CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **188/2022** (ECLI:IT:COST:2022:188)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMATO** - Redattore: **BUSCEMA**
Udienza Pubblica del **21/06/2022**; Decisione del **21/06/2022**
Deposito del **25/07/2022**; Pubblicazione in G. U. **27/07/2022**
Norme impugnate: Art. 7 della legge della Regione Veneto 06/04/2012, n. 13.
Massime: **45037**
Atti decisi: **ord. 132/2021**

SENTENZA N. 188

ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 7 della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l’esercizio 2012), promosso dal Consiglio di Stato, sezione seconda, nel procedimento vertente tra la Regione Veneto e A. D., con ordinanza del 30 giugno 2021, iscritta al n. 132 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella Gazzetta

Ufficiale della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione di A. D. e quello, fuori termine, della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2022 il Giudice relatore Angelo Buscema;

udito l'avvocato Mariagrazia Romeo per A. D.;

deliberato nella camera di consiglio del 21 giugno 2022.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza iscritta al registro ordinanze n. 132 del 2021, il Consiglio di Stato, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 36 e 53 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012), ai sensi del quale «[a]l titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori spetta il 30 per cento dell'indennità della diaria a titolo di rimborso spese, del rimborso spese di trasporto e del trattamento di missione previsti dalla legge regionale 30 gennaio 1997, n. 5 "Trattamento indennitario dei consiglieri regionali" e successive modificazioni, per i consiglieri regionali e secondo le modalità per gli stessi previste».

1.1.– Il giudizio a quo trae origine dall'appello proposto dalla Regione Veneto contro A. D., per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione prima, 31 gennaio 2013, n. 111, con cui il giudice di prime cure aveva accolto il ricorso proposto dalla medesima A. D., avverso la nota della Segreteria generale del Consiglio regionale del Veneto del 3 maggio 2012, n. 0008338, che aveva provveduto a ridurne il trattamento indennitario del settanta per cento in applicazione dell'art. 7 della legge reg. Veneto n. 13 del 2012.

Riferisce il rimettente che A. D., con decreto del Presidente del Consiglio regionale 7 dicembre 2010, n. 20, veniva nominata a capo dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori, figura istituita con legge della Regione Veneto 9 agosto 1988, n. 42 (Istituzione dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori), a cui spettava «l'indennità, la diaria a titolo di rimborso spese, il rimborso spese di trasporto e il trattamento di missione previsti dalla legge regionale 30 gennaio 1997, n. 5, per i consiglieri regionali e secondo le modalità per gli stessi previste» (art. 7 della legge reg. Veneto n. 42 del 1988).

Successivamente, con l'art. 7 della legge reg. Veneto n. 13 del 2012, il Consiglio regionale modificava l'anzidetta disposizione, riducendone l'importo, prevedendo che al titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori spettasse il trenta per cento del trattamento indennitario dei consiglieri regionali. A. D. proponeva, dunque, ricorso al TAR Veneto, chiedendo l'annullamento della nota della Segreteria generale del Consiglio con cui le veniva comunicata la decurtazione del settanta per cento del trattamento economico e di «qualsiasi altro atto antecedente, conseguente e connesso ed, in particolare, delle determinazioni stipendiali relative ai mesi di aprile e maggio 2012», nonché, in via subordinata, la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della richiamata legge reg. Veneto n. 13 del 2012, in riferimento agli artt. 3, 23, 36, 53 e 97 Cost.

Il TAR Veneto, con la richiamata sentenza n. 111 del 2013, accoglieva il ricorso e, facendo applicazione del principio tempus regit actum, annullava la nota della Segreteria generale, «essendo il provvedimento di nomina della ricorrente a titolare dell'Ufficio di Protezione e Pubblica Tutela dei Minori, antecedente all'introduzione da parte dell'art. 7, comma 1, della

Legge di Finanza Regionale 6 aprile 2012, n. 13, della nuova normativa concernente il trattamento economico spettante a tale organo, e non avendo contemplato la predetta Legge Finanziaria una espressa disposizione normativa in deroga all'art. 11 delle Disposizioni sulla Legge in generale». Affermava, dunque, il TAR Veneto, che la normativa regionale di decurtazione del trattamento economico del titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori avrebbe dovuto trovare applicazione «esclusivamente nei confronti dei successivi titolari» di tale Ufficio.

