Problemi di sicurezza classificabili come gravi sono estremamente rari» (pagina 8 della nota dell'ISS).

11.− Alla luce dei dati sin qui ripercorsi, deve ritenersi che le autorità scientifiche attestino concordemente la sicurezza dei vaccini per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 oggetto di CMA e la loro efficacia nella riduzione della circolazione del virus (come emerge dalla diminuzione del numero dei contagi, nonché del numero di casi ricoverati, in area medica e in terapia intensiva, e dall'entità dei decessi associati al SARS-CoV-2 relativi al periodo che parte dall'inizio della campagna di vaccinazione di massa risalente a marzo-aprile 2021).

Ed è su questi dati scientifici – forniti dalle autorità di settore e che non possono perciò essere sostituiti con dati provenienti da fonti diverse, ancorché riferibili a "esperti" del settore – che si è basata la scelta politica del legislatore; legislatore che altrimenti, anziché alle autorità istituzionali, avrebbe dovuto affidarsi a "esperti" non è dato vedere con quali criteri scelti.

Appare evidente, dunque, in coerenza con il dato medico-scientifico che attesta la piena efficacia del vaccino e l'idoneità dell'obbligo vaccinale rispetto allo scopo di ridurre la circolazione del virus, la non irragionevolezza del ricorso ad esso, «[a] fronte di "un virus respiratorio altamente contagioso, diffuso in modo ubiquo nel mondo, e che può venire contratto da chiunque" (sentenza n. 127 del 2022)» (sentenza n. 171 del 2022), caratterizzato da rapidità e imprevedibilità del contagio.

12.− Tale valutazione di non irragionevolezza e idoneità allo scopo vale con particolare riferimento agli esercenti le professioni sanitarie e operatori di interesse sanitario di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 43 del 2006.

E infatti, l'obbligo vaccinale per tali soggetti consente di perseguire, oltre che la tutela della salute di una delle categorie più esposte al contagio, «il duplice scopo di proteggere quanti entrano con loro in contatto e di evitare l'interruzione di servizi essenziali per la collettività» (sentenza n. 268 del 2017).

12.1.− Quest'ultima finalità era particolarmente avvertita in un momento in cui, da un lato, il sistema sanitario nel suo complesso era sottoposto ad un gravissimo stress, dovendo affrontare – oltre a crescenti richieste di assistenza domiciliare – un enorme e incessante incremento di ricoveri per i pazienti affetti da patologia da SARS-CoV-2, con conseguente congestione delle strutture ospedaliere e dei reparti intensivi, e, dall'altro lato, si assisteva a una crescente diffusione del contagio tra il personale sanitario.

Sotto quest'ultimo profilo, basti ricordare che l'ISS, nella menzionata nota, sostiene espressamente che «gli operatori sanitari sono tra le categorie ad alto rischio di contrarre l'infezione da SARS-CoV-2 potendosi infettare più facilmente prendendosi cura dei pazienti e/o interagendo con altro personale sanitario» (pagina 5 della nota dell'ISS).

D'altro canto, il Segretariato generale del Ministero della salute attesta con nettezza il significativo impatto della campagna vaccinale sulla circolazione del SARS-CoV-2 tra gli operatori sanitari: «a seguito dell'avvio della campagna vaccinale c'è stata una netta riduzione della percentuale dei casi tra gli operatori sanitari rispetto al resto della popolazione: a fine dicembre 2020 la percentuale dei casi tra gli operatori sanitari rispetto al resto della popolazione si attestava a circa il 6%, mentre a fine febbraio 2021, in concomitanza con il completamento del ciclo vaccinale e il conseguente sviluppo dell'immunità, risultava poco al di sopra dell'1,5%» (pagina 28 della nota del Segretariato generale del Ministero della salute).

Su altro versante, la predetta situazione di congestionamento si rivelava ancor più allarmante in quanto, in un sistema sanitario prevalentemente proiettato sulla gestione della pandemia, determinava un'estrema difficoltà di disporre cure e ricoveri per i pazienti non affetti da patologia SARS-CoV-2. Sul punto basti segnalare le osservazioni della Direzione generale della programmazione sanitaria del Ministero della salute, la quale, sulla base di una lettura comparativa dei volumi dei ricoveri ospedalieri degli anni 2019-2020, attesta una netta flessione dell'erogazione complessiva dei ricoveri del 2020 rispetto all'anno precedente con una perdita in termini di volumi di circa 1 milione e mezzo di ricoveri (pagina 2 della nota della Direzione generale della programmazione sanitaria del Ministero della salute), flessione «che ha con tutta probabilità determinato l'impossibilità di curarsi di pazienti affetti da patologie diverse dal COVID-19» (pagina 3 della medesima nota).

12.2.− Con specifico riferimento al – differente ma complementare – scopo di proteggere quanti entrano in contatto con gli esercenti le professioni sanitarie e operatori di interesse sanitario di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 43 del 2006, è opportuno ricordare che già in passato questa Corte – esaminando una legge regionale che prevede la facoltà della Giunta regionale di individuare i reparti dove consentire l'accesso ai soli operatori che si siano attenuti alle indicazioni del Piano nazionale di prevenzione vaccinale vigente per i soggetti a rischio per esposizione professionale – ha avuto modo di valorizzare, con riferimento alla vaccinazione degli operatori sanitari, lo «scopo di prevenire e proteggere la salute di chi frequenta i luoghi di cura: anzitutto quella dei pazienti, che spesso si trovano in condizione di fragilità e sono esposti a gravi pericoli di contagio, quella dei loro familiari, degli altri operatori e, solo di riflesso, della collettività. Tale finalità [...] è del resto oggetto di attenzione da parte delle società medico-scientifiche, che segnalano l'urgenza di mettere in atto prassi adeguate a prevenire le epidemie in ambito ospedaliero, sollecitando anzitutto un appropriato comportamento del personale sanitario, per garantire ai pazienti la sicurezza nelle cure» (sentenza n. 137 del 2019).

D'altronde, come segnalato anche dall'ISS nella sopra citata nota, «[l]e infezioni tra gli operatori sanitari hanno un impatto negativo sulla salute individuale e collettiva sia direttamente che indirettamente. Infatti non solo l'operatore sanitario può a sua volta trasmettere l'infezione più facilmente a pazienti tra cui soggetti fragili ad alto rischio di sviluppare forme gravi di malattia ma, indirettamente, le procedure di isolamento e quarantena che si renderebbero necessarie a seguito di un'eventuale infezione possono provocare danno al sistema sanitario nazionale in termini di garanzia e continuità nell'erogazione delle cure» (pagina 5 della nota ISS). Con ciò, peraltro, evidenziando, ancora una volta, la possibile ricaduta in termini di rischio di interruzione del servizio sanitario.

12.3.− Della convergenza, in capo agli esercenti le professioni sanitarie e operatori di interesse sanitario di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 43 del 2006, di queste plurime valutazioni − che giustificano un trattamento differenziato per tali soggetti −, vi è traccia anche nella Relazione illustrativa del d.l. n. 44 del 2021: «L'introduzione di un siffatto obbligo per le categorie professionali considerate nasce dalla constatazione che la vaccinazione degli operatori sanitari, unitamente alle altre misure di protezione collettiva e individuale per la prevenzione della trasmissione degli agenti infettivi nelle strutture sanitarie e negli studi professionali, ha valenza multipla: consente di salvaguardare l'operatore rispetto al rischio infettivo professionale, contribuisce a proteggere i pazienti dal contagio in ambiente assistenziale e serve a difendere l'operatività dei servizi sanitari, garantendo la qualità delle prestazioni erogate, e contribuisce a perseguire gli obiettivi di sanità pubblica».

12.4.− Fortemente significativa è, infine, sotto il profilo di diritto comparato, la tendenziale omogeneità della soluzione, adottata in altri Paesi, nel senso della obbligatorietà della vaccinazione legata a certe professioni, tra le quali spiccano, per tutte – pur nell'ambito di una certa variabilità delle altre categorie soggettive coinvolte e pur nella diversità degli approcci che emerge dal confronto tra i vari ordinamenti –, quelle sanitarie.

In particolare, va segnalato che l'obbligo vaccinale per gli esercenti attività in ambito sanitario è stato introdotto, tra l'altro, in Francia e in Germania, nonché nel Regno Unito e negli Stati Uniti d'America. E, come meglio esposto in seguito, le Corti, anche costituzionali, di alcuni Paesi hanno

ritenuto la legittimità dell'obbligo, facendo ricorso ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità, utilizzati in modo non dissimile da come sviluppati nel nostro ordinamento.

13.− Verificata, dunque, in coerenza con il dato medico-scientifico che attesta la piena efficacia del vaccino nei sensi sopra esaminati, l'idoneità dell'obbligo vaccinale degli esercenti le professioni sanitarie e degli operatori di interesse sanitario di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 43 del 2006, rispetto alla finalità di ridurre la circolazione del virus – funzionale al duplice scopo, sopra ricordato, di proteggere quanti entrano con loro in contatto e di evitare l'interruzione di servizi essenziali per la collettività –, e quindi la non irragionevolezza del ricorso ad esso, va ora valutato il profilo concernente l'osservanza del principio di proporzionalità rispetto alle finalità perseguite.

Come già affermato da questa Corte, quando si è in presenza di una questione concernente il bilanciamento tra due diritti, «il giudizio di ragionevolezza sulle scelte legislative si avvale del cosiddetto test di proporzionalità, che "richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi" (sentenza n. 1 del 2014, richiamata, da ultimo, dalle sentenze n. 137 del 2018, n. 10 del 2016, n. 272 e n. 23 del 2015 e n. 162 del 2014)» (sentenza n. 20 del 2019).

13.1.− Sotto tale aspetto, la misura deve ritenersi non sproporzionata, in primo luogo, perché non risultavano, a quel tempo, misure altrettanto adeguate rispetto allo scopo prefissato dal legislatore per fronteggiare la pandemia. E ciò vale, in particolare, per la soluzione alternativa prospettabile (utilizzata in àmbiti più generali, per l'accesso ai luoghi pubblici da parte di soggetti non appartenenti a categorie soggette a vaccinazione obbligatoria), rappresentata dall'effettuazione periodica di test diagnostici dell'infezione da SARS-CoV-2. Innanzitutto perché, dovendo essere effettuati con una cadenza particolarmente serrata (e cioè ogni due o tre giorni), avrebbero avuto costi insostenibili e avrebbero comportato un intollerabile sforzo per il sistema sanitario, già impegnato nella gestione della pandemia, tanto a livello logistico-organizzativo, quanto per l'impiego di personale. D'altro canto, l'esito del test non è immediatamente disponibile rispetto al momento della sua effettuazione: esso, pertanto, nasce già "obsoleto", posto che l'esito può essere già stato superato da un contagio sopravvenuto nel frattempo, con il fisiologico rischio della presenza nei luoghi di cura di soggetti inconsapevolmente contagiati.

13.2.− Sempre con riferimento al rispetto della proporzionalità, va, altresì, rilevato che la conseguenza del mancato adempimento dell'obbligo è rappresentata dalla sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie, con reintegro al venir meno dell'inadempimento dell'obbligo e, comunque, dello stato di crisi epidemiologica.

