

La Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012), che aveva ridotto del settanta per cento l'indennità di missione spettante al titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela, percepita dai consiglieri regionali.

[Corte costituzionale, sentenza 25 luglio 2022, n. 188 – Pres. Amato, Red. Buscema](#)

**Impiegato dello stato e pubblico - Trattamento di missione – Decurtazione – Tutela del legittimo affidamento – Principio di proporzionalità – Disparità di trattamento - Incostituzionalità.**

*È incostituzionale l'art. 7 della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012).* (1)

I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale ha accolto la q.l.c. dell'art. 7 della [legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13](#) (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012), secondo cui “[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 questione era stata sollevata dal [Consiglio di Stato, sez. II, con ordinanza 30 giugno 2021, n. 4997](#).

II. - In particolare:

- a) la vicenda è originata dall'impugnazione innanzi al T.a.r. per il Veneto della nota della Segreteria generale del Consiglio regionale del Veneto, che aveva ridotto il trattamento indennitario del capo dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori, rispetto al medesimo trattamento elargito in favore dei consiglieri regionali, del settanta per cento in applicazione dell'art. 7 della legge regionale del Veneto n. 13 del 2012;
- b) il ricorso è stato accolto con sentenza del [T.a.r. per il Veneto, sez. I, 31 gennaio 2013, n. 111](#), che, facendo applicazione del principio *tempus regit actum*, ha annullato 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”. Il T.a.r.,

quindi, ha affermato 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;

- c) avverso la predetta sentenza ha interposto appello la regione Veneto e nell'ambito del relativo giudizio, si è innestato il deferimento in questione.

III. – La Corte costituzionale, in via preliminare ha ricostruito il quadro normativo regionale vigente. In particolare è stato osservato quanto segue:

- d) la norma, secondo il giudice rimettente, 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;
- e) sarebbe stato, altresì, lesa l'art. 3 Cost. sotto il duplice profilo della proporzionalità e della disparità di trattamento, in quanto l'art. 7 della l.r. 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”*;
- f) quanto alla disparità di trattamento, il Consiglio di Stato osserva 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;
- g) sarebbe stato lesa 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);
- h) 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;

- i) la consulta ha condiviso le questioni sollevate, osservando che per costante giurisprudenza della medesima Corte, la motivazione sulla rilevanza richiede un controllo meramente esterno *“che deve limitarsi a verificarne la sufficienza e la plausibilità”* (da ultimo, [sentenza 24 marzo 2022, n. 75](#));
- j) 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 la riviviscenza delle norme abrogate (art. 7 l.r. 9 agosto 1988, n. 42 - Istituzione dell'ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori), con rideterminazione del trattamento indennitario nella sua originaria commisurazione, si osserva che *“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 “ricompono” dopo una sentenza di accoglimento”* (cfr., sentenza n. 75 del 2022 cit.);
- k) passando all'esame del merito delle questioni, la decisione prende abbrivio dalla dedotta violazione del principio di tutela del legittimo affidamento, *“principio connaturato allo Stato di diritto”* (cfr. *ex multis*, [sentenze 21 novembre 2019, n. 241](#); [12 aprile 2017, n. 73](#); [12 luglio 2017, n. 170](#) in *Giur. costit.* 2017, 1555, con nota di PINELLI; [27 giugno 2013, n. 160](#) in *Giur. it.* 2014, 25, con nota di DEL PRATO) 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 3 giugno 2022, n. 136](#)), osserva la Corte, non è tutelato *“in termini assoluti e inderogabili”* ([sentenze 26 aprile 2018, n. 89](#) in *Foro it.* 2018, I, 2302, in *Giur. costit.* 2019, 1743, con nota di VARI e [31 marzo 2015, n. 56](#) in *Foro it.* 2015, I, 1903);

- k1) infatti, con riferimento ai rapporti di durata – quale quello oggetto del giudizio *a quo* – la 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;
- k2) 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](#) cit.; [24 gennaio 2017, n. 16](#) in *Ambiente* 2017, 203, con nota di SPINA; 21 luglio 2016, [n. 203](#) in *Rep. Foro it.* 2016, *Sanità pubblica e sanitari*, n. 355; 24 luglio 2009, [n. 236](#) in *Foro it.* 2009, I, 2921, in *Informazione prev.* 2009, 676, con nota di RUBBIO, in *Dir. relazioni ind.* 2010, 161, con nota di BOLLANI, in

*Nuove autonomie* 2010, 201, con nota di LORELLO; 9 luglio 2020, [n. 234](#) in *Riv. giur. lav.* 2021, II, 403, con nota di BUOSO);

- k3) peraltro, anche il principio di tutela del legittimo affidamento “è sottoposto al normale bilanciamento proprio di tutti i diritti e valori costituzionali” ([sentenza 9 maggio 2019, n. 108](#) in *Foro it.* 2019, I, 3001, in *Giur. it.* 2019, 2236 con nota di PAGANO, in *Giur. costit.* 2019, 1341, con nota di MABELLINI);
- l) per le ragioni predette la questione di legittimità costituzionale dell’art. 7 della legge regionale del Veneto n. 13 del 2012 per violazione del principio di tutela del legittimo affidamento è stata ritenuta fondata;
- m) la 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;
- n) dai lavori preparatori della legge regionale del 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”;
- n1) sul piano della ragionevole giustificazione di un intervento modificativo *in peius* di un rapporto di durata, la 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](#) cit.);
- n2) tale rilievo, tuttavia, non è di per sé sufficiente per ritenere costituzionalmente giustificato l’intervento riduttivo posto in essere dal legislatore regionale del Veneto;
- o) occorre, infatti, altresì valutare se esso si traduca in un assetto lesivo dell’affidamento, apprezzando, in particolare, se la misura sia proporzionata – vale a dire, 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 13 gennaio 2014, n. 1](#) in *Foro it.* 2014, I, 666, con nota di ROMBOLI, in *Giurisdiz. amm.* 2013, ant., 453, con nota di ANCORA, in *Riv. nel diritto* 2014, 803, con nota di MARINI, in *Giur. costit.* 2014, 1, con nota di

RESCIGNO, ANZON DEMMIG, D'ANDREA, MORRONE, LEHNER, in *Guida al dir.* 2014, fasc. 5, 90, con nota di SALERNO) – anche in considerazione del grado di consolidamento dell'interesse della parte;

- o1) con riguardo a quest'ultimo aspetto, va evidenziato che 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) in nessun caso ha imposto tagli che si avvicinano a quello previsto dalla disposizione censurata;
  - o2) 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 riconosciute, 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;
  - o3) 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;
- p) 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, prescrivere quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati"* ([sentenza n. 1 del 2014](#) cit.);
- p1) 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;
  - p2) 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.

IV. – Per completezza, sul tema dell'affidamento riposto nel legislatore quale criterio guida nella esegesi delle norme e sull'impiego dell'intelligenza artificiale si veda G. PASCUZZI, *Diritto e previsione*, in *Foro it.*, 2021, V, 10.