1.2.– Il Collegio rimettente, condividendo le censure della Regione appellante, ritiene che il TAR non abbia correttamente interpretato il principio di irretroattività della legge, poiché la nomina di titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori non avrebbe consolidato, in capo al soggetto investito delle relative funzioni, alcuna pretesa, giuridicamente tutelabile, al mantenimento del medesimo trattamento indennitario stabilito all'atto del conferimento dell'incarico, né lo avrebbe cristallizzato con carattere di insensibilità rispetto a sopravvenienze normative che, veicolate da equiparata fonte normativa, avessero inteso diversamente disciplinare la composizione del trattamento stesso.

L'irretroattività sarebbe, infatti, da riferirsi esclusivamente ai rapporti esauriti, mentre, al momento dell'introduzione della legge reg. Veneto n. 13 del 2012, l'incarico di A. D. era ancora in corso.

Afferma, pertanto, il Consiglio di Stato di non poter condividere il percorso logico che ha condotto il giudice di prime cure all'accoglimento del ricorso, in difetto di una espressa previsione che, pur a fronte della introduzione di un nuovo assetto normativo della materia, nondimeno mantenga, per un definito arco temporale, la vigenza della disciplina modificata.

1.3.– Ritenuta dunque l'applicabilità al caso di specie della norma in esame, il Consiglio di Stato passa ad esaminare l'eccezione – già articolata in primo grado e riproposta dall'appellata A. D., ai sensi dell'art. 101, comma 2, dell'Allegato 1 (codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo) – d'illegittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 7 della legge reg. Veneto n. 13 del 2012, per asserito contrasto con gli artt. 3, secondo comma, 23, 36 e 53 Cost.

Osserva anzitutto il giudice a quo che la norma censurata è contenuta nel Capo II della legge finanziaria regionale per l'anno 2012, rubricato «Razionalizzazione della spesa e del costo degli apparati amministrativi». In effetti, analoga riduzione a quella subita dal titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori sarebbe stata disposta anche per il Difensore civico, il cui trattamento indennitario, originariamente omogeneo a quello di A. D., è stato ridotto del settanta per cento.

Aggiunge il rimettente che la norma regionale censurata, dichiaratamente ispirata a esigenze di razionalizzazione e contenimento degli oneri per il funzionamento dell'apparato amministrativo, trarrebbe univoco fondamento nel decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, il cui art. 6, comma 3, avrebbe stabilito, a decorrere dal 1° gennaio 2011, l'automatica riduzione del dieci per cento, rispetto agli importi risultanti al 30 aprile 2010, di tutte «le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni […] incluse le autorità indipendenti, ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo».

Rammenta il Consiglio di Stato che questa Corte sarebbe stata più volte chiamata a pronunciarsi su norme statali inquadrabili nella categoria dei cosiddetti «tagli lineari» e

suscettibili di incidere, in senso peggiorativo, su situazioni soggettive attinenti a rapporti di durata. Il giudice delle leggi, in particolare, avrebbe affermato che la potestà legislativa, in questi casi, dovrebbe svolgersi nell'osservanza dei principi di ragionevolezza ed eguaglianza (è richiamata la sentenza n. 282 del 2005), di legittimo affidamento dei cittadini sulla stabilità della situazione normativa preesistente (è richiamata la sentenza n. 525 del 2000), di certezza delle situazioni giuridiche ormai consolidate (sono richiamate le sentenze n. 24 del 2009, n. 74 del 2008 e n. 156 del 2007), nonché di coerenza dell'ordinamento (è richiamata la sentenza n. 209 del 2010).

Per costante giurisprudenza costituzionale, i valori della certezza del diritto e del legittimo affidamento potrebbero essere ragionevolmente e proporzionalmente sacrificati solo se i relativi interventi siano finalizzati a soddisfare esigenze indifferibili di bilancio, ma non se si rivelino preordinati a coprire altre norme di spesa.