La scelta – che non riveste natura sanzionatoria – si muove nell'ambito della responsabilità del legislatore di individuare una conseguenza calibrata, in termini di sacrificio dei diritti dell'operatore sanitario, che sia strettamente funzionale rispetto alla finalità perseguita di riduzione della circolazione del virus.

E ciò tanto in termini di durata, posto che, secondo quanto già sopra evidenziato, il legislatore ha introdotto, sin dall'inizio, una durata predeterminata dell'obbligo vaccinale, modificandola, costantemente, in base all'andamento della situazione sanitaria, giungendo ad anticiparla appena la situazione epidemiologica lo ha consentito; quanto in termini di intensità, trattandosi di una sospensione del rapporto lavorativo, senza alcuna conseguenza di tipo disciplinare, e non di una sua risoluzione.

13.3.− È interessante notare come in altri ordinamenti, e segnatamente in quello francese, la giurisprudenza, rigettando un'istanza che mirava alla presentazione di una *question prioritaire de constitutionnalité* degli artt. 12 e 14 della legge 5 agosto 2021, n. 1040, abbia sostenuto che il fatto che l'art. 14 – concernente le conseguenze dell'inadempimento degli obblighi vaccinali – non preveda la risoluzione del contratto di lavoro o la cessazione dalle funzioni delle persone interessate, bensì la sospensione del rapporto, fa propendere per «una conciliazione non manifestamente squilibrata fra le esigenze costituzionali discendenti dal diritto al lavoro e al diritto alla tutela della salute» (*Conseil d'État*, sezioni V e VI riunite, 28 gennaio 2022, n. 457879, paragrafo 12).

Diversamente, in altri ordinamenti, quali la Germania, il Regno Unito e gli Stati Uniti d'America, è stata introdotta la possibilità di ricorrere al licenziamento (indipendentemente dalla frequenza con cui, nella prassi, vi si sia fatto ricorso).

In particolare, in Germania, la giurisprudenza costituzionale ha affermato che, sebbene la libertà di esercitare una professione tuteli anche la volontà del singolo di mantenere il posto di lavoro sì da non ammettere tutte quelle misure che sortiscono l'effetto di obbligare il singolo a rinunciare a un determinato posto di lavoro (Rn. 246), la previsione dell'obbligo vaccinale è tuttavia giustificata in quanto posta a tutela delle persone più vulnerabili (Rn. 254). In particolare, risulta: *a)* legittimo lo scopo perseguito (Rn. 256); *b)* adeguata la misura prescelta per il suo raggiungimento, non ravvisandosi misure alternative che comportino un minore sacrificio (Rn. 257, ma anche 189 e seguenti); *c)* adeguato il bilanciamento operato tra lo scopo perseguito e la gravità del sacrificio comportato (Rn. 258-266) (Tribunale costituzionale federale, ordinanza 27 aprile 2022, 1 BvR 2649/21).

14.− Non colgono nel segno, infine, le doglianze – che, peraltro, meritano attenta considerazione anche in sede legislativa – svolte dal giudice rimettente in ordine alla mancata adozione di «misure di mitigazione» e «misure di precauzione» ad accompagnamento dell'obbligo vaccinale, a suo parere rinvenibili in alcune carenze del *triage* pre-vaccinale: il mancato coinvolgimento dei medici di medicina generale e l'assenza, prima della inoculazione del vaccino, di adeguati accertamenti, analisi e test diagnostici, nonché dello stesso test sierologico.

14.1.− Quanto al primo profilo, di norma la pratica vaccinale in Italia non prevede un coinvolgimento nel *triage* del medico di medicina generale o del pediatra di libera scelta. Come esposto nella richiamata nota del Segretariato generale del Ministero della salute, le vaccinazioni previste dai calendari vaccinali regionali sono in genere eseguite, salvo talune eccezioni che qui non rilevano, presso i servizi di vaccinazione delle aziende sanitarie locali o provinciali delle varie regioni da parte degli operatori di sanità pubblica (medici igienisti, assistenti sanitari, infermieri).

Di norma, dunque, il medico di medicina generale non assolve un ruolo primario nella valutazione dell'eleggibilità di un assistito a una vaccinazione, anche in relazione alle vaccinazioni contemplate in via ordinaria nel Piano nazionale di prevenzione vaccinale. Questa valutazione compete, infatti, ai medici vaccinatori, che sono all'uopo adeguatamente formati e che assumono la decisione di procedere o meno con la vaccinazione dell'interessato.

Ciò non toglie, peraltro, che il medico di medicina generale, per espressa previsione del già ricordato comma 2 del censurato art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, ha affiancato i medici vaccinatori nella verifica della presenza delle cause di esenzione dalla vaccinazione e, pertanto, ha nei fatti assolto un ruolo tutt'altro che secondario nel percorso di accompagnamento dei relativi assistiti nell'ambito della campagna vaccinale, proprio in considerazione della conoscenza del paziente e della sua storia clinica.

14.2.− Nemmeno può convenirsi con l'assunto del giudice *a quo* secondo il quale non sono state predisposte adeguate «misure di precauzione» ad accompagnamento dell'obbligo vaccinale, quali adeguati accertamenti in fase di *triage* pre-vaccinale.

Nella pratica, l'anamnesi pre-vaccinale è una pratica standardizzata attraverso la quale è possibile stabilire la presenza di eventuali controindicazioni o di precauzioni rispetto alla vaccinazione, attraverso una serie di precise e semplici domande, a cui possono e devono seguire, se del caso, eventuali ulteriori approfondimenti, ivi inclusi, raramente, accertamenti diagnostici o consulti clinici con il medico di medicina generale o il medico specialista che assiste il soggetto. Il personale sanitario che esegue una vaccinazione deve infatti verificare la presenza di controindicazioni e/o di precauzioni in ogni persona prima di somministrare qualsiasi vaccino, secondo un consolidato protocollo.

Con riferimento al rilievo conferito dal rimettente alla mancata somministrazione di test pre-vaccinali, va considerato come normalmente per le vaccinazioni non sia prevista l'effettuazione di simili test per stabilire il profilo di sicurezza relazionato a un determinato individuo. Non sono richiesti esami di laboratorio o altri accertamenti diagnostici da eseguire di *routine* prima della vaccinazione, in quanto non esiste alcuna evidenza che supporti l'utilità di un loro utilizzo esteso, in

maniera aprioristica, a tutti i soggetti candidati alla vaccinazione: non esistono test, inclusi quelli di carattere genetico, che vengano raccomandati come test pre-vaccinali (pagina 28 della nota del Segretariato generale del Ministero della salute).

Del resto, come il Presidente del Consiglio rammenta nel proprio atto di intervento, le principali autorità sanitarie in ambito internazionale, inclusi l'Organizzazione mondiale della sanità e i *Centers for disease prevention and control* statunitensi, non raccomandano l'esecuzione di alcun test pre-vaccinale per la vaccinazione per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2.

La considerazione che normalmente per le vaccinazioni non sia prevista l'effettuazione di un test in ordine alla patologia di riferimento vale anche con riguardo alla mancata effettuazione del test sierologico.

14.3.− Occorre, infine, soffermarsi anche sul profilo più generale delle cautele o condotte che lo stato delle conoscenze scientifiche e l'arte prescrivono in relazione alla attuazione ed esecuzione materiale del trattamento sanitario.

Impregiudicato il diritto a un indennizzo in caso di eventi avversi comunque riconducibili al vaccino, inerenti a quel rischio ineliminabile di cui si è già detto sopra, resta ferma la responsabilità civile di cui all'art. 2043 del codice civile per l'ipotesi in cui «il danno ulteriore sia imputabile a comportamenti colposi attinenti alle concrete misure di attuazione [...] o addirittura alla materiale esecuzione del trattamento stesso» (sentenza n. 307 del 1990).

Questa Corte, infatti, facendo riferimento alla «necessità che il soggetto vaccinando sia messo quanto più possibile al riparo dai rischi di complicanze da vaccino», rimarca come tali «esigenze cautelative [...] già trovino un primo livello di risposta nella doverosità dell'osservanza, in sede di attuazione ed esecuzione del trattamento obbligatorio, di quelle "cautele o [...] modalità che lo stato delle conoscenze scientifiche e l'arte prescrivono in relazione alla sua natura", e la cui violazione fonda [...] la tutela aquiliana ex art. 2043 cit.» (sentenza n. 258 del 1994; ma anche, in termini, la sentenza n. 307 del 1990).

15.− Alla luce di tutte le considerazioni sin qui svolte deve quindi dichiararsi non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, in riferimento all'art. 32 Cost., dell'art. 4, commi 1 e 2, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, nella parte in cui prevede, da un lato, l'obbligo vaccinale per il personale sanitario e, dall'altro lato, per effetto dell'inadempimento dello stesso, la sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie.

16.− Ugualmente non fondate sono le questioni sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 21 Cost., dell'art. 1 della legge n. 219 del 2017, nella parte in cui non prevede l'espressa esclusione dalla sottoscrizione del consenso informato nelle ipotesi di trattamenti sanitari obbligatori, e dell'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, nella parte in cui non esclude l'onere di sottoscrizione del consenso informato nel caso di vaccinazione obbligatoria.

16.1.− Il consenso informato, quale condizione per la liceità di qualsivoglia trattamento sanitario, trova fondamento nell'autodeterminazione, nelle scelte che riguardano la propria salute, intesa come libertà di disporre del proprio corpo, diritti fondamentali della persona sanciti dagli artt. 2, 13, 32 Cost. e dagli artt. 1, 2 e 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Secondo quanto disposto dall'art. 1 della legge n. 219 del 2017, «nessun trattamento sanitario può essere iniziato o proseguito se privo del consenso libero e informato della persona interessata, tranne che nei casi espressamente previsti dalla legge». Più precisamente, il consenso del paziente deve essere libero e consapevole, preceduto da informazioni complete, aggiornate e comprensibili relative a diagnosi, prognosi, benefici e rischi degli accertamenti diagnostici e dei trattamenti sanitari indicati, possibili alternative e conseguenze dell'eventuale rifiuto al trattamento sanitario e dell'accertamento diagnostico o della rinuncia ai medesimi.

Orbene – premessa la rilevanza della raccolta del consenso anche ai fini di un'adeguata emersione dei dati essenziali per una completa e corretta anamnesi pre-vaccinale, destinata, tra l'altro, come sopra ricordato, a valutare l'eleggibilità del soggetto interessato alla vaccinazione – la natura obbligatoria del vaccino in esame non esclude la necessità di raccogliere il consenso informato, che viene meno solo nei casi espressamente previsti dalla legge, come disposto dal comma 1 dell'art. 1 della citata legge n. 219 del 2017.

L'obbligatorietà del vaccino lascia comunque al singolo la possibilità di scegliere se adempiere o sottrarsi all'obbligo, assumendosi responsabilmente, in questo secondo caso, le conseguenze previste dalla legge.

