



# **Il Difensore Civico Regionale**

**Relazione Anno 2022**

**Avv. Giandonato Morra**

## Sommario

LA LEGISLAZIONE NAZIONALE E REGIONALE DI RIFERIMENTO .....	4
1. AMBITO AMMINISTRATIVO GENERALE.....	4
2. L'ACCESSO AGLI ATTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE LOCALE.....	5
3. AMBITO SOCIO SANITARIO.....	6
ALCUNE SEDI PROVINCIALI DELL'INPS NON RILASCIANO IL CERTIFICATO DI QUANTIFICAZIONE TFS NEI TERMINI PRESCRITTI A CAUSA DELLA CARENZA DI PERSONALE.....	7
LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE 159 DEL 2019 .....	9
IMU – AGEVOLAZIONE PER ABITAZIONE PRINCIPALE – LA NOZIONE SANCITA DAL LEGISLATORE E LA POSIZIONE DELLA CORTE COSTITUZIONALE.....	21
LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE 209 DEL 2022 .....	22
L'ATTIVITÀ DELL'UFFICIO NELL'ANNO 2022.....	37
I RICORSI E LE RICHIESTE DI RIESAME SUI DENEGATI ACCESSI - LE DECISIONI ASSUNTE DAL DIFENSORE CIVICO.....	40
FOCUS SULLE DECISIONI PIÙ SIGNIFICATIVE .....	41
INTERVENTO DI TUTELA NON GIURISDIZIONALE NEI CASI DI OMISSIONE, RITARDI, ILLEGITTIMITÀ O IRREGOLARITÀ RISCONTRATI IN ATTI O COMPORTAMENTI DELLA P.A. ....	47
1. PANORAMICA GENERALE.....	47
2. ALCUNI CASI.....	48
LA STRUTTURA DI SUPPORTO E L'ORGANIZZAZIONE DELL'ATTIVITÀ.....	59
1. IL RAPPORTO CON L'UTENZA.....	59
2. LO STAFF DELL'UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE.....	68
3. CONTATTI .....	69





## LA LEGISLAZIONE NAZIONALE E REGIONALE DI RIFERIMENTO



### 1. AMBITO AMMINISTRATIVO GENERALE

#### **Art. 82, comma 1 Statuto Regione Abruzzo**

*Il Difensore civico regionale è autorità indipendente della Regione preposta alla tutela amministrativa dei cittadini.*

#### **Art. 82, comma 2 Statuto Regione Abruzzo**

*Il Difensore civico è nominato dal Consiglio, con la maggioranza qualificata prevista dalla legge e con modalità che ne assicurino l'imparzialità e l'indipendenza.*

#### **L.R. 20 ottobre 1995, n. 126 e successive modificazioni ed integrazioni**

*Il Difensore civico svolge la propria attività al servizio dei cittadini in piena autonomia e non è soggetto ad alcuna forma di dipendenza o di controllo, gerarchico o funzionale.*

*L'azione del Difensore civico regionale è finalizzata a garantire l'effettivo rispetto dei principi di buon andamento, imparzialità, legalità, trasparenza, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.*

#### **Art. 16 della legge 127/1997**

*A tutela dei cittadini residenti nei comuni delle rispettive regioni e province autonome e degli altri soggetti aventi titolo secondo quanto stabilito dagli ordinamenti di ciascuna regione e provincia autonoma, i difensori civici delle regioni e delle province autonome, su sollecitazione di cittadini singoli o associati, esercitano, sino all'istituzione del difensore civico nazionale, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, limitatamente agli ambiti territoriali di rispettiva competenza, con esclusione di quelle che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia, le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture regionali e provinciali.*

#### **Art. 136 del D.Lgs 267/2000**

*Qualora un Ente locale, invitato a provvedere entro congruo termine, ritardi od ometta di compiere atti previsti come obbligatori dalla legge, il Difensore civico regionale può provvedere a mezzo di nomina di un commissario ad acta.*

## **2. L'ACCESSO AGLI ATTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE LOCALE**

*A tutela dei principi di trasparenza e di accesso agli atti amministrativi, presenti nell'ordinamento, le disposizioni di seguito richiamate affidano al Difensore civico regionale con riferimento ai soli atti di Regioni e EE.LL. la competenza per:*

- *il riesame del denegato accesso documentale, espresso o tacito , **art. 25, comma 4 della legge 241/1990;***
- *l'esame dei ricorsi avverso il denegato accesso civico - **art. 5, comma 8 del D.Lgs 33/2013 come sostituito dall'art. 6, comma 1 del D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97;***
- *l'esame dei ricorsi dei controinteressati avverso l'accoglimento della richiesta di accesso civico- **art. 5, comma 9 del D.Lgs 33/2013 come sostituiti dall'art. 6, comma 1 del D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97.***

### **3. AMBITO SOCIO SANITARIO**

#### **Art. 8 , 2° comma DPCM 19/05/1995**

*Il Difensore civico Regionale presiede le Commissioni Miste Conciliative istituite dalle ASL per la valutazione di istanze che abbiano per oggetto la violazione dei princìpi, fatti propri dalle Carte dei Diritti*

#### **Regolamento di Pubblica Tutela approvato con Deliberazione della Giunta Regionale n. 274 del 2011**

*Nel disciplinare i presupposti per ricorrere alla Commissione Mista Conciliativa (art. 7) ammette in ogni caso, la possibilità di ricorrere, esaurite le procedure previste dal regolamento, alle forme di tutela previste dalla legge istitutiva del Difensore civico (art. 8).*

#### **Art. 36 della legge 104/1992**

*La richiamata disposizione, all'interno della legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate contempla la possibilità della costituzione di parte civile del Difensore civico nei procedimenti penali per i reati di cui all'articolo 527 del codice penale, i delitti non colposi di cui ai titoli XII e XIII del libro II del codice penale, nonché i reati di cui alla legge 20 febbraio 1958, n. 75, commessi in danno di persona portatrice di minorazione fisica, psichica o sensoriale*

#### **Art. 2 legge 8 marzo 2017, n. 24.**

*Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono affidare all'ufficio del Difensore civico la funzione di garante per il diritto alla salute e disciplinarne la struttura organizzativa e il supporto tecnico.*

*Il Difensore civico, nella sua funzione di garante per il diritto alla salute, può essere adito gratuitamente da ciascun soggetto destinatario di prestazioni sanitarie, direttamente o mediante un proprio delegato, per la segnalazione di disfunzioni del sistema dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria.*

**N.B. trattasi di norma di principio la cui attuazione è rimessa alle scelte delle singole Regioni.**



## **ALCUNE SEDI PROVINCIALI DELL'INPS NON RILASCIANO IL CERTIFICATO DI QUANTIFICAZIONE TFS NEI TERMINI PRESCRITTI A CAUSA DELLA CARENZA DI PERSONALE**

Nel 2022 è stato portato all'attenzione del Difensore Civico il ritardo con il quale alcune delle sedi provinciali dell'INPS presenti sul territorio regionale, procedono al rilascio del certificato di quantificazione del Trattamento di Fine Servizio (TFS).

La certificazione TFS/TFR è il documento con cui l'INPS, in qualità di ente erogatore dell'indennità, ne attesta l'entità, la modalità di erogazione e la data prevista per il pagamento, ed è fondamentale per ottenere l'anticipo finanziario del TFS/TFR, ossia un finanziamento che consente di ottenere una parte o l'intera indennità maturata e non ancora liquidata, senza attendere i tempi ordinari.

La fonte normativa è l'articolo 23 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, che, appunto, ha previsto la possibilità di richiedere l'anticipo di una quota di TFS/TFR (entro i 45.000 euro) per i dipendenti pubblici che cessano o sono cessati dal servizio per collocamento a riposo, avendo raggiunto i requisiti ordinari per l'accesso alla pensione anticipata o alla pensione di vecchiaia, come disciplinati dall'articolo 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, e successive modifiche, oppure avendo optato per l'accesso a pensione con la cosiddetta "quota 100", di cui all'articolo 14 dello stesso decreto-legge n. 4 del 2019.