Quanto al caso di specie, il giudice a quo osserva che la norma censurata si porrebbe in contrasto anzitutto con l'art. 36 Cost., posto che l'indennità in questione costituirebbe reddito assimilato a quello da lavoro dipendente e sarebbe pertanto assoggettato alla relativa tassazione, ai sensi degli artt. 51 e 52 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, recante «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi» (è citata la risoluzione dell'Agenzia delle entrate del 9 dicembre 2010, n. 126/E). In questo senso, una riduzione del 70 per cento del trattamento economico del titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori, nel corso del suo svolgimento, lasciando inalterate le funzioni e i compiti già attribuiti, renderebbe evidente la lesione del menzionato parametro costituzionale, anche in considerazione dell'incompatibilità di tale incarico «con l'esercizio di qualsiasi attività di lavoro autonomo o subordinato e di qualsiasi commercio o professione» (è citato l'art. 5, comma 3, della legge reg. Veneto n. 42 del 1988).

La norma regionale sarebbe altresì in contrasto con l'art. 3, secondo comma, Cost., in riferimento al principio di ragionevolezza, giacché a fronte della dichiarata finalità di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, sarebbe disposta la riduzione del trattamento solamente per due figure, senza estendere il ridimensionamento di indennità e compensi in egual misura ad altre posizioni. Tale elemento renderebbe altresì evidente l'assenza di proporzionalità della norma censurata, poiché inidonea al conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica.

Secondo il rimettente, in definitiva, l'operata riduzione del trattamento indennitario verrebbe a configurarsi come una prestazione patrimoniale imposta, di natura sostanzialmente tributaria, contrastante con il principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost.; si tratterebbe di prestazione applicata a una sola categoria di contribuenti, prescindendo da qualsiasi valutazione in termini di capacità reddituale, tale da determinare, conseguentemente, anche una lesione del principio di uguaglianza.

1.4.– Quanto alla rilevanza, espone il Collegio rimettente che, tanto l'accoglibilità della censura formulata dall'appellante Regione Veneto, quanto il soddisfacimento della pretesa sostanziale della quale è portatrice la parte appellata, sarebbero «intermediat[e]» dalla caducazione della disposizione di legge regionale censurata, atteso che soltanto la dichiarazione di illegittimità costituzionale di quest'ultima potrebbe consentire «la piena riespansione» della norma di cui all'art. 7 della legge reg. Veneto n. 42 del 1988, con riconfigurazione del trattamento indennitario nella sua originaria commisurazione.

Afferma, peraltro, il Consiglio di Stato che la rilevanza delle questioni non sarebbe attenuata dalla sopravvenuta abrogazione della norma censurata (nonché dell'intera legge reg. Veneto n. 42 del 1988), per effetto dell'art. 17 della legge della Regione Veneto 24 dicembre 2013, n. 37 (Garante regionale dei diritti della persona), in forza della quale le funzioni originariamente attribuite al titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori

(nonché al Difensore civico) sarebbero state assorbite e concentrate nella neoistituita figura del Garante regionale.

Ai sensi dell'art. 19 della legge reg. Veneto n. 37 del 2013, infatti, «[i]n prima applicazione della presente legge, alla nomina del Garante si dà corso a decorrere dalla prima legislatura successiva alla data di entrata in vigore della presente legge; a tal fine il Consiglio regionale è convocato almeno centottanta giorni prima della scadenza della legislatura in corso alla data di entrata in vigore della presente legge per eleggere il Garante. 2. Il Difensore civico di cui alla legge regionale 6 giugno 1988, n. 28 nonché il titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori di cui alla legge regionale 9 agosto 1988, n. 42, in carica all'entrata in vigore della presente legge, rimangono in carica fino all'insediamento del Garante e ad essi ed all'esercizio delle rispettive funzioni continuano ad applicarsi le disposizioni rispettivamente di cui alle leggi regionali 6 giugno 1988, n. 28 e 9 agosto 1988, n. 42 e successive modificazioni, ivi compresa la disciplina di cui all'articolo 61, comma 2, della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 53 "Autonomia del Consiglio regionale". 3. Fino all'insediamento del Garante le funzioni di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale sono esercitate dal titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori».