Qualora, invece, il singolo adempia all'obbligo vaccinale, il consenso, pur a fronte dell'obbligo, è rivolto, proprio nel rispetto dell'intangibilità della persona, ad autorizzare la materiale inoculazione del vaccino.

17.− In conclusione, le questioni di legittimità costituzionale sollevate vanno dichiarate in parte manifestamente inammissibili e in parte non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) [*omissis*]

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, sollevata, in riferimento all'art. 32 Cost., dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), nella parte in cui non prevede l'espressa esclusione della sottoscrizione del consenso informato nelle ipotesi di trattamenti sanitari obbligatori, e dell'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, nella parte in cui non esclude l'onere di sottoscrizione del consenso informato nel caso di vaccinazione obbligatoria, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 21 Cost., dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° dicembre 2022.

Sentenza n. 15/2023 (Pres. Sciarra; Red. Petitti)

Salute (Tutela della) – Profilassi internazionale – Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 – Obblighi vaccinali per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario – Inadempimento – Effetti – Immediata sospensione dall'esercizio dell'attività professionale, con sospensione della retribuzione e di ogni altro compenso o emolumento, comunque denominati – Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità, dei principi di eguaglianza e di tutela della dignità dell'individuo – Inammissibilità delle questioni

Salute (Tutela della) – Profilassi internazionale – Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 – Obblighi vaccinali per i lavoratori impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie – Possibilità per il lavoratore di sottoporsi indifferentemente al test molecolare, al test antigenico da eseguire in laboratorio, oppure al test antigenico rapido di ultima generazione, anche presso centri privati – Omessa previsione – Denunciata irragionevolezza e violazione dei diritti al lavoro e alla salute – Non fondatezza delle questioni

Salute (Tutela della) – Profilassi internazionale – Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 – Obblighi vaccinali per i lavoratori impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie – Soggetti per i quali ricorrono le ipotesi in cui la vaccinazione può essere omessa o differita, con conseguente adibizione a mansioni anche diverse, senza decurtazione della retribuzione (c.d. *repêchage*) – Possibile estensione del *repêchage* al personale astenuto dalla vaccinazione per una libera scelta individuale – Esclusione – Denunciata violazione del principio di eguaglianza e di proporzionalità – Non fondatezza delle questioni

Salute (Tutela della) – Profilassi internazionale – Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 – Obblighi vaccinali per gli esercenti le professioni sanitarie e per gli operatori di interesse sanitario, nonché del personale scolastico – Inadempimento – Effetti – Immediata sospensione dell'attività professionale, con sospensione della retribuzione e di ogni altro compenso o emolumento, comunque denominati – Possibile erogazione dell'assegno alimentare previsto dalla legge ovvero dal relativo CCNL in caso di sospensione cautelare o disciplinare – Esclusione – Denunciata irragionevolezza e violazione della dignità della persona, nonché del principio di eguaglianza – Non fondatezza delle questioni

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale ordinario di Brescia, in funzione di giudice del lavoro (nei giudizi iscritti ai numeri 47, 71, 77, 101, 102, 107 e 108 reg. ord. 2022), il Tribunale ordinario di Catania, in funzione di giudice del lavoro (nel giudizio iscritto al n. 70 reg. ord. 2022), il Tribunale ordinario di Padova, in funzione di giudice del lavoro (nel giudizio iscritto al n. 76 reg. ord. 2022), ed il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (nel giudizio iscritto al n. 86 reg. ord. 2022) hanno sollevato, con riferimento ai parametri di volta in volta evocati e comunque complessivamente riconducibili agli artt. 2, 3, 4, 32, secondo comma, e 35 Cost., identiche o analoghe questioni di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 4, comma 7, nonché dell'art. 4-*ter*, comma 2, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, nella parte in cui, per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario e per il personale che svolge la propria attività lavorativa nelle strutture sanitarie e sociosanitarie, limitano ai soggetti per i quali la vaccinazione può essere omessa o differita l'adibizione a mansioni anche diverse, senza decurtazione della retribuzione, in modo da evitare il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2, e non prevedono che la medesima ipotesi si applichi anche nei confronti del personale rimasto privo di vaccinazione per una libera scelta individuale;

b) dell'art. 4, comma 5, nonché dell'art. 4-*ter*, comma 3, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, nella parte in cui, nel prevedere che «[p]er il periodo di sospensione non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati», escludono, in relazione agli esercenti le professioni sanitarie e agli operatori di interesse sanitario, nonché al personale di cui alla lettera *a)* (personale scolastico) ed alla lettera *c)* (personale occupato nelle strutture di cui all'art. 8-*ter* del d.lgs. n. 502 del 1992) del comma 1 dell'art. 4-*ter*, l'erogazione dell'assegno alimentare previsto dalla legge ovvero dalla contrattazione collettiva di categoria in caso di sospensione cautelare o disciplinare nel periodo di sospensione dal diritto di svolgere l'attività lavorativa per inadempimento dell'obbligo vaccinale per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2.

L'ordinanza di rimessione proveniente dal Tribunale di Padova (iscritta al n. 76 reg. ord. 2022) riguarda poi anche gli artt. 4-*bis*, comma 1, e 4, commi 1, 4 e 5 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, modificati dapprima dal d.l. n. 172 del 2021, come convertito, e poi dal d.l. n. 24 del 2022, come convertito, nella parte in cui prevedono per i lavoratori impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie l'obbligo vaccinale, anziché l'obbligo di sottoporsi indifferentemente al test molecolare, al test antigenico da eseguire in laboratorio, oppure al test antigenico rapido di ultima generazione, per la rilevazione di SARS-CoV-2.

[*omissis*]

7.− Prima di procedere all'esame delle questioni nel merito, appare opportuno effettuare una sia pur sintetica ricostruzione del quadro normativo, caratterizzato da una rapida evoluzione, connessa all'andamento della crisi pandemica da COVID-19 e alle progressive acquisizioni scientifiche validate dagli organismi tecnici preposti.

7.1.− Le disposizioni sottoposte al giudizio di legittimità costituzionale sono contenute nell'ambito delle misure in materia di tutela della salute adottate per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, valutata come «pandemia» dalla dichiarazione dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) dell'11 marzo 2020, in considerazione dei livelli di diffusività e gravità raggiunti a livello globale. Il d.l. n. 44 del 2021, come convertito, in particolare, era volto, tra l'altro, a disciplinare in maniera omogenea sul territorio nazionale le attività dirette al contenimento dell'epidemia e alla riduzione dei rischi per la salute pubblica, con riferimento soprattutto alle categorie più fragili, anche alla luce dei dati e delle conoscenze medico-scientifiche acquisite.

7.2.− La relazione al d.l. n 44 del 2021 affermava, così, che «[i]n considerazione dei dati sulla diffusione del SARS-CoV-2 sul territorio nazionale, in termini di numero di casi e dell'indice di trasmissibilità dell'infezione, nonché in relazione al tasso di occupazione delle strutture ospedaliere e dei reparti di terapia intensiva, è ormai evidente come la vaccinazione costituisca un'arma imprescindibile nella lotta alla pandemia, configurandosi come un'irrinunciabile opportunità di protezione individuale e collettiva». In prosieguo la relazione aggiungeva: «[l]'introduzione di un siffatto obbligo per le categorie professionali considerate nasce dalla constatazione che la vaccinazione degli operatori sanitari, unitamente alle altre misure di protezione collettiva e individuale per la prevenzione della trasmissione degli agenti infettivi nelle strutture sanitarie e negli studi professionali, ha valenza multipla: consente di salvaguardare l'operatore rispetto al rischio infettivo professionale, contribuisce a proteggere i pazienti dal contagio in ambiente assistenziale e serve a difendere l'operatività dei servizi sanitari, garantendo la qualità delle prestazioni erogate, e contribuisce a perseguire gli obiettivi di sanità pubblica».

Con l'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, «in considerazione della situazione di emergenza epidemiologica da SARS-CoV-2» è stato introdotto l'obbligo vaccinale per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario «al fine di tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza».

Il comma 1 stabilisce che «[l]a vaccinazione costituisce requisito essenziale per l'esercizio della professione e per lo svolgimento delle prestazioni lavorative dei soggetti obbligati».

Il comma 2 prevede che la vaccinazione può essere omessa e differita in caso di accertato pericolo per la salute, in relazione a specifiche condizioni cliniche documentate attestate dal medico di medicina generale.

Nell'iniziale formulazione dell'art. 4 era previsto, al comma 6, che «[l]'adozione dell'atto di accertamento da parte dell'azienda sanitaria locale [dell'inadempimento all'obbligo vaccinale] determina la sospensione dal diritto di svolgere prestazioni o mansioni che implicano contatti interpersonali o comportano, in qualsiasi altra forma, il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2». Il successivo comma 8 stabiliva che il datore di lavoro provvedesse ad adibire «il lavoratore, ove possibile, a mansioni, anche inferiori, diverse da quelle indicate al comma 6, con il trattamento corrispondente alle mansioni esercitate», sicché solo quando non fosse possibile l'assegnazione a mansioni diverse, non comportanti rischi di diffusione del contagio, non era dovuta la retribuzione, né «altro compenso o emolumento, comunque denominato».

L'originario comma 10 dell'art. 4, con riguardo ai soggetti per i quali la vaccinazione dovesse essere omessa o differita, onerava invece il datore di lavoro di assegnare comunque i lavoratori a mansioni anche diverse, in modo da evitare il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2, «senza decurtazione della retribuzione».

Il d.l. n. 172 del 2021, come convertito, ha prorogato la durata dell'obbligo vaccinale, estendendola di sei mesi a decorrere dal 15 dicembre 2021; ha ampliato la platea dei destinatari dell'obbligo di vaccinazione; ha mutato competenze e procedimento in ordine all'accertamento del mancato adempimento dell'obbligo vaccinale; ha disposto che l'atto di accertamento dell'inadempimento, adottato da parte dell'Ordine professionale territorialmente competente, «ha natura dichiarativa e non disciplinare»; ha ricondotto ad esso l'effetto della «immediata sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie»; ha stabilito che «[p]er il periodo di sospensione non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati» (art. 4, comma 5); ha limitato l'obbligo datoriale di adibire a mansioni anche diverse con riguardo ai soli lavoratori ai quali, a causa di accertato pericolo per la salute, la vaccinazione debba essere omessa o differita (art. 5, comma 7).