Le modalità di attuazione per la richiesta dell'anticipo sono state disciplinate con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 aprile 2020, n. 51 - adottato dal Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito l'INPS - pubblicato nella Gazzetta Ufficiale-Serie Generale n. 150 del 15 giugno 2020. Successivamente, è stato sottoscritto, da parte dei richiamati Ministri nonché dall'Associazione bancaria italiana, l'Accordo Quadro per il finanziamento verso l'anticipo della liquidazione dell'indennità di fine servizio comunque denominata, secondo quanto previsto dall'articolo 23, comma 2, del citato decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4.

L'accordo è stato rinnovato per ventiquattro mesi con decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione del 01/08/2022.

La misura in argomento è volta a colmare, almeno in parte, una disparità di trattamento tra dipendenti pubblici e privati in merito ai tempi e ai modi di percezione del trattamento di fine servizio comunque denominato. Tale disciplina, infatti, per i dipendenti pubblici prevede termini

posticipati rispetto al momento del collocamento a riposo e decorrenze frazionate relativamente all'importo totale della prestazione, a differenza dei dipendenti privati che percepiscono tale trattamento entro poche settimane dalla data di pensionamento e in un'unica soluzione. **La Corte Costituzionale ha affermato (Sentenza n. 159 del 2019) che "La disciplina che ha progressivamente dilatato i tempi di erogazione delle prestazioni dovute alla cessazione del rapporto di lavoro ha smarrito un orizzonte temporale definito e la iniziale connessione con il consolidamento dei conti pubblici che l'aveva giustificata" segnalando al Parlamento l'urgenza di ridefinire una disciplina non priva di aspetti problematici, nell'ambito di una organica revisione dell'intera materia.**

Dalla data di ricezione della richiesta, l'INPS ha 90 giorni di tempo per l'emissione del documento, mentre nei fatti alcune delle sedi provinciali INPS presenti sul territorio regionale rappresentavano l'esigenza di ulteriori 3 mesi di istruttoria adducendo, a giustificazione di ciò, la grave carenza di personale addetto alla gestione delle pratiche.

Trattasi evidentemente di una problematica che, purtroppo, si ripercuote sui Cittadini e che svilisce la stessa finalità per la quale l'istituto dell'anticipazione del TFS/TFR è nato.

Nei casi in cui l'intervento del Difensore civico è stato richiesto tempestivamente, si è riusciti a sbloccare le singole situazioni mentre nei casi in cui i tempi di lavorazione sono stati eccessivamente lunghi in quanto, alle generali difficoltà si sono sovrapposti altri disguidi, anche l'intervento del Difensore Civico si è rivelato inutile poiché l'Istituto non ha più potuto rilasciare la certificazione essendo intervenuta la definitiva liquidazione del TFS.

Sarà cura di questa Difesa Civica monitorare la problematica.

Appare utile riportare la sentenza della Corte Costituzionale.



## LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE 159 DEL 2019

SENTENZA N. 159

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, e dell'art. 12, comma 7, 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, promosso dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, nel giudizio instaurato da Amelia Capilli contro l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 12 aprile 2018, iscritta al n. 136 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione di Amelia Capilli e dell'INPS, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e della Federazione Confasal-Unsa;

udito nella udienza pubblica del 17 aprile 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Antonio Mirra per Amelia Capilli, Flavia Incletolli per l'INPS e l'avvocato dello Stato Gianfranco Pignatone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Il Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 12 aprile 2018, iscritta al n. 136 del registro ordinanze 2018, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, e dell'art. 12, comma 7, 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, nella parte in cui dispongono il pagamento differito e rateale dei trattamenti di fine servizio spettanti ai dipendenti pubblici.

1.1.– Il rimettente espone di dovere decidere sul ricorso proposto da Amelia Capilli, dipendente del Ministero della giustizia, «in pensione per anzianità dal 1-9-2016», che ha chiesto il pagamento dell'indennità di buonuscita senza dilazioni e rateizzazioni e comunque con il

riconoscimento degli interessi e della rivalutazione dal dovuto al saldo. In virtù delle disposizioni censurate, la parte ricorrente nel giudizio principale percepirebbe l'indennità di buonuscita «in maniera rateale e dilazionata, con pagamento dell'ultima rata al settembre del 2020».

In punto di rilevanza delle questioni sollevate, il rimettente osserva che solo la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997 e dell'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, renderebbe «illegittima la dilazione e rateizzazione della indennità di buonuscita» e condurrebbe all'accoglimento delle pretese della parte ricorrente.

1.2.– Nell'avvalorare la non manifesta infondatezza delle questioni proposte, il giudice a quo muove dal rilievo che «il trattamento per la cessazione del rapporto di lavoro» si configura come retribuzione, seppure differita, e che consente al lavoratore di fare fronte alle «principali necessità di vita» e agli impegni finanziari già assunti.

La disciplina in esame, nel prevedere «una corresponsione dilazionata e rateale del trattamento di fine rapporto» per i soli dipendenti delle pubbliche amministrazioni, contravverrebbe al principio di parità di trattamento (art. 3 Cost.). Il trattamento peggiore riservato ai dipendenti pubblici, difatti, non potrebbe rinvenire alcuna ragionevole giustificazione nella specialità del rapporto di lavoro pubblico.

La disciplina in esame contrasterebbe con l'art. 36 Cost., che tutela il diritto del lavoratore di percepire una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, idonea «a garantire al lavoratore una utilità congrua rispetto al valore professionale dell'attività prestata». Un pagamento dilazionato comprometterebbe l'adeguatezza stessa della retribuzione.

Il legislatore, in violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), avrebbe bilanciato in modo arbitrario il «diritto tutelato dall'art. 36 Cost. con l'interesse collettivo al contenimento della spesa pubblica».

Il rimettente, che pure reputa legittime restrizioni generali, destinate a operare, in una dimensione solidaristica e in un ciclo pluriennale, per l'intero comparto pubblico, osserva che l'intervento del legislatore deve fondarsi sulla «particolare gravità della situazione economica e finanziaria del momento» e collocarsi «in un disegno organico improntato a una dimensione programmatica».

Nel caso di specie, il giudice a quo denuncia una «protrazione, in via permanente, della dilazione e scaglionamento» dei trattamenti di fine servizio, che rischierebbe di «oscurare il criterio di proporzionalità della retribuzione, riferito alla quantità e alla qualità del lavoro svolto» (si menziona la sentenza n. 178 del 2015).

2.– Con atto depositato il 30 ottobre 2018, si è costituita in giudizio Amelia Capilli, parte ricorrente nel giudizio principale, e ha chiesto di accogliere le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale ordinario di Roma.

La parte costituita argomenta che per i «soli dipendenti in rapporto di pubblico impiego», senza alcuna giustificazione apprezzabile, si dilatano i tempi di erogazione del trattamento di fine servizio, con evidente disparità di trattamento rispetto ai lavoratori privati.

Il pagamento in ritardo dei trattamenti di fine servizio, che costituiscono retribuzione differita, si porrebbe in contrasto anche con il principio di proporzionalità della retribuzione, sancito dall'art. 36 Cost.

L'esigenza di contenimento della spesa pubblica potrebbe giustificare un intervento temporaneo e legato a una situazione di «emergenza contabile», e non già una misura definitiva, che, in mancanza di ogni meccanismo compensativo, «determina una perdita patrimoniale certa».

Peraltro, il differimento disposto dalle previsioni censurate si tradurrebbe in un mero rinvio della spesa, che svilirebbe «la capacità autorganizzativa» dell'amministrazione datrice di lavoro e lederebbe l'affidamento «del pubblico dipendente nell'ordinario sviluppo economico della carriera, comprensivo del trattamento collegato alla cessazione del rapporto di impiego».