A. D., dunque, avrebbe continuato a svolgere le proprie funzioni, fino all'esaurimento del mandato, anche successivamente all'approvazione della legge reg. Veneto n. 37 del 2013, dal che la persistente attualità dell'interesse della resistente – e, dunque, la rilevanza della questione – che conseguirebbe alla reintegrabilità ex tunc del trattamento indennitario illegittimamente decurtatole.

2.– Si è costituita in giudizio A. D., chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate dal giudice a quo.

Sostiene la parte che il suo incarico, conferitole con decreto del Presidente del Consiglio regionale Veneto del 7 dicembre 2010, n. 20, prevedeva i medesimi requisiti previsti dalla legge per l'elezione a consigliere regionale, era incompatibile con l'esercizio di qualunque attività di lavoro autonomo o subordinato e di qualsiasi commercio o professione, e veniva retribuito con le medesime indennità, la diaria e i rimborsi spese previsti per i consiglieri regionali (sono richiamati gli artt. 4, 5 e 7 della legge reg. Veneto n. 13 del 2012). Tale ruolo – di durata quinquennale e rinnovabile una sola volta – avrebbe rappresentato dunque una figura di garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, istituita in aderenza alla Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, e alla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 20 marzo 2003, n. 77.

La «drastica riduzione» dell'importo dell'indennità del titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori disposta dall'art. 7 della legge reg. Veneto n. 13 del 2012 contrasterebbe, pertanto, con diversi parametri costituzionali.

2.1.– Quanto all'art. 3 Cost., la norma regionale censurata violerebbe il principio di ragionevolezza sotto diversi profili.

Anzitutto, la riduzione del settanta per cento dell'indennità mensile del titolare dell'Ufficio sarebbe stata disposta in modo arbitrario, senza alcuna corrispondente revisione delle sue attribuzioni. Le funzioni di A. D., infatti, non solo non avrebbero subìto alcun ridimensionamento; ma – per effetto dell'art. 19 della legge reg. Veneto n. 37 del 2013 – sarebbero state addirittura incrementate, essendo previsto che fino all'insediamento del Garante «le funzioni di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale sono esercitate dal titolare dell'Ufficio per la protezione e pubblica tutela dei minori», sommando in capo ad esso, quindi, alle funzioni di tutela dei minori quelle di garante per le persone sottoposte a misure restrittive.

L'irragionevolezza del taglio all'indennità si ravviserebbe altresì a fronte della previsione statale di cui all'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, che avrebbe disposto la riduzione del dieci per cento delle indennità, dei compensi, dei gettoni o delle retribuzioni, comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni.

La norma regionale veneta, infatti, contenuta nel Capo II della legge finanziaria per il 2012, dedicato alla «razionalizzazione della spesa e del costo degli apparati amministrativi» avrebbe previsto la riduzione dell'indennità del settanta per cento solo per il Tutore dei minori e per il Difensore civico. Tale riduzione «ad personam» sarebbe dunque irragionevole perché inidonea a perseguire l'obiettivo di contenimento dei costi al quale essa espressamente tende.

In proposito, sono citate le sentenze di questa Corte in cui si affermerebbe che una riduzione del trattamento economico dei rapporti di durata sarebbe legittima, sotto il profilo della ragionevolezza, alla duplice condizione che il sacrificio imposto sia bilanciato dal perseguimento della stabilità finanziaria dell'ordinamento e che abbia carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario e consentaneo allo scopo prefisso (sentenze n. 16 del 2017, n. 310 del 2013, n. 223 del 2012 e n. 330 del 1999). La norma censurata, invece, sarebbe volta a introdurre una riduzione stabile e permanente del trattamento economico del titolare dell'Ufficio, con ciò rivelando un ulteriore profilo di irragionevolezza.

2.2.– Sarebbe altresì leso il principio di proporzionalità della retribuzione alla quantità e qualità dell'attività svolta, sancito dall'art. 36 Cost.

Posto che, per costante giurisprudenza costituzionale, la retribuzione proporzionata dovrebbe valutarsi con riferimento all'insieme delle voci che concorrono al trattamento retributivo, afferma A. D. che la norma censurata applicherebbe una riduzione su tutte le voci che concorrono a configurare la sua indennità, ossia: indennità di carica, diaria, rimborso spese e trattamento di missione, cioè su tutte le voci che avrebbero concorso – fin dall'approvazione della legge reg. Veneto n. 42 del 1988 – a rendere la retribuzione, equiparata a quella dei Consiglieri regionali, proporzionata all'attività svolta, con pregiudizio anche per il potere d'acquisto e conseguente «vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite».