L'obbligo vaccinale è stato poi esteso:

- ai lavoratori comunque impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie (art. 4-*bis* del d.l. n. 44 del 2021, introdotto dal d.l. n. 122 del 2021, poi sostituito dalla legge n. 133 del 2021, di conversione del d.l. n. 111 del 2021, poi modificato dal d.l. n. 172 del 2021 e dal d.l. n. 24 del 2022 e rispettive leggi di conversione); per questo personale il comma 4 dell'art. 4-*bis*, mediante rinvio al comma 3 dell'art. 4-*ter*, ha comportato sempre che l'atto di accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale determina l'immediata sospensione dal diritto di svolgere l'attività lavorativa, senza conseguenze disciplinari e con diritto alla conservazione del rapporto di lavoro; e che, per il periodo di sospensione, non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati; non è contemplato l'onere datoriale di adibire ad altre mansioni il lavoratore che non abbia voluto vaccinarsi;

- al personale delle strutture sanitarie e sociosanitarie di cui all'art. 8-*ter* del d.lgs. n. 502 del 1992 (art. 4-*ter* del d.l. n. 44 del 2021, introdotto dal d.l. n. 172 del 2021, come convertito); per questo personale il comma 3 dell'art. 4-*ter* prevede sempre che l'atto di accertamento dell'inadempimento determina l'immediata sospensione dal diritto di svolgere l'attività lavorativa, senza conseguenze disciplinari e con diritto alla conservazione del rapporto di lavoro; e che per il periodo di sospensione, non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati; non è contemplato l'onere datoriale di adibire ad altre mansioni il lavoratore che non abbia voluto vaccinarsi;

- al personale scolastico del sistema nazionale di istruzione, delle scuole non paritarie, dei servizi educativi per l'infanzia di cui all'art. 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65 (Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera *e)*, della legge 13 luglio 2015, n. 107), dei centri provinciali per l'istruzione degli adulti, dei sistemi regionali di istruzione e formazione professionali e dei sistemi regionali che realizzano i percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore (art. 4-*ter*, comma 1, lettera *a*, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, introdotto dall'art. 1 del d.l. n. 172 del 2021, come convertito); per tale personale, il comma 3 del medesimo art. 4-*ter* prevedeva che l'atto di accertamento dell'inadempimento determinasse l'immediata sospensione dal diritto di svolgere

l'attività lavorativa, senza conseguenze disciplinari e con diritto alla conservazione del rapporto di lavoro e che, per il periodo di sospensione, non fossero dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati. Il comma 4 del medesimo art. 4-*ter* prevedeva, poi, che i dirigenti scolastici e i responsabili delle dette istituzioni provvedessero alla sostituzione del personale docente, educativo ed amministrativo, tecnico e ausiliario sospeso, mediante l'attribuzione di contratti a tempo determinato, destinati a risolversi di diritto nel momento in cui i soggetti sostituiti potessero riprendere l'attività lavorativa, avendo nel frattempo adempiuto all'obbligo vaccinale. L'art. 8, comma 4, del d.l. n. 24 del 2022, come convertito, ha introdotto, in una fase di regressione della pandemia (vedi relazione al disegno di legge di conversione di tale decreto-legge), l'art. 4-*ter*.1, che non ha più previsto il divieto di svolgimento dell'attività lavorativa, e l'art. 4-*ter*.2, che ha invece dettato una specifica disciplina per il personale docente ed educativo della scuola, imponendo al dirigente scolastico, in caso di inosservanza dell'obbligo vaccinale, di utilizzare il docente in attività di supporto all'istituzione scolastica; attività, questa, giova aggiungere, delineata dalla contrattazione collettiva di settore;

- al personale del comparto difesa, sicurezza e soccorso pubblico, della polizia locale, degli organismi di cui alla legge 3 agosto 2007, n. 124, recante «Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto», (art. 4-*ter*, comma 1, lettera *b*, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, introdotto dall'art. 2 del d.l. n. 172 del 2021, come convertito). Per questo personale, il comma 3 dell'art. 4-*ter* prevedeva sempre che l'atto di accertamento dell'inadempimento determinasse l'immediata sospensione dal diritto di svolgere l'attività lavorativa, senza conseguenze disciplinari e con diritto alla conservazione del rapporto di lavoro; e che per il periodo di sospensione, non fossero dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati; non era contemplato l'onere datoriale di adibire ad altre mansioni il lavoratore che non avesse voluto vaccinarsi. Anche tale personale è stato poi assoggettato alla disciplina dell'art. 4-*ter*.1;

- al personale che svolge a qualsiasi titolo la propria attività lavorativa alle dipendenze del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e all'interno degli istituti penitenziari per adulti e minori (art. 4-*ter*, comma 1, lettera *c*, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, introdotto dall'art. 2 del d.l. n. 172 del 2021, come convertito, e poi art. 4-*ter*.1);

- al personale delle università, delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica degli istituti tecnici superiori, nonché dei Corpi forestali delle regioni a statuto speciale (art. 2, comma 1, lettera *a*, del d.l. n. 1 del 2022, come convertito); in considerazione della tecnica normativa utilizzata (inserimento nell'art. 4-*ter* del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, del comma 1-*bis*), anche a questo personale si applicavano le già ricordate disposizioni di cui al comma 3 del medesimo art. 4-*ter*, per essere poi assoggettato alla disciplina dell'art. 4-*ter*.1;

- agli studenti dei corsi di laurea impegnati nello svolgimento di tirocini pratico-valutativi finalizzati al conseguimento dell'abilitazione all'esercizio di professioni sanitarie (comma 1-*bis* dell'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, introdotto dalla legge n. 3 del 2022, di conversione del d.l. n. 172 del 2021); per questa categoria, la previsione dell'obbligo mediante inserimento nell'ambito dell'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, comporta l'applicabilità alla stessa delle disposizioni per cui la vaccinazione costituisce requisito essenziale per l'esercizio della professione, l'accertamento del mancato assolvimento dell'obbligo determina l'immediata sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie e per il periodo di sospensione non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominato;

- agli ultracinquantenni (art. 4-*quater* del d.l. n. 44 del 2021, introdotto dal d.l. n. 1 del 2022, convertito, con modificazioni, nella legge n. 18 del 2022); l'art. 4-*sexies* del d.l. n. 44 del 2021, inserito dal medesimo d.l. n. 1 del 2022, ha previsto l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di euro cento in caso di inosservanza degli obblighi vaccinali imposti dall'art. 4-*quater*, nonché dagli artt. 4, 4-*bis* e 4-*ter*, sulla base di vari riferimenti temporali, questa sanzione è stata poi estesa, in forza del d.l. n. 24 del 2022, ai casi di inosservanza dell'obbligo di cui agli artt. 4-*ter*.1 e 4-*ter*.2.

7.3.− Quanto alla durata dell'obbligo vaccinale, questa è stata originariamente stabilita sino alla completa attuazione del piano vaccinale di cui all'art. 1, comma 457, della legge n. 178 del 2020

(nell'ambito del quale erano stati individuati gli operatori sanitari e sociosanitari sia pubblici che privati tra le categorie prioritarie, in considerazione del rischio più elevato di esposizione all'infezione da COVID-19 e di trasmissione della stessa a pazienti suscettibili e vulnerabili in contesti sanitari e sociali), e comunque non oltre il 31 dicembre 2021; è stata poi prorogata al 15 giugno 2022 per effetto dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 172 del 2021, come convertito, e ancora al 31 dicembre 2022; questo termine è stato infine anticipato al 1° novembre 2022, con il decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 (Misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di obblighi di vaccinazione anti SARS-COV-2 e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali), convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2022, n. 199, in considerazione, per quanto si legge nel preambolo dello stesso, «dell'andamento della situazione epidemiologica che registra una diminuzione dell'incidenza dei casi di contagio da COVID-19 e una stabilizzazione della trasmissibilità sebbene al di sopra della soglia epidemica [e della] necessità di riavviare un progressivo ritorno alla normalità nell'attuale fase post pandemica, nella quale l'obiettivo da perseguire è il controllo efficace dell'endemia».

8.− Le questioni di legittimità costituzionale, indicate nel precedente punto 1 attengono, dunque, alla disciplina degli obblighi vaccinali, e alle conseguenti ricadute sul rapporto di lavoro in caso di inosservanza dell'obbligo, per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario, per i lavoratori impiegati in strutture residenziali, socioassistenziali e sociosanitarie nonché nelle strutture di cui all'art. 8-*ter* del d.lgs. n. 502 del 1992 e per il personale scolastico.

9.− Per il loro carattere logicamente preliminare, perché aventi ad oggetto l'introduzione dell'obbligo vaccinale come tale per le riferite categorie di lavoratori del settore della sanità, devono essere scrutinate dapprima le questioni sollevate dal Tribunale di Padova nei confronti dell'art. 4-*bis*, comma 1, e all'art. 4, commi 1, 4 e 5, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, modificati dapprima dal d.l. n. 172 del 2021, come convertito, e poi dal d.l. n. 24 del 2022, come convertito, censurati in riferimento agli artt. 3, 4, 32 e 35 Cost.

10.− Tali questioni non sono fondate in riferimento ad alcuno dei parametri evocati.

10.1.− Occorre, innanzitutto, precisare che tra questi parametri non possono essere considerati quelli desumibili dal regolamento UE n. 953/2021 e dal principio di proporzionalità, di cui all'art. 52, paragrafo 3, CDFUE. Difetta, invero, ogni riferimento, tanto nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione, quanto nella sua motivazione, all'art. 117, primo comma, Cost., eventualmente invocato insieme all'art. 11 Cost., che costituiscono il tramite attraverso il quale è possibile dedurre, in un giudizio di legittimità costituzionale, la violazione, da parte di una disposizione di legge nazionale, della normativa europea (ordinanza n. 215 del 2022).

Deve, pertanto, ritenersi che gli indicati richiami contenuti nell'ordinanza di rimessione altro valore non abbiano che quello di concorrere a delineare la portata e il significato delle disposizioni costituzionali evocate.

10.2.− Giova preliminarmente ricordare che, in base alla costante giurisprudenza costituzionale, l'imposizione di un trattamento sanitario, e di un obbligo vaccinale, in particolare, può ritenersi compatibile con l'art. 32 Cost., al ricorrere di tre presupposti: «*a)* "se il trattamento sia diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri, giacché è proprio tale ulteriore scopo, attinente alla salute come interesse della collettività, a giustificare la compressione di quella autodeterminazione dell'uomo che inerisce al diritto di ciascuno alla salute in quanto diritto fondamentale" (*cfr.* sentenza n. 307 del 1990); *b)* se vi sia "la previsione che esso non incida negativamente sullo stato di salute di colui che vi è assoggettato, salvo che per quelle sole conseguenze, che, per la loro temporaneità e scarsa entità, appaiano normali di ogni intervento sanitario e, pertanto, tollerabili" (ivi); *c)* se nell'ipotesi di danno ulteriore alla salute del soggetto sottoposto al trattamento obbligatorio – ivi compresa la malattia contratta per contagio causato da vaccinazione profilattica – sia prevista comunque la corresponsione di una "equa indennità" in favore del danneggiato (*cfr.* sentenza 307 cit. e v. ora legge n. 210/1992)» (sentenza n. 258 del 1994; nello stesso senso, sentenza n. 5 del 2018).

10.2.1.− Il Tribunale di Padova dubita che ricorra il primo di tali presupposti, cioè che, nella specie, il trattamento imposto con l'obbligo vaccinale sia stato diretto a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è stato assoggettato e quello degli altri consociati.

A differenza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (ordinanza iscritta al n. 38 reg. ord. 2022, anch'essa discussa nella udienza pubblica del 30 novembre, su cui questa Corte si è pronunciata con la sentenza n. 14 del 2023), il Tribunale di Padova non prospetta dubbi di legittimità costituzionale quanto alla incidenza negativa sullo stato di salute di colui che è assoggettato al trattamento sanitario obbligatorio.