3.– L’Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) si è costituito in giudizio con atto depositato il 26 ottobre 2018 e ha chiesto di dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale. Le disposizioni censurate supererebbero «lo scrutinio “stretto” di costituzionalità», in quanto rispetterebbero tutte le condizioni che questa Corte ha enucleato nella sentenza n. 173 del 2016 con riguardo al contributo di solidarietà sui trattamenti pensionistici più elevati.

Anche nel caso di specie, il sacrificio imposto ai dipendenti pubblici sarebbe improntato alla solidarietà previdenziale, in quanto concorrerebbe a «finanziare gli oneri del sistema previdenziale, peraltro in un contesto di grave crisi del sistema stesso», e sarebbe rispettoso del principio di proporzionalità, alla luce della sua incidenza «sui trattamenti più elevati».

Non sussisterebbe la denunciata violazione degli artt. 3 e 36 Cost.

Il trattamento di fine servizio, gestito e liquidato dall’INPS e finanziato con un contributo previdenziale obbligatorio, non potrebbe essere equiparato al trattamento di fine rapporto disciplinato dall’art. 2120 del codice civile e sarebbe comunque – rispetto a quest’ultimo – più vantaggioso.

Quanto alla conformità all’art. 36 Cost., non dovrebbe essere valutata con riguardo a singoli istituti, ma alla stregua di tutte le voci del trattamento complessivo del lavoratore, «peraltro in un arco temporale di una qualche significativa ampiezza».

4.– Con atto depositato il 30 ottobre 2018, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale.

Il differimento dell’erogazione delle indennità di buonuscita e di altre indennità analoghe non pregiudicherebbe la garanzia sancita dall’art. 36 Cost., in quanto le indennità spettanti ai dipendenti pubblici non sarebbero negate o decurtate, ma soltanto, e soltanto in parte, differite mediante un meccanismo che «privilegia i soggetti con importi di prestazione più bassi». Tale meccanismo, destinato a operare per tutti i dipendenti pubblici e ispirato a «esigenze di solidarietà sociale», sarebbe volto «a fronteggiare la grave situazione di crisi della finanza pubblica insorta nella recente fase del processo di integrazione europea».

Non si ravviserebbe, inoltre, alcuna ingiustificata disparità di trattamento tra dipendenti pubblici e dipendenti privati. La disciplina applicabile ai due settori sarebbe, difatti, eterogenea e, con riguardo al lavoro prestato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, si apprezzerebbero inderogabili esigenze di equilibrio finanziario, estranee all’ambito del lavoro privato. Peraltro, i trattamenti di fine servizio dei dipendenti pubblici, quanto a criteri di computo e a modalità di finanziamento, presenterebbero peculiarità tali da renderli incomparabili «rispetto agli omologhi istituti prettamente privatistici».

5.– È intervenuta ad adiuvandum, con atto depositato il 30 ottobre 2018, la Federazione Confasal-Unsa, per chiedere l’accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale.

La federazione ha sostenuto di essere titolare di un interesse diretto, attuale e concreto, connesso alla posizione soggettiva dedotta nel giudizio principale, e di essere, in tale veste, legittimata all’intervento.

6.– In prossimità dell’udienza, l’INPS ha depositato una memoria illustrativa, per svolgere nuove argomentazioni a sostegno delle conclusioni già formulate.

L’INPS ha ribadito le differenze che permangono tra l’indennità di buonuscita e il trattamento di fine rapporto regolato dall’art. 2120 cod. civ., differenze che si riscontrerebbero anche per il trattamento di fine rapporto disciplinato in ambito pubblicistico dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 dicembre 1999 (Trattamento di fine rapporto e istituzione dei fondi pensione dei pubblici dipendenti). Inoltre, il carattere più vantaggioso dell’indennità di buonuscita escluderebbe l’irragionevolezza della scelta di differirne la liquidazione, quando la cessazione del rapporto di lavoro non avvenga per inabilità o decesso.

L'INPS ha soggiunto che le previsioni censurate si collocano in un articolato insieme di misure, volte a ridurre la spesa corrente dell'intero settore pubblico, e sono ispirate alla solidarietà previdenziale. I lavoratori in servizio, in virtù di un sistema a ripartizione, finanzierebbero «il pagamento del trattamento di fine servizio per coloro che vengono collocati a riposo», in una prospettiva di «mutualità intergenerazionale».

L'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale implicherebbe per le casse dell'istituto, già chiamato a fronteggiare la complessa successione all'Istituto nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), un onere oltremodo gravoso. L'INPS, difatti, dovrebbe farsi carico del pagamento immediato di tutte le cessazioni per pensionamento anticipato intervenute nel 2017 e nel 2018, dell'integrazione degli importi relativi alle cessazioni del 2017 e del 2018 e del pagamento di tutte le rate non ancora corrisposte, destinate a scadere nel 2019 e nel 2021.

Sulla base di tali rilievi, l'INPS conclude che le disposizioni censurate attuano «un corretto bilanciamento tra le esigenze finanziarie dello Stato e, in particolare, dell'Ente previdenziale e il diritto ad una tutela previdenziale adeguata del dipendente pubblico, al fine di realizzare quel risparmio di spesa richiesto al nostro Paese dagli impegni assunti in sede Comunitaria».

7.– All'udienza pubblica del 17 aprile 2019, le parti costituite e il Presidente del Consiglio dei ministri hanno ribadito le conclusioni formulate nei rispettivi scritti difensivi.

#### Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 12 aprile 2018 (reg. ord. n. 136 del 2018), il Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, e dell'art. 12, comma 7, 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, in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione.

Il rimettente assume che le disposizioni censurate, nel prevedere un pagamento differito e rateale dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati, spettanti ai dipendenti pubblici, si pongano in contrasto con il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.). I lavoratori del settore pubblico sarebbero assoggettati a un regime deteriore rispetto ai lavoratori del settore privato, i quali ottengono senza ritardo l'erogazione del trattamento di fine rapporto. La denunciata sperequazione non troverebbe una giustificazione ragionevole nella specialità del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

La «corresponsione dilazionata e rateale» dei trattamenti di fine servizio, disposta «in via generale, permanente e definitiva», sarebbe, per altro verso, lesiva del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e del diritto di percepire una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto (art. 36 Cost.).

La «particolare gravità della situazione economica e finanziaria del momento» potrebbe giustificare esclusivamente «un intervento temporaneo e mirato sui trattamenti di fine rapporto», applicabile «all'intero comparto pubblico», secondo le coordinate di «un disegno organico improntato a una dimensione programmatica», che si proietta nell'arco pluriennale delle politiche di bilancio. Nondimeno, tale intervento non potrebbe risolversi in una «irragionevole protrazione,

in via permanente, della dilazione e scaglionamento» dell'erogazione dei trattamenti di fine servizio.

Un assetto così congegnato, che procrastina il pagamento dei trattamenti di fine servizio, contrasterebbe con il principio di proporzionalità della retribuzione alla quantità e alla qualità del lavoro prestato e ne comprometterebbe l'adeguatezza, in violazione dell'art. 36 Cost. Tali trattamenti, qualificabili come retribuzione differita, sarebbero corrisposti alla cessazione del rapporto di lavoro allo scopo di soddisfare le «principali necessità di vita (per esempio, acquisto di una casa, spese per il matrimonio di un figlio, necessità di cure mediche [...])», legate anche all'esigenza di onorare altri impegni finanziari assunti.

2.– Nel giudizio è intervenuta ad adiuvandum, con atto depositato il 30 ottobre 2018, la Federazione Confsal-Unsa.

La federazione, che non riveste la qualità di parte del giudizio principale, ha fondato la legittimazione all'intervento sulla titolarità di un interesse diretto, attuale e concreto, connesso alla posizione soggettiva dedotta nel giudizio a quo.

L'intervento è inammissibile.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, ribadita anche con riguardo alle richieste di intervento di soggetti rappresentativi di interessi collettivi o di categoria (fra le molte, ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza n. 248 del 2018), la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio a quo, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale).