2.3.– A. D. si duole, infine, della lesione del principio di capacità contributiva, recato dall'art. 53 Cost., giacché la norma regionale censurata, disponendo una decurtazione così ingente, sarebbe assimilabile a una prestazione patrimoniale imposta, di natura sostanzialmente tributaria, che per sua natura avrebbe dovuto gravare (a parità di redditi incisi) su tutti i cittadini. È citata in proposito la sentenza di questa Corte n. 245 del 1997, in cui sarebbe affermato che i principi di eguaglianza e solidaristico (artt. 2 e 3 Cost.) costituirebbero un limite all'azione impositiva. La riduzione disposta nei confronti della parte appellata, nel giudizio a quo, apparirebbe pertanto irrazionale e illegittima anche qualora venisse interpretata come misura patrimoniale imposta volta a tutelare esigenze di stabilità della finanza pubblica. Per queste ragioni la parte chiede che vengano accolte le censure formulate dal Consiglio di Stato.

3.– A. D. ha depositato nei termini ulteriore memoria, in cui ha sostanzialmente ribadito le censure di illegittimità costituzionale riportate nell'atto di costituzione, riproducendo anche alcuni passaggi di recenti pronunce di questa Corte sulla tutela del legittimo affidamento (sono citate, in particolare, le sentenze n. 104 e n. 61 del 2022).

4.– In prossimità dell'udienza e fuori termine, la Regione ha depositato una memoria di costituzione, in cui, in sintesi, eccepisce l'inammissibilità e, in subordine, la non fondatezza delle questioni.

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza iscritta al registro ordinanze n. 132 del 2021, il Consiglio di Stato, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 36 e 53 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012), ai sensi del quale «[a]l titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori spetta il 30 per cento dell'indennità della diaria a titolo di rimborso spese, del rimborso spese di trasporto e del trattamento di missione previsti dalla legge regionale 30 gennaio 1997, n. 5 "Trattamento indennitario dei consiglieri regionali" e successive modificazioni, per i consiglieri regionali e secondo le modalità per gli stessi previste».

La norma – censurata nel procedimento vertente tra la Regione Veneto e A. D., già a capo dell'Ufficio per la protezione e la pubblica tutela dei minori e ricorrente in primo grado nel giudizio a quo – sarebbe anzitutto lesiva del principio del legittimo affidamento, posto che determinerebbe una decurtazione permanente dell'indennità spettante al titolare dell'incarico indennitario in parola, in contrasto con la giurisprudenza costituzionale che ha ammesso i cosiddetti "tagli lineari" alla duplice condizione della temporaneità e della finalizzazione al contenimento della spesa pubblica.

Sarebbe altresì leso l'art. 3 Cost. sotto il duplice profilo della proporzionalità e della disparità di trattamento.

Quanto alla proporzionalità, afferma il giudice rimettente che l'art. 7 della legge reg. Veneto n. 13 del 2012 avrebbe disposto una riduzione del menzionato compenso in misura di ben sette volte superiore a quanto stabilito dall'art. 6, comma 3, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, ai sensi del quale, dal 1° gennaio 2011, è stata prevista l'automatica riduzione del 10 per cento», rispetto agli importi risultanti al 30 aprile 2010, di tutte «le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni […] incluse le autorità indipendenti, ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo.

Quanto alla disparità di trattamento, il Consiglio di Stato lamenta che la norma regionale censurata avrebbe imposto la riduzione del compenso del settanta per cento solo per due figure (il Difensore civico e il titolare dell'Ufficio per la protezione e la pubblica tutela dei minori), elemento, questo, che peraltro proverebbe l'inidoneità a conseguire il dichiarato intento volto al contenimento della spesa pubblica.