L'ordinanza di rimessione, infatti, sul rilievo che per il personale soggetto all'obbligo vaccinale (nel caso di specie, lavoratori impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie) il trattamento sanitario è stato imposto non a tutela della salute dei lavoratori, ma di quella degli ospiti che ricevono cura ed assistenza in tali strutture, ritiene che quell'obbligo non sarebbe idoneo a raggiungere lo scopo di preservare la salute degli ospiti, essendo notorio il fatto che la persona che si è sottoposta al ciclo vaccinale può comunque contrarre il virus e quindi contagiare gli altri. Gli stessi dati offerti dall'ISS nei rapporti relativi all'andamento delle infezioni e alla efficacia vaccinale pubblicati il 21 gennaio e il 6 aprile 2022 denoterebbero una progressiva diminuzione dell'efficacia dei vaccini. In questo contesto, sostiene il Tribunale, la garanzia che un lavoratore che si sia sottoposto a vaccinazione non si infetti successivamente e non possa quindi contagiare nessuno sarebbe pari a zero; al contrario, sia pure per un tempo limitato, l'effettuazione di un tampone con risultato negativo offrirebbe una garanzia della inesistenza del virus e della impossibilità di contagiare certamente superiore a zero.

La compressione del diritto alla salute, *sub specie* di diritto all'autodeterminazione terapeutica, non troverebbe, quindi, giustificazione nell'esigenza di tutelare l'interesse della collettività, e segnatamente l'interesse alla salute degli ospiti delle strutture considerate, con conseguente violazione dell'art. 32 Cost. e irragionevolezza della misura.

Il rimettente sottopone, quindi, a questa Corte il dubbio sulla legittimità costituzionale della norma che ha introdotto l'obbligo vaccinale per il personale sanitario, così privilegiando la tutela della salute come interesse della collettività, a scapito della tutela della salute del singolo individuo.

10.3.− Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il contemperamento del diritto alla salute del singolo (comprensivo del profilo negativo di non essere assoggettato a trattamenti sanitari non richiesti o non accettati) con l'interesse della collettività costituisce il contenuto proprio dell'art. 32 Cost. (sentenze n. 5 del 2018, n. 258 del 1994 e n. 307 del 1990) e rappresenta una specifica concretizzazione dei doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., nella quale si manifesta «la base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente» (sentenza n. 75 del 1992).

E la sentenza n. 218 del 1994 ha avuto modo di affermare che la tutela della salute implica anche il «dovere dell'individuo di non ledere né porre a rischio con il proprio comportamento la salute altrui, in osservanza del principio generale che vede il diritto di ciascuno trovare un limite nel reciproco riconoscimento e nell'eguale protezione del coesistente diritto degli altri. Le simmetriche posizioni dei singoli si contemperano ulteriormente con gli interessi essenziali della comunità, che possono richiedere la sottoposizione della persona a trattamenti sanitari obbligatori, posti in essere anche nell'interesse della persona stessa, o prevedere la soggezione di essa ad oneri particolari».

10.3.1.− Le misure approntate dal legislatore non possono, nel caso di specie, non essere valutate tenendo conto della situazione determinata da «un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari» (sentenza n. 37 del 2021).

Peculiarità, si deve sottolineare, risultante anche e soprattutto dalle indicazioni formulate dai competenti organismi internazionali.

Invero, l'OMS, con la dichiarazione del 30 gennaio 2020, ha valutato l'epidemia da COVID-19 come un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale.

Successivamente, in considerazione dei livelli di diffusività e gravità raggiunti a livello globale, con la dichiarazione dell'11 marzo 2020, l'OMS ha valutato la situazione sanitaria come «pandemia».

L'OMS, la Commissione europea ed altri organismi internazionali si sono impegnati da subito per il coordinamento della ricerca scientifica e la successiva somministrazione del vaccino.

Già il 20 aprile 2020 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato una risoluzione volta a consentire che gli Stati agissero in modo unito e coordinato contro la pandemia, auspicando un rafforzamento della cooperazione internazionale finalizzata in particolare alla ricerca di trattamenti farmacologici specifici.

Il 19 maggio 2020 l'Assemblea dell'OMS ha invitato gli Stati membri a promuovere attività di ricerca volte alla scoperta di un vaccino da rendere disponibile alle popolazioni di tutti gli Stati.

La Commissione europea, quindi, ha elaborato una strategia comune per l'impiego dei vaccini attraverso le Comunicazioni del 17 giugno 2020 (Strategia dell'Unione europea per i vaccini contro la Covid-19) e del 15 ottobre 2020 (Preparazione per le strategie di vaccinazione e la diffusione di vaccini contro la COVID-19).

Il Consiglio d'Europa ha poi approvato la risoluzione n. 2361/2021 del 27 gennaio 2021, relativa alla distribuzione e alla somministrazione dei vaccini, sottolineando la necessità della massima collaborazione fra gli Stati per assicurare una campagna vaccinale efficiente.

In Italia, il Consiglio dei ministri, con deliberazione del 31 gennaio 2020, ha dichiarato, unicamente ai sensi e per gli effetti dell'art. 7, comma 1, lettera *c)*, e dell'art. 24, comma 1, del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile), lo stato di emergenza sanitaria sul territorio nazionale, per sei mesi, proprio in relazione al rischio connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili.

Lo stato di emergenza è stato poi prorogato con diversi provvedimenti fino al 31 marzo 2022, e solo con il d.l. n. 24 del 2022, come convertito, ne è stata disposta la cessazione.

Proprio per effetto dell'intervento pubblico e del sostegno dato alla ricerca scientifica, sono stati approntati – in tempi particolarmente rapidi – vari vaccini finalizzati a contrastare la diffusione del virus. Una volta che questi sono divenuti disponibili, si è quindi proceduto alla predisposizione di uno specifico piano strategico nazionale dei vaccini per la prevenzione delle infezioni da SARS-CoV-2 (decreti del Ministro della salute 2 gennaio e 12 marzo 2021, adottati ai sensi dell'art. 1, comma 457, della legge n. 178 del 2020) e, solo nell'aprile del 2021, è stato introdotto l'obbligo vaccinale qui in discussione.

È importante sottolineare sin d'ora che l'obbligo di vaccinazione è stato gradualmente introdotto dal legislatore solo dopo alcuni mesi dall'avvio della campagna vaccinale di cui al citato piano, tenendo conto, evidentemente, della non completa adesione allo stesso nell'ambito delle categorie interessate. Il legislatore ha quindi reputato necessaria l'imposizione dell'obbligo «al fine di tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza» (art. 4, comma 1, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito).

Alla luce di tale premessa, questa Corte è chiamata a valutare se l'imposizione dell'obbligo vaccinale fosse compatibile con i principi costituzionali.

10.3.2.− In questa prospettiva – nel complesso presa in esame, unitamente alla presente pronuncia, anche e più ampiamente dalla richiamata sentenza n. 14 del 2023 –, l'evoluzione della ricerca scientifica e le determinazioni assunte dalle autorità, sovranazionali e nazionali preposte alla tutela della salute, assumono un rilievo assai significativo. È costante, infatti, nella giurisprudenza costituzionale l'affermazione per cui il sindacato sulla non irragionevolezza della scelta del legislatore di incidere sul diritto fondamentale alla salute, anche sotto il profilo della libertà di autodeterminazione, va effettuato alla luce della concreta situazione sanitaria ed epidemiologica in atto. Invero, nelle ipotesi di conflitto tra i diritti contemplati dall'art. 32 Cost., la discrezionalità del legislatore «deve essere esercitata alla luce delle diverse condizioni sanitarie ed epidemiologiche, accertate dalle autorità preposte» (sentenze n. 5 del 2018 e n. 268 del 2017). Significative sono altresì le «acquisizioni, sempre in evoluzione, della ricerca medica, che debbono guidare il legislatore nell'esercizio delle sue scelte in materia (così, la giurisprudenza costante di questa Corte sin dalla fondamentale sentenza n. 282 del 2002)» (sentenza n. 5 del 2018).

Un intervento in tali ambiti, dunque, «non potrebbe nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica dello stesso legislatore, bensì dovrebbe prevedere l'elaborazione di indirizzi

fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi – di norma nazionali o sovranazionali – a ciò deputati» (sentenze n. 162 del 2014 e n. 8 del 2011), anche in ragione dell'«"essenziale rilievo" che, a questi fini, rivestono "gli organi tecnico-scientifici" (*cfr.* sentenza n. 185 del 1998); o comunque dovrebbe costituire il risultato di una siffatta verifica» (sentenza n. 282 del 2002).

Di tali presupposti risulta, del resto, essere stata pienamente consapevole l'autorità competente in materia. Si legge, infatti, nel Piano strategico nazionale dei vaccini approvato con il citato d.m. 12 marzo 2021, che «[L]e raccomandazioni [sui gruppi target a cui offrire la vaccinazione] saranno soggette a modifiche e verranno aggiornate in base all'evoluzione delle conoscenze e alle informazioni su efficacia vaccinale e/o immunogenicità in diversi gruppi di età e fattori di rischio, sulla sicurezza della vaccinazione in diversi gruppi di età e gruppi a rischio, sull'effetto del vaccino sull'acquisizione dell'infezione, e sulla trasmissione o sulla protezione da forme gravi di malattia [...]».

10.3.3.− Il fatto che il legislatore abbia operato le proprie scelte sulla base di valutazioni e di dati di natura medico-scientifica, tuttavia, non vale a sottrarre quelle scelte al sindacato di questa Corte, ma comporta che lo stesso dovrà avere ad oggetto l'accertamento della non irragionevolezza e della proporzionalità della disciplina rispetto al dato scientifico posto a disposizione.

Già la sentenza n. 114 del 1998, infatti, ha chiarito che quando la scelta legislativa si fonda su riferimenti scientifici, «perché si possa pervenire ad una declaratoria di illegittimità costituzionale occorre che i dati sui quali la legge riposa siano incontrovertibilmente erronei o raggiungano un tale livello di indeterminatezza da non consentire in alcun modo una interpretazione ed una applicazione razionali da parte del giudice».

10.3.4.− Si deve allora verificare se la scelta del legislatore di introdurre l'obbligo vaccinale per gli operatori sanitari, anche alla luce della situazione pandemica esistente, sia coerente rispetto alle conoscenze medico-scientifiche del momento (sentenza n. 5 del 2018), quali risultanti dalle rilevazioni e dagli studi elaborati dagli organismi (nazionali e sovranazionali) istituzionalmente preposti al settore, e in particolare dall'Agenzia italiana del farmaco (AIFA), dall'ISS e dall'Agenzia europea per i medicinali (EMA).