A tale disciplina è possibile derogare – senza contraddire il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità – soltanto a favore di soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (fra le molte, sentenza n. 153 del 2018, punto 3. del Considerato in diritto). In tale prospettiva, un interesse qualificato sussiste allorché si configuri una «posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale» (ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza n. 194 del 2018).

La Federazione Confsal-Unsa non vanta un interesse qualificato, ma soltanto «un mero indiretto, e più generale, interesse connesso agli scopi statutari della tutela degli interessi economici e professionali degli iscritti» (sentenza n. 77 del 2018, punto 4. del Considerato in diritto, con riguardo all'intervento della Confederazione generale italiana del lavoro), che non vale a rendere ammissibile l'intervento spiegato.

3.– Allo scopo di definire il tema del decidere rimesso all'esame di questa Corte, occorre delineare i tratti salienti della disciplina riguardante la liquidazione dei trattamenti di fine servizio e le particolarità della fattispecie concreta che ha dato origine al dubbio di costituzionalità.

3.1.– L'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997 fissa i termini per la liquidazione dei «trattamenti di fine servizio, comunque denominati», spettanti ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, oggi definite dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e al personale in regime di diritto pubblico di cui all'art. 3, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Alla liquidazione l'ente erogatore provvede «decorsi ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro e, nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'amministrazione, decorsi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro». All'effettiva corresponsione si deve dar corso «entro i successivi tre mesi, decorsi i quali sono dovuti gli interessi».

Al differimento della liquidazione dei trattamenti di fine servizio si affiancano le disposizioni in tema di pagamento rateale, introdotte dall'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010 con l'obiettivo di concorrere «al consolidamento dei conti pubblici attraverso il contenimento della dinamica della spesa corrente nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica previsti dall'Aggiornamento del programma di stabilità e crescita».

L'originaria scansione dei pagamenti, modulata in una rata annuale per le indennità di fine servizio fino a 90.000,00 euro, in due rate annuali per le indennità oltre i 90.000,00 e fino ai 150.000,00 e in tre rate annuali per le indennità pari o superiori a 150.000,00 euro, sempre al lordo delle trattenute fiscali, è stata modificata dall'art. 1, comma 484, lettera a), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)».

Per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, «come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196», l'indennità di buonuscita, l'indennità premio di servizio, il trattamento di fine rapporto e «ogni altra indennità equipollente corrisposta una-tantum comunque denominata spettante a seguito di cessazione a vario titolo dall'impiego» sono oggi riconosciuti «in un unico importo annuale se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente pari o inferiore a 50.000 euro» (lettera a), «in due importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente superiore a 50.000 euro ma inferiore a 100.000 euro» (lettera b) e «in tre importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente uguale o superiore a 100.000 euro» (lettera c).

3.1.1.– Sulle questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Roma non incidono le novità introdotte dall'art. 23 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, che prevedono la facoltà di richiedere il finanziamento di una somma, pari all'importo massimo di 45.000,00 euro, dell'indennità di fine servizio maturata.

Tale facoltà, accordata, tra l'altro, al ricorrere dei presupposti definiti dalla legge, ai «lavoratori dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165», non altera i termini delle questioni proposte, che si incentrano sui tempi di corresponsione delle indennità di fine servizio, tempi che lo ius superveniens non interviene a modificare.

3.2.– Il rimettente espone di dovere decidere sul ricorso proposto da una dipendente del Ministero della giustizia «in pensione per anzianità dal 1-9-2016», che percepisce il trattamento di fine servizio «in maniera rateale e dilazionata, con pagamento dell'ultima rata al settembre 2020».



Nell'atto di costituzione, la parte ricorrente nel giudizio principale ha specificato che operano le modalità di corresponsione regolate dall'art. 12, comma 7, lettera c), del d.l. n. 78 del 2010, «mediante tre importi annuali successivi».

Sui dati di fatto menzionati dal rimettente con riguardo al collocamento in pensione per anzianità il 1° settembre 2016 e al termine quadriennale per conseguire il saldo del trattamento di fine servizio, l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e il Presidente del Consiglio dei ministri non hanno articolato rilievi critici di sorta.

3.3.– Dalle indicazioni, peraltro non contestate, che offre il giudice a quo si può desumere in maniera inequivocabile che la parte ricorrente percepisce il trattamento di fine servizio «in tre importi annuali». Alla liquidazione del primo importo annuale l'ente erogatore non può che provvedere solo dopo che siano «decorsi ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro» (art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997). La ricorrente, difatti, è «in pensione per anzianità» e non beneficia dell'applicazione del più favorevole termine annuale, che il legislatore sancisce per la liquidazione dei trattamenti di fine servizio nelle diverse ipotesi di «cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'amministrazione».

La necessità – riferita dal rimettente – di attendere quattro anni per il «pagamento» del trattamento di fine servizio discende dunque dall'applicazione congiunta delle disposizioni dell'art. 12, comma 7, lettera c), del d.l. n. 78 del 2010 e dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, che stabiliscono, rispettivamente, il pagamento rateale in tre importi annuali e la liquidazione del primo importo annuale non prima del decorso di ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro.

4.– Alla luce di tali precisazioni, devono essere conseguentemente dichiarate inammissibili, per difetto di rilevanza, le questioni di legittimità costituzionale che vertono sull'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, nella parte in cui individua un termine di dodici mesi per la liquidazione dei trattamenti di fine servizio nelle ipotesi di cessazione del rapporto di lavoro per raggiungimento dei limiti di età o di servizio o per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio. Tale previsione non è applicabile al giudizio principale, rientrando invece nella autonoma disciplina che, per la liquidazione, contempla il termine di ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro.

Quanto all'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, pur provvisto di portata generale e caratterizzato da previsioni tra loro concatenate di soglie crescenti, non può che essere scrutinato dalla peculiare angolazione che rileva nel giudizio principale.

Devono essere dunque dichiarate inammissibili, per difetto di rilevanza, anche le questioni di legittimità costituzionale della normativa sul pagamento rateale delle indennità spettanti a seguito della cessazione dall'impiego, nella parte in cui si applica alle ipotesi – estranee alla cognizione del rimettente – di cessazione del rapporto di lavoro per raggiungimento dei limiti di età o di servizio o per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio.

Lo scrutinio di costituzionalità è dunque circoscritto alle disposizioni dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, riguardanti il termine di liquidazione di ventiquattro mesi, e alla speculare disciplina del pagamento rateale dei trattamenti di fine servizio (art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010), che si applica in tale specifica ipotesi.

5.– Le questioni, così delimitate, non sono fondate, in relazione a tutti i profili che il rimettente ha prospettato.

6.– Il giudice a quo denuncia, in primo luogo, un'arbitraria disparità di trattamento tra il settore pubblico e il settore privato, quanto ai tempi di liquidazione delle indennità di fine rapporto.

La censura non è fondata.

Per costante giurisprudenza di questa Corte – ricordata dallo stesso giudice rimettente – 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» (sentenza n. 178 del 2015, punto 9.2. del Considerato in diritto).

Il lavoro pubblico rappresenta un aggregato rilevante della spesa di parte corrente, che, proprio per questo, incide sul generale equilibrio tra entrate e spese del bilancio statale (art. 81 Cost.). L'esigenza di esercitare un prudente controllo sulla spesa, connaturata all'intera disciplina del rapporto di lavoro pubblico ed estranea all'ambito del lavoro privato, preclude il raffronto che il rimettente prospetta.

Con riferimento alla liquidazione delle somme dovute, lo stesso giudice a quo, nell'accogliere nei limiti indicati le eccezioni di illegittimità costituzionale formulate dalla parte ricorrente, non propone un'integrale equiparazione delle indennità di fine rapporto vigenti nei settori pubblico e privato, ma prefigura il ripristino del termine di novanta giorni, stabilito per l'effettiva erogazione dell'indennità di buonuscita dall'art. 26, terzo comma, 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), così come modificato dall'art. 7 della legge 20 marzo 1980, n. 75 (Proroga del termine previsto dall'articolo 1 della legge 6 dicembre 1979, n. 610, in materia di trattamento economico del personale civile e militare dello Stato in servizio ed in quiescenza; norme in materia di computo della tredicesima mensilità e di riliquidazione dell'indennità di buonuscita e norme di interpretazione e di attuazione dell'articolo 6 della legge 29 aprile 1976, n. 177, sul trasferimento degli assegni vitalizi al Fondo sociale e riapertura dei termini per la opzione).