Sarebbe leso anche l'art. 36 Cost., poiché la norma censurata ridurrebbe del menzionato importo tutte le voci che concorrono a definire la retribuzione dell'incarico (indennità, diaria, rimborsi spese). La norma, infine, nell'applicare un taglio di tale entità a tutte le voci retributive, prevedrebbe una prestazione patrimoniale imposta, lesiva dell'art. 53 Cost., in quanto sganciata da qualunque riferimento alla capacità reddituale.

2.– In punto di rilevanza, espone il rimettente che, tanto l'accoglimento del ricorso in appello proposto dalla Regione Veneto, quanto il soddisfacimento della pretesa sostanziale della quale è portatrice la parte appellata, sarebbero «intermediat[e]» dalla caducazione della disposizione di legge regionale censurata, atteso che soltanto la dichiarazione di illegittimità costituzionale di quest'ultima potrebbe consentire «la piena riespansione» della norma di cui all'art. 7 della legge della Regione Veneto 9 agosto 1988, n. 42 (Istituzione dell'ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori), con rideterminazione del trattamento indennitario nella sua originaria commisurazione.

2.1.– Le questioni sollevate sono rilevanti e, pertanto, sotto questo profilo, ammissibili.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, la motivazione sulla rilevanza richiede un controllo meramente esterno «che deve limitarsi a verificarne la sufficienza e la plausibilità» (da ultimo, sentenza n. 75 del 2022).

A fronte del petitum ablativo formulato dal Consiglio di Stato, la rilevanza della questione trova sufficiente e plausibile motivazione nelle argomentazioni spese dal rimettente per illustrare come la norma regionale sia il presupposto logico e giuridico che ha determinato la decurtazione contestata nel giudizio a quo.

Quanto alla normativa applicabile in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale, al di là di ogni valutazione sulla correttezza dell'assunto del giudice a quo, secondo cui si avrebbe riviviscenza delle norme abrogate, deve solo rilevarsi che, per costante giurisprudenza di questa Corte, «il giudizio sulla vigenza delle norme giuridiche rientra nella competenza dei giudici comuni […], così come è affidata a questi ultimi la determinazione del modo in cui l'ordinamento si "ricompone" dopo una sentenza di accoglimento» (da ultimo, sentenza n. 75 del 2022).

3.– Sempre in via preliminare, occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la costituzione delle parti deve essere effettuata nel termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica, che nella specie è intervenuta il 15 settembre 2021 (n. 37 del 2021).

Pertanto, deve essere dichiarata inammissibile, in quanto tardiva, la costituzione in giudizio della Regione Veneto, poiché il relativo atto è stato depositato oltre il termine perentorio stabilito dal citato art. 3 (ex multis, sentenze n. 364 e n. 171 del 2010, nonché ordinanze n. 100 del 2009 e n. 124 del 2008).

4.– Passando all'esame del merito delle questioni, occorre prendere le mosse dalla dedotta violazione del principio di tutela del legittimo affidamento, «principio connaturato allo Stato di diritto» (ex multis, sentenze n. 241 del 2019, n. 73 del 2017, n. 170 e n. 160 del 2013) che trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost.

Tale principio, «da considerarsi ricaduta e declinazione "soggettiva" dell'indispensabile carattere di coerenza di un ordinamento giuridico, quale manifestazione del valore della certezza del diritto» (da ultimo, sentenza n. 136 del 2022), non è tutelato «in termini assoluti e inderogabili» (sentenze n. 89 del 2018 e n. 56 del 2015). Infatti, con riferimento ai rapporti di durata – quale quello oggetto del giudizio a quo – «"questa Corte ha più volte affermato che il legislatore dispone di ampia discrezionalità e può anche modificare in senso sfavorevole la disciplina di quei rapporti, ancorché l'oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti; ciò a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non trasmodi in un regolamento irrazionalmente lesivo del legittimo affidamento dei cittadini (ex plurimis, sentenze n. 241 del 2019, n. 16 del 2017, n. 203 del 2016 e n. 236 del 2009)" (sentenza n. 234 del 2020)» (sentenza n. 136 del 2022). Peraltro, anche il principio di tutela del legittimo affidamento «è sottoposto al normale bilanciamento proprio di tutti i diritti e valori costituzionali» (sentenza n. 108 del 2019).

5.– Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Veneto n. 13 del 2012 per violazione del principio di tutela del legittimo affidamento è fondata.