Si sono già ricordati, sia pure sinteticamente (punto 10.3.1.), l'importanza attribuita alla ricerca scientifica finalizzata alla predisposizione di vaccini efficaci contro il virus SARS-CoV-2 e l'impegno degli organismi sovranazionali nel rendere possibile la vaccinazione della popolazione nella misura più ampia. È opportuno rilevare anche che la ridotta disponibilità iniziale di dosi ha reso necessario procedere all'attuazione del piano vaccinale prevedendo, appunto, la vaccinazione del personale sanitario in via prioritaria (alla possibile, assai limitata disponibilità delle dosi di vaccino all'inizio dell'attuazione del programma vaccinale fa riferimento il già citato Piano strategico vaccinale). L'introduzione dell'obbligo vaccinale per il personale sanitario deve quindi essere collocata in una fase nella quale il legislatore ha dovuto, dapprima, tenere conto della effettiva disponibilità di trattamenti vaccinali e successivamente, estendere l'obbligo in questione a ulteriori categorie, secondo valutazioni fondate sul necessario bilanciamento tra costi e benefici.

La disciplina introdotta dall'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, ha poi subito nel tempo diverse modifiche, in relazione sia alle categorie alle quali doveva essere esteso l'obbligo vaccinale, sia alle conseguenze legate all'inadempimento dello stesso, sia, infine, all'individuazione della sua durata, sulla base del più generale presupposto – già ricordato – che gli interventi normativi finalizzati alla riduzione della circolazione del virus dovessero essere calibrati rispetto all'andamento della situazione sanitaria e delle acquisizioni scientifiche.

In particolare, la disposizione censurata, nella sua versione originaria, prevedeva una precisa scadenza dell'obbligo vaccinale, fissata al 31 dicembre 2021.

L'ambito soggettivo era limitato dal comma 1 dell'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021 agli «esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario che svolgono la loro attività nelle strutture sanitarie, sociosanitarie e socio-assistenziali, pubbliche e private, nelle farmacie, parafarmacie e negli studi professionali». In sede di conversione, l'obbligo è stato riferito agli «esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 1° febbraio

2006, n. 43, che svolgono la loro attività nelle strutture sanitarie, sociosanitarie e socio-assistenziali, pubbliche e private, nelle farmacie, nelle parafarmacie e negli studi professionali». Nel tempo, e sulla base dell'andamento dell'evoluzione della pandemia, nonché di scelte conseguenti alle determinazioni circa la frequenza delle scuole in presenza, alle categorie indicate al precedente punto 7.2.

La durata dell'obbligo è stata più volte modificata, sempre in base all'andamento dei contagi e all'evoluzione della pandemia, subendo diverse proroghe fino al 31 dicembre 2022, per poi essere infine anticipata, come detto, al 1° novembre 2022.

11.− Tanto premesso, si può ora procedere all'esame delle censure formulate dal Tribunale di Padova.

11.1.− Contrariamente all'assunto del giudice rimettente, gli stessi dati esposti nei rapporti dell'ISS menzionati nell'ordinanza di rimessione, lungi dall'evidenziare la inutilità dei vaccini, dimostrano come, soprattutto nella fase iniziale della campagna di vaccinazione, l'efficacia del vaccino – intesa quale riduzione percentuale del rischio rispetto ai non vaccinati – sia stata altamente significativa tanto nel prevenire l'infezione da SARS-CoV-2, quanto nell'evitare casi di malattia severa; e come tale efficacia sia aumentata in rapporto al completamento del ciclo vaccinale.

«[I]n presenza di un virus respiratorio altamente contagioso, diffuso in modo ubiquo nel mondo, e che può venire contratto da chiunque (sentenza n. 127 del 2022)», la decisione del legislatore di introdurre l'obbligo vaccinale in esame (nei limiti soggettivi e temporali di cui si è detto) non può, dunque, reputarsi irragionevole, in quanto è sorretta dalle indicazioni delle competenti Autorità nazionali e sovranazionali alla luce della gravità della situazione che tale vaccinazione era destinata ad affrontare.

La scelta si è rivelata, altresì, ragionevolmente correlata al fine perseguito di ridurre la circolazione del virus attraverso la somministrazione dei vaccini.

La stessa circostanza, evidenziata dal rimettente, che il Ministero della salute abbia dichiarato «tassativamente falsa l'affermazione secondo cui se ho fatto il vaccino contro SARS-CoV-2 e anche il richiamo con la terza dose non posso ammalarmi di Covid-19 e non posso trasmettere l'infezione agli altri», non vale ad inficiare la scelta operata dal legislatore di prescrivere, per le diverse categorie degli operatori sanitari, l'obbligo vaccinale, ma solo a rendere consapevoli i soggetti vaccinati della inevitabile impossibilità di restare del tutto immuni dalla malattia e, ancora prima, dal contagio. Invero, l'affermazione che un vaccino sia efficace solo se esso produca una immunizzazione pari al 100 per cento delle somministrazioni, da un lato, non può ritenersi sorretta da un'adeguata dimostrazione scientifica; dall'altro, non esclude affatto che, in una situazione caratterizzata da una rapidissima circolazione del virus, i vaccini fossero idonei a determinare una significativa riduzione di quella circolazione, con ricadute tanto più apprezzabili in ambienti o in luoghi destinati ad ospitare persone fragili o, comunque, bisognose di assistenza.

Come osservato dall'ISS, «anche se l'efficacia vaccinale non è pari al 100 per cento (come del resto per tutti gli altri vaccini), l'elevata circolazione del virus SARS CoV-2 rende comunque rilevante la quota di casi prevenibile mediante la somministrazione dei vaccini» (sul punto, e più in generale sui dati medico-scientifici a disposizione del legislatore, si veda anche la sentenza n. 14 del 2023, punti 10 e seguenti).

In base a tali considerazioni, l'imposizione di un obbligo vaccinale selettivo, come condizione di idoneità per l'espletamento di attività che espongono gli operatori ad un potenziale rischio di contagio, e dunque a tutela della salute dei terzi e della collettività, si connota quale misura sufficientemente validata sul piano scientifico.

11.2.− Può quindi affermarsi che le disposizioni qui censurate hanno operato un contemperamento del diritto alla libertà di cura del singolo con il coesistente e reciproco diritto degli altri e con l'interesse della collettività. L'estensione dell'obbligo vaccinale ai lavoratori impiegati in strutture residenziali, socioassistenziali e sociosanitarie (le quali vengono in rilievo nel giudizio *a quo*, potendosi comunque riferire la medesima valutazione a tutte le strutture sanitarie, pubbliche e private) ha costituito, in tale prospettiva, attuazione dell'art. 32 Cost., inteso quest'ultimo come comprensivo del dovere dell'individuo di non ledere né porre a rischio con il proprio comportamento

la salute altrui, prevenendo il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2 in danno delle categorie più fragili.

E si è trattato di decisione idonea allo scopo che il legislatore si era prefisso, in quanto l'obbligo vaccinale per gli operatori sanitari ha consentito di perseguire, oltre che la tutela della salute di una delle categorie più esposte al contagio, «il duplice scopo di proteggere quanti entrano con loro in contatto e di evitare l'interruzione di servizi essenziali per la collettività» (sentenza n. 268 del 2017).

In particolare, era necessario assumere iniziative che, nel loro complesso, consentissero di proteggere la salute dei singoli e, ad un tempo, di porre le strutture sanitarie al riparo dal rischio di non poter svolgere la propria insostituibile funzione per la mancanza di operatori sanitari. In proposito, è agevole rilevare che il contagio subito dal personale sanitario ha ricadute non solo sulla salute dei singoli, potendo dallo stesso derivare la compromissione del funzionamento del servizio sanitario nazionale in un periodo in cui, come visto, era indispensabile poter su di esso fare affidamento per assicurare cure adeguate ad una imprevedibile quantità di malati.

Del resto, questa Corte – esaminando una legge regionale che ha previsto la facoltà della Giunta regionale di individuare i reparti dove consentire l'accesso ai soli operatori che si fossero attenuti alle indicazioni del Piano nazionale di prevenzione vaccinale vigente per i soggetti a rischio per esposizione professionale – ha già avuto modo di valorizzare, con riferimento alla vaccinazione degli operatori sanitari, lo «scopo di prevenire e proteggere la salute di chi frequenta i luoghi di cura: anzitutto quella dei pazienti, che spesso si trovano in condizione di fragilità e sono esposti a gravi pericoli di contagio, quella dei loro familiari, degli altri operatori e, solo di riflesso, della collettività. Tale finalità [...] è del resto oggetto di attenzione da parte delle società medico-scientifiche, che segnalano l'urgenza di mettere in atto prassi adeguate a prevenire le epidemie in ambito ospedaliero, sollecitando anzitutto un appropriato comportamento del personale sanitario, per garantire ai pazienti la sicurezza nelle cure» (sentenza n. 137 del 2019).

11.3.− Non può certamente ritenersi che la previsione, per i lavoratori impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie, dell'obbligo di sottoporsi a test diagnostici dell'infezione da SARS-CoV-2 con una elevata frequenza, anziché al vaccino, costituisca un'alternativa idonea ad evidenziare la irragionevolezza o la non proporzionalità della soluzione prescelta dal legislatore.

Invero, la soluzione alternativa proposta dal rimettente è stata utilizzata in ambiti più generali, per l'accesso ai luoghi pubblici da parte di persone non appartenenti a categorie soggette a vaccinazione obbligatoria. Tuttavia, non può non considerarsi, innanzitutto, che, nel caso degli operatori sanitari, tale soluzione sarebbe stata del tutto inidonea a prevenire la malattia (specie grave) degli stessi operatori, con il conseguente rischio di compromettere il funzionamento del servizio sanitario nazionale. Inoltre, l'effettuazione periodica di test antigenici con una cadenza particolarmente ravvicinata (e cioè ogni due o tre giorni) avrebbe avuto costi insostenibili e avrebbe comportato uno sforzo difficilmente tollerabile per il sistema sanitario, già impegnato nella gestione della pandemia (in tal senso vedi anche le considerazioni contenute nella sentenza n. 14 del 2023).

La circostanza – evidenziata dal rimettente – che i tamponi possono essere effettuati anche presso le farmacie e che il costo degli stessi è a carico del lavoratore interessato, non tiene conto del fatto che la gestione dei tamponi grava interamente sul servizio sanitario nazionale (si veda, in proposito, la sentenza n. 171 del 2022, con la quale è stata ritenuta non irragionevole la scelta del legislatore nazionale di escludere le parafarmacie dalla possibilità di effettuare tamponi per l'accertamento del virus SARS-CoV-2, proprio sul rilievo dell'inserimento del sistema delle farmacie, e solo di queste, nell'ambito del servizio sanitario nazionale).

Non appare perciò irragionevole la scelta legislativa di estendere l'obbligo vaccinale ai lavoratori impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie, e, in genere, ai lavoratori del settore della sanità, per aver indebitamente e sproporzionatamente sacrificato la libera autodeterminazione individuale in vista della tutela degli altri beni costituzionali coinvolti ed evitato di propendere per l'opzione alternativa, propugnata dal Tribunale di Padova, di prescrivere la

sottoposizione dei lavoratori di tale comparto a periodici test molecolari o antigenici per la rilevazione di SARS-CoV-2.

11.4.− La decisione del legislatore risulta altresì non sproporzionata.