Anche il rimettente, dunque, nell'evocare la pregressa disciplina sui termini di erogazione delle indennità di buonuscita, mostra di riconoscere la peculiarità del regime applicabile in tale materia al settore pubblico, in considerazione della preminente esigenza di ordinata e trasparente programmazione nell'impiego delle limitate risorse disponibili. Tanto basta per rendere ragione delle differenze censurate e per escludere la denunciata violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della dedotta disparità di trattamento.

7.– Il secondo nucleo di censure, formulate con riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., riguarda l'intrinseca irragionevolezza dei termini relativi alla liquidazione, che pregiudicherebbero il diritto del dipendente pubblico di percepire una retribuzione differita proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato.

In considerazione della finalità unitaria che ispira le disposizioni denunciate e del legame inscindibile che intercorre tra le censure di irragionevolezza e quelle di lesione della proporzionalità e dell'adeguatezza della retribuzione differita, esse devono essere esaminate congiuntamente. Tali censure non sono fondate.

7.1.– Le indennità di fine rapporto, pur nella differente configurazione che hanno assunto nel volgere degli anni, si atteggiavano come «una categoria unitaria connotata da identità di natura e funzione e dalla generale applicazione a qualunque tipo di rapporto di lavoro subordinato e a qualunque ipotesi di cessazione del medesimo» (sentenza n. 243 del 1993, punto 5. del Considerato in diritto).

L'evoluzione normativa, «stimolata dalla giurisprudenza costituzionale» (sentenza n. 243 del 1993, punto 4. del Considerato in diritto), ha ricondotto le indennità di fine rapporto erogate nel settore pubblico al paradigma comune della retribuzione differita con concorrente funzione previdenziale, nell'ambito di un percorso di tendenziale assimilazione alle regole dettate nel settore privato dall'art. 2120 del codice civile (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 dicembre 1999, recante «Trattamento di fine rapporto e istituzione dei fondi pensione dei pubblici dipendenti»).

Tale processo di armonizzazione, contraddistinto anche da un ruolo rilevante dell'autonomia collettiva (sentenza n. 213 del 2018), rispecchia la finalità unitaria dei trattamenti di fine rapporto, che si prefiggono di accompagnare il lavoratore nella delicata fase dell'uscita dalla vita lavorativa attiva.

Nel settore pubblico, le indennità in esame presentano una natura retributiva, avvalorata dalla correlazione della misura delle prestazioni con la durata del servizio e con la retribuzione di carattere continuativo percepita in costanza di rapporto. Esse rappresentano il frutto dell'attività lavorativa prestata (sentenza n. 106 del 1996, punto 2.1. del Considerato in diritto) e costituiscono parte integrante del patrimonio del beneficiario, che spetta ai superstiti «nel caso di decesso del lavoratore in servizio» (sentenza n. 243 del 1997, punto 2.3. del Considerato in diritto).

Le indennità sono corrisposte al momento della cessazione dal servizio allo scopo precipuo di «agevolare il superamento delle difficoltà economiche che possono insorgere nel momento in cui viene meno la retribuzione» (sentenza n. 106 del 1996, punto 2.1. del Considerato in diritto). In questo si coglie la funzione previdenziale che coesiste con la natura retributiva e rappresenta l'autentica ragion d'essere dell'erogazione delle indennità dopo la cessazione del rapporto di lavoro.

7.2.– Il carattere di retribuzione differita, comune a tali indennità, le attira nella sfera dell'art. 36 Cost., che prescrive, per ogni forma di trattamento retributivo, la proporzionalità alla quantità e alla qualità del lavoro prestato e l'idoneità a garantire, in ogni caso, un'esistenza libera e dignitosa.

La garanzia costituzionale della giusta retribuzione, proprio perché trascende la logica meramente sinallagmatica insita nei contratti a prestazioni corrispettive e investe gli stessi valori fondamentali dell'esistenza umana, si sostanzia non soltanto nella congruità dell'ammontare concretamente corrisposto, ma anche nella tempestività dell'erogazione. È tale tempestività che assicura «al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa attraverso il soddisfacimento delle quotidiane esigenze di vita» (sentenza n. 82 del 2003, punto 2. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 459 del 2000, punto 7. del Considerato in diritto).

Anche per le indennità di fine rapporto, legate a una particolare e più vulnerabile stagione dell'esistenza umana, la garanzia costituzionale opera in tutta la pregnanza delle sue implicazioni. La funzione previdenziale di tali trattamenti, che sopperiscono alle molteplici necessità del lavoratore e della comunità di vita cui appartiene, rischia di essere vanificata da una liquidazione in tempi irragionevolmente protratti.

Alla stregua dei principi richiamati, occorre dunque verificare se la disciplina dei tempi di pagamento apprestata dal legislatore sia conforme ai canoni di proporzionalità e di adeguatezza di cui all'art. 36 Cost. e attui un equilibrato componimento dei contrapposti interessi in gioco.

Il sindacato devoluto a questa Corte postula la valutazione della globalità del trattamento retributivo (sentenza n. 213 del 2018, punto 8.1. del Considerato in diritto) e della complessiva disciplina in cui esso si colloca (sentenza n. 366 del 2006, punto 3. del Considerato in diritto) e non può non considerare la pluralità di variabili che vengono in rilievo nell'apprezzamento discrezionale del legislatore, vincolato a «tenere conto anche delle esigenze della finanza pubblica» (sentenza n. 91 del 2004, punto 4. del Considerato in diritto) e di quelle di razionale programmazione nell'impiego di risorse limitate.

8.– La disciplina del pagamento rateale e differito delle indennità di fine rapporto, nei limiti oggi devoluti all'esame di questa Corte, riguarda i lavoratori che non hanno raggiunto i limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza.

Per costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 104 del 2018, punto 6.1. del Considerato in diritto), ben può il legislatore «disincentivare i pensionamenti anticipati (fra le molte, sentenza n. 416 del 1999, punto 4.1. del Considerato in diritto) e, in pari tempo, promuovere la prosecuzione dell'attività lavorativa mediante adeguati incentivi a chi rimanga in servizio e continui a mettere a frutto la professionalità acquisita, come questa Corte ha avuto occasione di affermare in riferimento alla valutazione dei particolari servizi prestati da dipendenti civili e militari dello Stato (sentenza n. 39 del 2018, punto 4.4. del Considerato in diritto) e in tema di coefficiente di trasformazione della contribuzione versata, più elevato per chi presti servizio più a lungo (sentenza n. 23 del 2017, punto 4.1. del Considerato in diritto)».

Le scelte discrezionali adottate in tale ambito dal legislatore, anche in un'ottica di salvaguardia della sostenibilità del sistema previdenziale, non possono tuttavia sacrificare in maniera irragionevole e sproporzionata i diritti tutelati dagli artt. 36 e 38 Cost.

8.1.– Nel caso di specie, i limiti posti dai principi di ragionevolezza e di proporzione non sono stati valicati.

Il termine di ventiquattro mesi per l'erogazione dei trattamenti di fine servizio, nelle ipotesi diverse dal raggiungimento dei limiti di età o di servizio, è stato introdotto già dall'art. 1, comma 22, lettera a), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni nella legge 14 settembre 2011, n. 148.

L'intervento del legislatore travalica l'obiettivo contingente di conseguire immediati e cospicui risparmi, puntualmente stimati dalla relazione tecnica allegata al disegno di legge di conversione del d.l. n. 138 del 2011, e si raccorda, in una prospettiva di più ampio respiro, a una consolidata linea direttrice della legislazione, che si ripromette di scoraggiare le cessazioni del rapporto di lavoro in un momento antecedente al raggiungimento dei limiti di età o di servizio. La misura restrittiva in esame si colloca dunque in una congiuntura di grave emergenza economica e finanziaria, che registra un numero cospicuo di pensionamenti in un momento anteriore al raggiungimento dei limiti massimi di età o di servizio.