5.1.– La causa normativa che ha portato alla riduzione dell'indennità spettante al titolare dell'Ufficio per la protezione e la pubblica tutela dei minori è da inquadrarsi in un generale ridimensionamento delle spese per l'attività delle istituzioni regionali, da apprezzare nello

specifico contesto di necessità e urgenza indotto dalla grave crisi finanziaria che ha colpito il Paese tra la fine del 2011 e la prima metà del 2012 e che ha imposto alle pubbliche amministrazioni di ridurre del dieci per cento «le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate», ai sensi dell'art. 6, comma 3, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito.

Dai lavori preparatori della legge reg. Veneto n. 13 del 2012 emerge, infatti, che la riduzione è stata prevista per esigenze di contenimento e riorganizzazione della spesa pubblica, aspetto evidenziato nella stessa denominazione del Capo II della medesima legge regionale, in cui è contenuta la disposizione censurata: «Razionalizzazione della spesa e del costo degli apparati amministrativi».

Orbene, sul piano della ragionevole giustificazione di un intervento modificativo in peius di un rapporto di durata, questa Corte ha considerato idoneo «l'intento del contenimento della spesa (sentenze n. 236 del 2017 e n. 203 del 2016)» (sentenza n. 136 del 2022).

Tale rilievo, tuttavia, non è di per sé sufficiente per ritenere costituzionalmente giustificato l'intervento riduttivo posto in essere dal legislatore regionale.

5.2.– Occorre, infatti, altresì valutare se esso si traduca in un assetto lesivo dell'affidamento, apprezzando, in particolare, se la misura sia proporzionata – cioè, se «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) – anche in considerazione del grado di consolidamento dell'interesse della parte.

Con riguardo a quest'ultimo aspetto, va evidenziato che, se è vero che la norma censurata si inserisce all'interno di un più ampio programma di ridefinizione dei costi degli apparati politici regionali, attuato con la legge della Regione Veneto 13 gennaio 2012, n. 4 (Abolizione dell'istituto dell'assegno vitalizio, riduzione e semplificazione del trattamento indennitario dei consiglieri regionali), tale normativa regionale, tuttavia, in nessun caso ha imposto tagli che si avvicinano a quello previsto dalla disposizione censurata.

Se le iniziative del legislatore veneto, volte al conseguimento di risparmi, non consentono di ravvisare in capo alla ricorrente nel giudizio a quo un affidamento sul mantenimento del livello del trattamento economico originariamente riconosciutole, esse al contempo disvelano la sproporzione della misura disposta dalla norma censurata, che ha imposto un taglio di ammontare almeno doppio rispetto a quello che ha riguardato i consiglieri veneti e, comunque, ben sette volte superiore a quanto previsto dal d.l. n. 78 del 2010, come convertito.

A incidere sull'affidamento della ricorrente in primo grado concorre anche l'incompatibilità di tale incarico con l'esercizio di qualunque attività di lavoro autonomo o subordinato e di qualsiasi commercio o professione, nonché la previsione della sua durata quinquennale.

Sempre sul piano della proporzionalità, occorre valutare se lo strumento impiegato sia adeguato al raggiungimento dello scopo e se il sacrificio imposto, tra «più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati» (sentenza n. 1 del 2014).

Se la decurtazione prevista può ritenersi idonea a conseguire un risparmio, comportando una minore spesa per l'ente regionale, il test di proporzionalità non può ritenersi superato con riferimento alla valutazione del minor sacrificio imposto, alla stregua della percentuale di riduzione del compenso, sia in sé considerata, sia in rapporto a quelle praticate nel medesimo contesto temporale e normativo.

Nel caso di specie, la discrezionalità del legislatore veneto avrebbe dovuto essere

esercitata offrendo maggiore tutela alla posizione del titolare dell'incarico indennitario: la norma regionale censurata, praticando una riduzione sproporzionata, trasmoda in una lesione del legittimo affidamento sulla stabilità del rapporto, che ne determina l'illegittimità costituzionale.

6.– Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

7.– Come già affermato supra al punto 3, spetterà al giudice a quo individuare le modalità con cui "ricomporre l'ordinamento".

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.