La conseguenza del mancato adempimento dell'obbligo è rappresentata dalla sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie, che è destinata a venire meno in caso di adempimento dell'obbligo e, comunque, per la cessazione dello stato di crisi epidemiologica. Il correlato sacrificio del diritto dell'operatore sanitario non ha la natura e gli effetti di una sanzione (come di seguito si chiarirà ai punti 12.1. e 14.4.), non eccede quanto necessario per il raggiungimento degli scopi pubblici di riduzione della circolazione del virus, è stato costantemente modulato in base all'andamento della situazione sanitaria e si rivela altresì idoneo e necessario a questo stesso fine.

11.5.− Sulla base delle considerazioni sin qui svolte, deve essere dichiarata non fondata, in riferimento agli artt. 3 e 32 Cost., la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4-*bis*, comma 1, e 4, commi 1, 4 e 5, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e successivamente modificato.

12.− La questione è altresì non fondata con riferimento agli artt. 4 e 35 Cost.

12.1.− All'inosservanza dell'obbligo vaccinale, la legge impositiva dello stesso attribuisce rilevanza meramente sinallagmatica, cioè solo sul piano degli obblighi e dei diritti nascenti dal contratto di lavoro, quale evento determinante la sopravvenuta e temporanea impossibilità per il dipendente di svolgere attività lavorative che comportassero, in qualsiasi altra forma e in considerazione delle necessità dell'ambiente di cura, il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2.

Essendo la vaccinazione elevata dalla legge a requisito essenziale per l'esercizio della professione e per lo svolgimento delle prestazioni lavorative rese dai soggetti obbligati, il datore di lavoro, messo a conoscenza della accertata inosservanza dell'obbligo vaccinale da parte del lavoratore, è stato tenuto ad adottare i provvedimenti di sospensione dal servizio e dalla retribuzione fino all'assolvimento dell'obbligo vaccinale, ovvero fino al completamento del piano vaccinale nazionale o comunque fino al termine stabilito dalla stessa legge.

In tal senso, la sospensione del lavoratore non vaccinato, prevista dalla disposizione censurata, è in sintonia con l'obbligo di sicurezza imposto al datore di lavoro dall'art. 2087 del codice civile e dall'art. 18 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro), con valenza integrativa del contenuto sinallagmatico del contratto individuale di lavoro. Avendo riguardo alla posizione dei lavoratori, la vaccinazione anti SARS-CoV-2 ha, a sua volta, ampliato il novero degli obblighi di cura della salute e di sicurezza prescritti dall'art. 20 del d.lgs. n. 81 del 2008, nonché degli obblighi di prevenzione e controllo stabiliti dal successivo art. 279 per i lavoratori addetti a particolari attività.

12.2.− Il diritto fondamentale al lavoro, garantito nei principi enunciati dagli artt. 4 e 35 Cost., avuto riguardo al dipendente che abbia scelto di non adempiere all'obbligo vaccinale, nell'esercizio della libertà di autodeterminazione individuale attinente alle decisioni inerenti alle cure sanitarie, tutelata dall'art. 32 Cost., non implica necessariamente il diritto di svolgere l'attività lavorativa ove la stessa costituisca fattore di rischio per la tutela della salute pubblica e per il mantenimento di adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza.

Non è dunque in discussione il diritto del lavoratore, esercente una professione sanitaria o operatore di interesse sanitario, o impiegato in strutture residenziali, socioassistenziali e sociosanitarie, che non abbia inteso assolvere all'obbligo vaccinale, di rendere la propria prestazione lavorativa. È piuttosto da verificare se il legislatore, disponendo la sospensione del lavoratore dal servizio fino all'assolvimento di detto obbligo, o fino al completamento del piano vaccinale nazionale, o ancora fino al termine stabilito dalla stessa normativa, pur nell'ampio margine di apprezzamento di cui dispone al fine di dettare i tempi ed i modi del bilanciamento dei valori sottesi agli artt. 4, 32 e 35 Cost., abbia trascurato il rispetto dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza (sentenze n. 125 del 2022, n. 59 del 2021 e n. 194 del 2018).

Il che, per le ragioni esposte (*supra*, punti 11.1. e seguenti), deve escludersi.

13.− Devono ora affrontarsi le questioni relative all'art. 4, comma 7, nonché all'art. 4-*ter*, comma 2, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, sollevate, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 4, 32 e 35 Cost. nei giudizi di cui ai numeri 71, 76, 77, 107 e 108 reg. ord. 2022, nella parte in cui, per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario e per il personale che svolge la propria attività lavorativa nelle strutture sanitarie e sociosanitarie, limitano ai soggetti per i quali la vaccinazione può essere omessa o differita l'adibizione a mansioni anche diverse, senza decurtazione della retribuzione, in modo da evitare il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2, e non prevedono che la medesima disciplina si applichi anche nei confronti del personale rimasto privo di vaccinazione per una libera scelta individuale.

13.1.− I rimettenti osservano che le disposizioni censurate discriminano ingiustificatamente, ai fini della ricollocazione, coloro che scelgano di non vaccinarsi, a differenza di quanto stabilito per i soggetti per i quali la vaccinazione può essere omessa o differita, oppure per il personale docente ed educativo della scuola, con riferimento al quale è imposto al dirigente scolastico di utilizzare il lavoratore inadempiente all'obbligo vaccinale in attività di supporto alla istituzione scolastica.

13.2.− Anche tali questioni devono essere dichiarate non fondate.

13.3.− Si sono delineati nel precedente punto 7 i tratti caratterizzanti del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, in forza del quale il legislatore ha imposto temporaneamente un obbligo selettivo di vaccinazione a lavoratori che prestano servizio in alcuni settori connotati da una percentuale di rischio di contagio da SARS-CoV-2, in considerazione della situazione di emergenza epidemiologica da SARS-CoV-2 e allo scopo altresì di mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza. Connotandosi la vaccinazione come «requisito essenziale per l'esercizio della professione e per lo svolgimento delle prestazioni lavorative dei soggetti obbligati», la mancata sottoposizione ad essa ha dato luogo a una sopravvenuta provvisoria impossibilità per il dipendente di svolgere attività lavorative comportanti il rischio di diffusione del contagio. Il datore di lavoro, venuto a conoscenza della inosservanza dell'obbligo vaccinale da parte del lavoratore, è stato vincolato ad adottare il provvedimento di sospensione dal servizio.

13.4.− A fronte dell'iniziale soluzione prescelta nella versione originaria dell'art. 4, comma 8, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, che onerava il datore di lavoro ad adibire, «ove possibile, a mansioni, anche inferiori», purché diverse da quelle che implicassero contatti interpersonali o comportassero il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2, a seguito della modifica introdotta dal d.l. n. 172 del 2021, come convertito, sulla base dei dati prodotti dall'ISS nel novembre 2021, il legislatore ha scelto di non esigere più dal datore di lavoro, nei rapporti riguardanti lavoratori esercenti le professioni sanitarie o operatori di interesse sanitario, o impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie (a differenza di quanto stabilito per il personale docente ed educativo della scuola), uno sforzo di cooperazione volto alla utilizzazione del personale inadempiente in altre mansioni, mediante adozione di diverse modalità di esecuzione delle rispettive prestazioni lavorative.

La disciplina censurata poggia, quindi, sull'evidente presupposto che per i menzionati comparti lavorativi, con riferimento ai quali la legge ha avvertito la speciale esigenza di mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza, ovvero di servizi svolti a contatto con persone in situazione di fragilità, non poteva obbligarsi il datore di lavoro ad adibire i soggetti che non avessero inteso vaccinarsi a mansioni comunque idonee ad evitare il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2, come è invece richiesto dall'art. 4, comma 7, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, per i soggetti che avessero dovuto omettere o differire la vaccinazione in ragione di un accertato pericolo per la salute.

La disposizione censurata si fonda sul rilievo che un più ampio dovere datoriale di cosiddetto *repêchage*, quale quello auspicato dai rimettenti, non fosse compatibile con le specificità di tali organizzazioni aziendali, se non al rischio di mettere in pericolo la salute del lavoratore stesso, degli altri lavoratori e dei terzi, portatori di interessi costituzionali prevalenti sull'interesse del dipendente di adempiere per poter ricevere la retribuzione. Le disposizioni censurate hanno escluso, cioè, l'opportunità di addossare al datore un obbligo generalizzato di adottare accomodamenti organizzativi, non ravvisando, in rapporto alle categorie professionali in esame, le condizioni della

fungibilità e della sia pur parziale idoneità lavorativa residua del dipendente non vaccinato, condizioni sempre necessarie, in caso di impossibilità sopravvenuta della prestazione, per giustificare la permanenza di un apprezzabile interesse datoriale a una diversa prestazione lavorativa.

13.5.− È vero, del resto, che la situazione di temporanea impossibilità della prestazione lavorativa in cui si viene a trovare il dipendente che non abbia adempiuto all'obbligo vaccinale deriva pur sempre da una scelta individuale di quest'ultimo e non da un fatto oggettivo. Nondimeno il legislatore, proprio nel rispetto della eventuale scelta del lavoratore di non attenersi all'obbligo vaccinale, si è limitato a prevedere la sospensione del rapporto di lavoro, disciplinando la fattispecie alla stregua di una impossibilità temporanea non imputabile. Di conseguenza, poiché la prestazione offerta dal lavoratore che non si è sottoposto all'obbligo vaccinale non è conforme al contratto, come integrato dalla legge, è certamente giustificato il rifiuto della stessa da parte del datore di lavoro e lo stato di quiescenza in cui entra l'intero rapporto è semplicemente un mezzo per la conservazione dell'equilibrio giuridico-economico del contratto.

Parimenti, poiché il datore di lavoro può eccepire l'inosservanza dell'obbligo di sicurezza da parte del lavoratore e pertanto rifiutarsi di ricevere la sua prestazione fino a quando questi non provveda a vaccinarsi, neppure egli è stato costretto dal legislatore ad adeguare la propria organizzazione per assegnare al dipendente mansioni che non comportassero il rischio di contagio da SARS-CoV-2; ciò tanto più comprensibilmente nel contesto di quegli specifici comparti normativamente selezionati per la particolare incidenza del fine di tutela della salute pubblica e del mantenimento di adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione dei rispettivi servizi, svolti a contatto con soggetti in situazione di fragilità.

Per effetto del d.l. n. 172 del 2021, come convertito, che ha fatto venir meno il dovere datoriale di *repêchage* a mansioni disponibili non comportanti un rischio di contagio (se non per i soggetti esentati dalla vaccinazione per motivi di salute), il datore di lavoro che rifiuta la prestazione del lavoratore non versa, pertanto, in *mora credendi*, essendo, piuttosto, tale rifiuto implicato dalla carenza di un requisito essenziale di carattere sanitario per lo svolgimento della prestazione stessa.

13.6.− Il bilanciamento dei principi sottesi agli artt. 4, 32 e 35 Cost., realizzato dal legislatore nella individuazione dei tempi e dei modi della vaccinazione, risulta perciò esercitato negli artt. 4, comma 7, e 4-*ter*, comma 3, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, in modo non irragionevole.