Nel caso oggi all'attenzione della Corte il differimento dell'erogazione dei trattamenti di fine servizio fa riscontro a una cessazione del rapporto di lavoro che può intervenire anche quando non sia ancora maturato il diritto alla pensione. Il trattamento più rigoroso si correla alla particolarità

di un rapporto di lavoro che, per le ragioni più disparate, peraltro in prevalenza riconducibili a una scelta volontaria dell'interessato, cessa anche con apprezzabile anticipo rispetto al raggiungimento dei limiti di età o di servizio.

La disciplina è graduata in funzione di tale elemento distintivo sul presupposto che, proprio con il raggiungimento dei limiti indicati, si manifestino in maniera più pressante i bisogni che le indennità di fine servizio mirano a soddisfare e che impongono tempi di erogazione più spediti.

L'assetto delineato dal legislatore non solo è fondato su un presupposto non arbitrario, ma è anche temperato da talune deroghe per situazioni meritevoli di particolare tutela, come la «cessazione dal servizio per inabilità derivante o meno da causa di servizio, nonché per decesso del dipendente», che impone all'amministrazione competente, entro quindici giorni dalla cessazione dal servizio, di trasmettere la documentazione competente all'ente previdenziale, obbligato a corrispondere il trattamento «nei tre mesi successivi alla ricezione della documentazione» (art. 3, comma 5, del d.l. n. 79 del 1997).

Il regime di pagamento differito, analizzato nel peculiare contesto di riferimento, nelle finalità e nell'insieme delle previsioni che caratterizzano la relativa disciplina, non risulta dunque complessivamente sperequato.

8.2.– Le medesime considerazioni possono essere svolte per il pagamento rateale delle indennità di fine servizio, disciplinato dall'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010 e poi irrigidito dall'art. 1, comma 484, lettera a), della legge n. 147 del 2013.

In questo caso l'ulteriore sacrificio imposto ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni discende pur sempre da una cessazione anticipata dal servizio e nelle particolarità di tale fattispecie, appena passate in rassegna, rinvia la sua ragione giustificatrice.

Il meccanismo introdotto dal legislatore prevede, inoltre, una graduale progressione delle dilazioni, via via più ampie con l'incremento delle indennità, ed è pertanto calibrato in modo da favorire i beneficiari dei trattamenti più modesti e da individuare, anche per questa via, un punto di equilibrio non irragionevole.

8.3.– La disciplina censurata, esaminata nel suo complesso e riferita alla cessazione anticipata del rapporto di lavoro, contempera, allo stato, in modo non irragionevole i diversi interessi di rilievo costituzionale, con particolare attenzione a situazioni meritevoli di essere più intensamente protette.

9.– Restano impregiudicate, in questa sede, le questioni di legittimità costituzionale della normativa che dispone il pagamento differito e rateale delle indennità di fine rapporto anche nelle ipotesi di raggiungimento dei limiti di età e di servizio o di collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio.

Nonostante l'estraneità di questo tema rispetto all'odierno scrutinio, questa Corte non può esimersi dal segnalare al Parlamento l'urgenza di ridefinire una disciplina non priva di aspetti problematici, nell'ambito di una organica revisione dell'intera materia, peraltro indicata come indifferibile nel recente dibattito parlamentare.

La disciplina che ha progressivamente dilatato i tempi di erogazione delle prestazioni dovute alla cessazione del rapporto di lavoro ha smarrito un orizzonte temporale definito e la iniziale connessione con il consolidamento dei conti pubblici che l'aveva giustificata. Con particolare riferimento ai casi in cui sono raggiunti i limiti di età e di servizio, la duplice funzione retributiva e

previdenziale delle indennità di fine rapporto, conquistate «attraverso la prestazione dell'attività lavorativa e come frutto di essa» (sentenza n. 106 del 1996, punto 2.1. del Considerato in diritto), rischia di essere compromessa, in contrasto con i principi costituzionali che, nel garantire la giusta retribuzione, anche differita, tutelano la dignità della persona umana.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) dichiara inammissibile l'intervento spiegato dalla Federazione Confsal-Unsa;
- 2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, nella parte in cui prevede che alla liquidazione dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati, l'ente erogatore provveda «nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'amministrazione, decorsi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro», sollevate dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;
- 3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 7, 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, nella parte in cui prevede il pagamento rateale delle indennità spettanti a seguito di cessazione dall'impiego «nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'amministrazione», sollevate dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe;
- 4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito nella legge n. 140 del 1997, nella parte in cui prevede che alla liquidazione dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati, l'ente erogatore provveda «decorsi ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro», e dell'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito nella legge n. 122 del 2010, nella parte in cui prevede il pagamento rateale delle indennità spettanti a seguito di cessazione dall'impiego nelle ipotesi diverse dalla «cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'amministrazione», sollevate dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 aprile 2019.

F.to: (omissis)



## **IMU – AGEVOLAZIONE PER ABITAZIONE PRINCIPALE – LA NOZIONE SANCITA DAL LEGISLATORE E LA POSIZIONE DELLA CORTE COSTITUZIONALE**

Nel corso del 2022 questa Difesa Civica ha avuto modo di trattare, senza successo, richieste di intervento da parte di contribuenti sottoposti ad accertamento IMU per l'immobile nel quale avevano la residenza e per il quale avevano usufruito della detrazione prevista per l'abitazione principale. La detrazione veniva loro disconosciuta a seguito di accertamento di analogo riconoscimento per altro immobile del medesimo nucleo familiare.

Presupposto di tali accertamenti la nozione di "abitazione principale" definita dal legislatore nell'ambito della disciplina IMU (art. 13, comma 2, quarto e quinto periodo, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, nella L. 22 dicembre 2011, n. 214, come modificato dall'art. 1, comma 707, lettera b), della L. 27 dicembre 2013, n. 147) di cui si riporta il testo: **"Per abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore e il suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente. Nel caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale, le agevolazioni per l'abitazione principale e per le relative pertinenze in relazione al nucleo familiare si applicano per un solo immobile"**.

La norma risulta essere innovativa rispetto alla precedente normativa ICI sotto due profili:

- unifica il concetto di residenza anagrafica e quello di dimora abituale, richiedendo la contemporanea sussistenza in capo al contribuente di entrambe le suddette condizioni; in secondo luogo,
- valorizza ulteriormente il collegamento tra il soggetto possessore dell'immobile ed il suo nucleo familiare, precisando che l'agevolazione in esame spetta una sola volta per nucleo familiare, a prescindere dalla dimora abituale e dalla residenza anagrafica dei rispettivi componenti.

Da tale circostanza si sono generati diversi accertamenti e quindi contenziosi tributari.

Il richiamato art. 13 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 e s.m. e i. viene abrogato **dall'art. 1, comma 780, L. 27 dicembre 2019, n. 160, a decorrere dal 1 gennaio 2020**. Le disposizioni contenute nel comma 2, quarto e quinto periodo del richiamato art. 13 sono tuttavia riprodotte in maniera quasi identica **nell'art. 1, comma 741, lettera b), primo periodo, della stessa n.**

**160/2019**, di cui si riporta il testo: **“Per abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore e i componenti del suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente. Nel caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale o in comuni diversi, le agevolazioni per l'abitazione principale e per le relative pertinenze in relazione al nucleo familiare si applicano per un solo immobile, scelto dai componenti del nucleo familiare”**.

Di seguito la sentenza della Corte Costituzionale che dichiara la incostituzionalità delle norme in questione.

## **LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE 209 DEL 2022**

SENTENZA N. 209

ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:Presidente: Silvana SCIARRA;Giudici: Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, 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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, quarto e quinto periodo, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella L. 22 dicembre 2011, n. 214, come modificato dall'art. 1, comma 707, lettera b), della L. 27 dicembre 2013, n. 147, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)", promossi complessivamente dalla Commissione tributaria provinciale di Napoli con ordinanza del 22 novembre 2021 e dalla Corte costituzionale con ordinanza del 12 aprile 2022, iscritte, rispettivamente, ai numeri 3 e 50 del registro ordinanze 2022 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, numeri 4 e 19, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 12 settembre 2022 il Giudice relatore Luca Antonini;

deliberato nella camera di consiglio del 12 settembre 2022.

1.- Con ordinanza del 22 novembre 2021, iscritta al n. 3 del registro ordinanze 2022, la Commissione tributaria provinciale di Napoli ha sollevato, in riferimento agli artt. 1, 3, 4, 29, 31, 35, 47 e 53 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, quinto periodo, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella L. 22 dicembre 2011, n. 214, come modificato dall'art. 1, comma 707, lettera b), della L. 27 dicembre 2013, n. 147, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)", nella parte in cui non prevede l'esenzione dall'imposta municipale propria (IMU) per l'abitazione adibita a dimora principale del nucleo familiare, nel caso in cui uno dei suoi componenti sia residente anagraficamente e dimori in un immobile ubicato in altro comune.

1.1.- Il rimettente riferisce che le questioni sono sorte nel corso di un giudizio d'impugnativa avverso avvisi di accertamento con i quali il Comune di Napoli contestava a M. M. il mancato pagamento dell'IMU (anni dal 2015 al 2018) in relazione alla sua abitazione principale in Napoli.

Più precisamente, la CTP espone che: a) il contribuente, "assumendo di possedere i requisiti di legge e provandoli documentalmente", avrebbe rivendicato il diritto all'esenzione sul presupposto che l'immobile costituisse residenza anagrafica e dimora abituale dell'intero nucleo familiare; b) il Comune di Napoli avrebbe negato tale diritto perché il nucleo familiare non risiederebbe "interamente" nel medesimo immobile, atteso che il coniuge risulterebbe aver trasferito la propria residenza nel Comune di Scanno.

1.2.- Ad avviso del giudice a quo, alla spettanza dell'agevolazione, come pure alla praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, osterebbe la "presenza di un "diritto vivente" espresso dall'organo istituzionalmente titolare della funzione nomofilattica" (sono citate Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 19 febbraio 2020, n. 4166; sezione quinta civile, ordinanza 17 giugno 2021, n. 17408), che, con "un univoco indirizzo interpretativo", riterrebbe preclusivo del beneficio "il solo fatto che un componente della famiglia risieda in altro Comune"; ciò, peraltro, nonostante la diversa interpretazione sostenuta dal Ministero dell'economia e delle finanze (circolare n. 3/DF del 18 maggio 2012) secondo cui, in caso di residenza e dimora di un componente il nucleo familiare in un comune diverso, l'agevolazione sarebbe dovuta, poiché "il limite quantitativo", stabilito dalla norma censurata, sarebbe espressamente riferito ai soli immobili nel medesimo comune.

1.3.- In punto di rilevanza, il rimettente afferma che dall'accoglimento della prospettata questione di legittimità costituzionale dipenderebbe l'esito della controversia della quale è investito.

1.4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, la CTP ritiene che l'art. 13, comma 2, del D.L. n. 201 del 2011, come convertito e successivamente modificato, così come interpretato dalla Corte di cassazione, si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto determinerebbe un'irragionevole, ingiustificata, contraddittoria e incoerente disparità di trattamento "fondata su un neutro dato geografico ... a parità di situazione sostanziale" tra il possessore componente di un nucleo familiare residente e dimorante in due diversi immobili dello stesso comune e quello il cui nucleo familiare, invece, risieda e dimori in distinti immobili ubicati in comuni diversi.

La norma censurata, inoltre, lederebbe: la "parità dei diritti dei lavoratori costretti a lavorare fuori dalla sede familiare" (artt. 1, 3, 4 e 35 Cost.); il "diritto alla parità dei contribuenti coniugati rispetto a partner di fatto" (artt. 3, 29 e 31 Cost.); i principi di capacità contributiva e progressività dell'imposizione (art. 53 Cost.); la famiglia quale società naturale (art. 29 Cost.); l'"aspettativa rispetto alle provvidenze per la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi" (art. 31 Cost.); infine, la tutela del risparmio (art. 47 Cost.).

1.5.- Con atto depositato il 15 febbraio 2022, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque non fondate.

1.6.- In data 15 febbraio 2022, in applicazione dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, è stata depositata un'opinione scritta a cura dell'associazione Camera degli avvocati tributaristi del Veneto, ammessa con decreto del Presidente del 17 febbraio 2022.

2.- Nel corso del giudizio, questa Corte, con ordinanza n. 94 del 12 aprile 2022, iscritta al n. 50 del registro ordinanze 2022, ha sollevato innanzi a sé questioni di legittimità costituzionale del quarto periodo dell'art. 13, comma 2, del D.L. n. 201 del 2011, come convertito e successivamente modificato, in riferimento agli artt. 3, 31 e 53, primo comma, Cost., nella parte in cui, ai fini del riconoscimento della relativa agevolazione, definisce quale abitazione principale quella in cui si realizza la contestuale sussistenza del duplice requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale non solo del possessore, ma anche del suo nucleo familiare.

Segnatamente, nella suddetta ordinanza questa Corte anzitutto ha precisato - dopo aver dichiarato non fondate le relative eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa statale - che il petitum della CTP è circoscritto a un intervento additivo sul quinto periodo del citato art. 13, comma 2, al fine di attingere al riconoscimento, attualmente precluso dal diritto vivente, dell'esenzione IMU per l'abitazione principale del nucleo familiare situata in un determinato comune, anche quando la residenza anagrafica di uno dei suoi componenti sia stata stabilita in un immobile ubicato in altro comune.

Quindi, questa Corte ha rilevato che, tuttavia, "le questioni sollevate dal giudice a quo in relazione a tale specifica norma sono strettamente connesse alla più ampia e pregiudiziale questione derivante dalla regola generale stabilita dal quarto periodo del medesimo art. 13, comma 2, del D.L. n. 201 del 2011, che, ai fini del riconoscimento della suddetta agevolazione, definisce quale abitazione principale quella in cui si realizza la contestuale sussistenza del duplice requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale non solo del possessore ma anche del suo nucleo familiare".

Infatti, in forza di tale disciplina "la possibilità di accesso all'agevolazione per ciascun possessore dell'immobile adibito ad abitazione principale viene meno al verificarsi della mera costituzione del nucleo familiare, nonostante effettive esigenze possano condurre i suoi componenti a stabilire residenze e dimore abituali differenti".

Pertanto, sarebbe tale previsione a determinare un trattamento diverso del nucleo familiare rispetto non solo alle persone singole ma anche alle coppie di mero fatto, poiché, sino a che il rapporto non si stabilizzi nel matrimonio o nell'unione civile, la struttura della norma

consentirebbe a ciascuno dei partner di accedere all'esenzione IMU per la rispettiva abitazione principale.

Da qui la conclusione che "la risoluzione della questione avente ad oggetto la regola generale stabilita dal quarto periodo del medesimo art. 13, comma 2, del D.L. n. 201 del 2011, nella parte in cui stabilisce il descritto nesso tra il riconoscimento della agevolazione IMU per l'abitazione principale e la residenza anagrafica e la dimora abituale del nucleo familiare, si configura come logicamente pregiudiziale e strumentale per definire le questioni sollevate dal giudice a quo (ex multis, ordinanza n. 18 del 2021)".

2.1.- Quanto alla non manifesta infondatezza, l'ordinanza iscritta al n. 50 del reg. ord. 2022 ha ravvisato la sussistenza di un contrasto della indicata regola generale con gli artt. 3, 31 e 53, primo comma, Cost.