La scelta operata di non prevedere per i lavoratori, esercenti le professioni sanitarie o operatori di interesse sanitario, o impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie, che avessero deciso di non vaccinarsi, un obbligo del datore di lavoro di adibizione a mansioni anche diverse, a differenza di quanto invece stabilito per coloro che dovessero omettere o differire la vaccinazione a causa di accertato pericolo per la salute o per il personale docente ed educativo della scuola, non risulta contraria ai principi di eguaglianza e di ragionevolezza. Tale scelta, giacché correlata alle condizioni di idoneità richieste per l'espletamento di peculiari attività lavorative, appare, piuttosto, suffragata dalla necessità dell'adozione di misure provvisorie, indispensabilmente collegate alla evoluzione delle conoscenze scientifiche, culminando in un bilanciamento tra il diritto fondamentale al lavoro del dipendente, la libertà di autodeterminazione individuale attinente alle decisioni inerenti alle cure sanitarie e la tutela della salute pubblica, cui si correla l'esigenza di mantenimento di adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza.

Il diverso trattamento normativo cui sono soggetti i lavoratori esercenti le professioni sanitarie o operatori di interesse sanitario, o impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie, è giustificato dal maggior rischio di contagio sia per se stessi che per le persone particolarmente fragili in relazione al loro stato di salute o all'età avanzata; e ciò costituisce ragione sufficiente per regolare diversamente le conseguenze della mancata sottoposizione a vaccinazione rispetto a lavoratori, quali quelli occupati negli istituti scolastici, che rendono le loro prestazioni in situazioni non omogenee, così come rispetto a lavoratori che siano esentati dalla vaccinazione per motivi di salute.

Alla scelta del legislatore non è stata verosimilmente estranea neppure la considerazione che l'obbligo di ripescaggio costituisce per il datore di lavoro un significativo fattore di rigidità

organizzativa, dal quale, non irragionevolmente, si sono volute sollevare le strutture sanitarie e assistenziali, quelle più esposte, cioè, all'impatto della pandemia.

13.7.− Non può, del resto, non considerarsi che la adibizione a mansioni diverse, prescritta invece dall'art. 4, comma 7, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, in favore dei soggetti che avessero dovuto omettere o differire la vaccinazione per motivi di salute, costituisce misura eccezionale di natura solidaristica, imposta dalla legge al datore di lavoro anche ove non fossero concretamente disponibili nell'organizzazione aziendale posti idonei ad evitare il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2, facendo così salvo il diritto del lavoratore alla retribuzione pur ove questi non rendesse effettivamente la sua prestazione.

Anche tali questioni, pertanto, devono essere dichiarate non fondate.

14.− Devono infine esaminarsi le questioni relative all'art. 4, comma 5, nonché all'art. 4-*ter*, comma 3, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, sollevate, in riferimento complessivamente agli artt. 2, 3 e 32, secondo comma, Cost., nei giudizi di cui ai numeri 47, 70, 71, 101, 102, 107 e 108 reg. ord. 2022, nella parte in cui tali norme, nel prevedere che «[p]er il periodo di sospensione, non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati», escludono, in relazione al personale di cui al comma 1 della citata disposizione, nonché al personale di cui alle lettere *a)* e *c)* del comma 1 dell'art. 4-*ter*, l'erogazione dell'assegno alimentare previsto dalla legge ovvero dalla contrattazione collettiva in caso di sospensione dal diritto di svolgere l'attività lavorativa per il mancato assolvimento dell'obbligo vaccinale per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2.

Per i rimettenti tale scelta legislativa sarebbe contraria al canone di ragionevolezza e discriminatoria.

14.1.− Le considerazioni sinora svolte inducono a ritenere non fondate anche tali questioni.

14.2.− Si è già evidenziato che, nel meccanismo degli artt. 4, 4-*bis* e 4-*ter* del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, e sue successive modifiche, la mancata sottoposizione a vaccinazione ha determinato la sopravvenuta e temporanea impossibilità per il dipendente di svolgere le proprie mansioni, e la sospensione del medesimo lavoratore ha rappresentato per il datore di lavoro l'adempimento di un obbligo nominato di sicurezza, inserito nel sinallagma contrattuale.

L'effetto stabilito dalle norme censurate, secondo cui al lavoratore che decida di non sottoporsi alla vaccinazione non sono dovuti, nel periodo di sospensione, «la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati», giustifica, pertanto, anche la non erogazione al lavoratore sospeso di un assegno alimentare (in misura non superiore alla metà dello stipendio, come, ad esempio, previsto per gli impiegati civili dello Stato dall'art. 82 del d.P.R. n. 3 del 1957, e in altri casi dalla contrattazione collettiva), considerando che il lavoratore decide di non vaccinarsi per una libera scelta, in ogni momento rivedibile.

14.3.− In sostanza, poiché nel periodo di sospensione del dipendente non vaccinato, pur essendo formalmente in essere il rapporto, è carente *medio tempore* la sussistenza del sinallagma funzionale del contratto, la negazione altresì del diritto all'erogazione di un assegno alimentare in favore del lavoratore inadempiente all'obbligo vaccinale, che i rimettenti riconducono all'applicazione delle norme censurate, si giustifica quale conseguenza del principio generale di corrispettività, essendo il diritto alla retribuzione, come ad ogni altro compenso o emolumento, comunque collegato alla prestazione lavorativa, eccetto i casi in cui, mancando la prestazione lavorativa in conseguenza di un illegittimo rifiuto del datore di lavoro, l'obbligazione retributiva sia comunque da quest'ultimo dovuta.

14.4.− L'interpretazione delle disposizioni in esame prescelta dai rimettenti valorizza la portata onnicomprensiva del riferimento testuale a ogni emolumento, inteso come ogni entrata o beneficio che trovi causa nel rapporto di lavoro, tale perciò da escludere altresì il diritto all'assegno alimentare del lavoratore non vaccinato. Questa interpretazione non può comunque dirsi costituzionalmente illegittima con riguardo al diverso trattamento riservato alle situazioni del lavoratore del quale sia stata disposta la sospensione dal servizio a seguito della sottoposizione a procedimento penale o disciplinare, in base all'art. 82 del d.P.R. n. 3 del 1957 o al sopravvenuto contratto collettivo di comparto, come stabilito dall'art. 59 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.

29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della L. 23 ottobre 1992, n. 421) e poi dall'art. 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

La disciplina dell'assegno alimentare invocata nelle ordinanze di rimessione, quale fattispecie cui raffrontare le norme censurate per verificarne la ragionevolezza, configura la sospensione come misura provvisoria, priva di carattere sanzionatorio e piuttosto disposta cautelarmente nell'interesse pubblico (ordinanze n. 541 e n. 258 del 1988), destinata ad essere travolta dall'esaurimento dei paralleli procedimenti, il che rende improponibile la comparazione. Invero, la scelta del legislatore di equiparare quei determinati periodi di inattività lavorativa alla prestazione effettiva trova lì giustificazione nella esigenza sociale di sostegno temporaneo del lavoratore per il tempo occorrente alla definizione dei relativi giudizi e alla verifica della sua effettiva responsabilità, ancora non accertata.

Se, quindi, in tali casi, il riconoscimento dell'assegno alimentare si giustifica alla luce della necessità di assicurare al lavoratore un sostegno allorquando la temporanea impossibilità della prestazione sia determinata da una rinuncia unilaterale del datore di lavoro ad avvalersene e da atti o comportamenti che richiedono di essere accertati in vista della prosecuzione del rapporto, ben diverso è il caso in cui, per il fatto di non aver adempiuto all'obbligo vaccinale, è il lavoratore che decide di sottrarsi unilateralmente alle condizioni di sicurezza che rendono la sua prestazione lavorativa, nei termini anzidetti, legittimamente esercitabile.

14.5.− I rimettenti fanno leva, altrimenti, sull'argomento che l'assegno alimentare, concesso ai sensi dell'art. 82 del d.P.R. n. 3 del 1957 o previsto dalla contrattazione collettiva, secondo diffusa interpretazione giurisprudenziale, non ha natura retributiva, ma assistenziale, in quanto non rappresenta il corrispettivo dell'attività lavorativa svolta, ma trova fondamento nell'assicurazione delle esigenze di vita di colui che risulta comunque *medio tempore* dipendente. Avendo l'assegno alimentare lo scopo di fornire una fonte di reddito al dipendente pubblico e alla sua famiglia, di carattere temporaneo, in quanto limitato al periodo di efficacia della sospensione dal servizio, si reputa dai giudici *a quibus* che la relativa corresponsione spetti *ope legis* e indipendentemente dalla sua specifica previsione nel provvedimento di sospensione. In tale prospettiva, l'assegno alimentare in favore dell'impiegato sospeso costituirebbe un diritto soggettivo di automatica applicazione, nonostante la temporanea interruzione del termine sinallagmatico dello svolgimento della prestazione da parte del lavoratore.

Anche muovendo da tale premessa interpretativa, tuttavia, rimane smentita la conclusione che configuri quale soluzione costituzionalmente obbligata l'accollo al datore di lavoro della erogazione solidaristica, in favore del lavoratore che non abbia inteso vaccinarsi e che sia perciò solo temporaneamente inidoneo allo svolgimento della propria attività lavorativa, di una provvidenza di natura assistenziale, esulante dai diritti di lavoro, atta a garantire la soddisfazione delle esigenze di vita del dipendente e della sua famiglia.

Posto cioè che l'erogazione dell'assegno alimentare rappresenta per il datore di lavoro un costo netto, senza corrispettivo, non è irragionevole che il legislatore ne faccia a lui carico quando l'evento impeditivo della prestazione lavorativa abbia carattere oggettivo, e non anche quando l'evento stesso rifletta invece una scelta – pur legittima – del prestatore d'opera.

Anche tali questioni, pertanto, devono essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

1) [omissis]

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 1, e dell'art. 4, commi 1, 4 e 5, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito – come modificati dal d.l. n. 172

del 2021, come convertito, e dal decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 (Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza, e altre disposizioni in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 19 maggio 2022, n. 52 – sollevate, in riferimento agli artt. 3, 4, 32 e 35 Cost., dal Tribunale ordinario di Padova, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza iscritta al n. 76 del registro ordinanze 2022;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 7, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito – come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *b)*, del d.l. n. 172 del 2021, come convertito, nonché come richiamato dall'art. 4-*ter*, comma 2, del medesimo d.l. n. 44 del 2021 – sollevate, in riferimento agli artt. 3, 4, 32 e 35 Cost., dal Tribunale ordinario di Brescia e dal Tribunale ordinario di Padova, entrambi in funzione di giudici del lavoro, con le ordinanze iscritte ai numeri 71, 76, 77, 107 e 108 del registro ordinanze 2022;

4) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4-*ter*, comma 4, e 4, comma 5, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, il secondo come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *b)*, del d.l. n. 172 del 2021, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32, secondo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Brescia e dal Tribunale ordinario di Catania, entrambi in funzione di giudici del lavoro, con le ordinanze iscritte ai numeri 47, 70, 71, 101, 102, 107 e 108 del registro ordinanze 2022.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° dicembre 2022.