In particolare, quanto al primo dei suddetti parametri, nella fattispecie in esame questa Corte ha dubitato "dell'esistenza di un ragionevole motivo di differenziazione tra la situazione dei possessori degli immobili in quanto tali e quella dei possessori degli stessi in riferimento al nucleo familiare, quando, come spesso accade nell'attuale contesto sociale, effettive esigenze comportino la fissazione di differenti residenze anagrafiche e dimore abituali da parte dei relativi componenti del nucleo familiare".

Quanto, poi, al principio di capacità contributiva di cui all'art. 53, primo comma, Cost., si è parimenti dubitato "della maggiore capacità contributiva, peraltro in relazione a un'imposta di tipo reale quale l'IMU, del nucleo familiare rispetto alle persone singole"; ciò anche richiamando la sentenza n. 179 del 1976, con la quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni dell'imposta complementare e dell'imposta sui redditi sul cumulo dei redditi dei coniugi.

Infine, quanto all'art. 31 Cost., si è osservato che la disciplina in oggetto non agevolerebbe "con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi", ma anzi comporterebbe per i nuclei familiari un trattamento deteriore rispetto a quello delle persone singole e dei conviventi di mero fatto.

2.2.- Di conseguenza, questa Corte ha disposto la sospensione del giudizio sollevato dalla CTP con l'ordinanza iscritta al n. 3 del reg. ord. 2022.

2.3.- Nel giudizio introdotto dall'ordinanza iscritta al n. 50 del reg. ord. n. 2022, in data 3 maggio 2022 la Confederazione italiana della proprietà edilizia (Confedilizia) ha depositato, in qualità di amicus curiae, un'opinione scritta - ammessa con decreto del Presidente del 16 giugno 2022 - argomentando a sostegno dell'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale.

In particolare, ad avviso dell'associazione, nella disciplina dell'IMU il sintagma "nucleo familiare" mancherebbe di un preciso significato, così da costituire un elemento di irragionevolezza nell'ordinamento tributario. Sarebbero, pertanto, del tutto replicabili le motivazioni poste a fondamento della già citata sentenza n. 179 del 1976 che - seppure in tema di imposizione diretta - ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di quelle norme che, in violazione degli artt. 3, 31 e 53 Cost., irragionevolmente avevano riservato ai "coniugi conviventi un trattamento fiscale più oneroso rispetto a quello previsto per conviventi non uniti in matrimonio".

Inoltre, secondo la Confedilizia, lungi dall'introdurre ragionevolmente un "nuovo soggetto passivo" - quale cambiamento sistemico sulla scorta delle esperienze straniere - il riferimento al nucleo familiare sarebbe stato introdotto in funzione di "mere esigenze contabili", tralasciando del tutto la considerazione dell'evidente evoluzione sociale e delle esigenze di mobilità nel mondo del lavoro, ciò che renderebbe sterile qualsiasi tentativo di giustificare la disposizione censurata con finalità antielusive (anche in ragione del potere di vigilanza e controllo demandato ai comuni impositori).

#### Motivi della decisione

1.- Con ordinanza del 22 novembre 2021, iscritta al n. 3 del registro ordinanze 2022, la Commissione tributaria provinciale di Napoli ha sollevato, in riferimento agli artt. 1, 3, 4, 29, 31, 35, 47 e 53 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, quinto periodo, del D.L. n. 201 del 2011, convertito nella L. n. 214 del 2011, come modificato dall'art. 1, comma 707, lettera b), della L. n. 147 del 2013, nella parte in cui non prevede l'esenzione dall'imposta municipale propria (IMU) per l'abitazione adibita a dimora principale del nucleo familiare, nel caso in cui uno dei suoi componenti sia residente anagraficamente e dimori in un immobile ubicato in altro comune.

Ad avviso del giudice rimettente, la norma censurata, così come interpretata dalla Corte di cassazione, violerebbe l'art. 3 Cost., in quanto determinerebbe un'irragionevole, ingiustificata, contraddittoria e incoerente disparità di trattamento "fondata su un neutro dato geografico ... a parità di situazione sostanziale" tra il possessore componente di un nucleo familiare residente e dimorante in due diversi immobili dello stesso comune e quello il cui nucleo familiare, invece, risiede e dimori in distinti immobili ubicati in comuni diversi.

Essa inoltre lederebbe: la "parità dei diritti dei lavoratori costretti a lavorare fuori dalla sede familiare" (artt. 1, 3, 4 e 35 Cost.); il "diritto alla parità dei contribuenti coniugati rispetto a partner di fatto" (artt. 3, 29 e 31 Cost.); i principi di capacità contributiva e progressività dell'imposizione (art. 53 Cost.); la famiglia quale società naturale (art. 29 Cost.); l'"aspettativa rispetto alla provvidenze per la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi" (art. 31 Cost.); infine, la tutela del risparmio (art. 47 Cost.).

2.- Nel corso del citato giudizio, questa Corte, con ordinanza n. 94 del 12 aprile 2022, iscritta al n. 50 del registro ordinanze 2022, ha sollevato innanzi a sé le questioni di legittimità costituzionale del quarto periodo dell'art. 13, comma 2, del D.L. n. 201 del 2011, come convertito e successivamente modificato, in riferimento agli artt. 3, 31 e 53, primo comma, Cost., nella parte in cui, ai fini del riconoscimento della relativa agevolazione, definisce quale abitazione principale quella in cui si realizza la contestuale sussistenza del duplice requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale non solo del possessore, ma anche del suo nucleo familiare. Ciò nel presupposto che le questioni sollevate dalla CTP di Napoli sono "strettamente connesse alla più ampia e pregiudiziale questione derivante dalla regola generale" stabilita appunto dal censurato quarto periodo.

Segnatamente, la norma censurata, facendo venire meno la possibilità di accesso all'agevolazione per ciascun possessore dell'immobile adibito ad abitazione principale "al verificarsi della mera costituzione del nucleo familiare, nonostante effettive esigenze possano condurre i suoi componenti a stabilire residenze e dimore abituali differenti", irragionevolmente ne



discriminerebbe il trattamento rispetto non solo alle persone singole, ma anche alle coppie di mero fatto.

La disciplina contrasterebbe poi con il principio di capacità contributiva di cui all'art. 53, primo comma, Cost., posto che non sarebbe riscontrabile una "maggiore capacità contributiva, peraltro in relazione a un'imposta di tipo reale quale l'IMU, del nucleo familiare rispetto alle persone singole".

Il citato art. 13, comma 2, quarto periodo, lederebbe, infine, l'art. 31 Cost., in quanto non agevolerebbe "con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi", ma anzi comporterebbe per i nuclei familiari un trattamento deteriore rispetto a quello delle persone singole e dei conviventi di mero fatto.

3.- Preliminarmente, i giudizi promossi dalla CTP di Napoli con ordinanza iscritta al n. 3 del reg. ord. 2022 e da questa Corte con ordinanza iscritta al n. 50 del reg. ord. 2022 possono essere riuniti e decisi con unica sentenza, poiché hanno ad oggetto questioni fra loro connesse, anche in considerazione dello stretto rapporto tra le previsioni coinvolte, riguardanti, rispettivamente, i periodi quinto e quarto del medesimo art. 13, comma 2, del D.L. n. 201 del 2011, come convertito e successivamente modificato.

3.1.- Il carattere pregiudiziale delle questioni di legittimità costituzionale sollevate da questa Corte rispetto alla decisione di quelle sollevate dalla CTP di Napoli ne impone la previa trattazione.

4.- Le questioni sollevate da questa Corte con ordinanza iscritta al n. 50 del reg. ord. 2022 sono fondate.

Nel nostro ordinamento costituzionale non possono trovare cittadinanza misure fiscali strutturate in modo da penalizzare coloro che, così formalizzando il proprio rapporto, decidono di unirsi in matrimonio o di costituire una unione civile.

Tale è invece proprio l'effetto prodotto dal censurato quarto periodo dell'art. 13, comma 2, perché, in conseguenza del riferimento al nucleo familiare ivi contenuto, sino a che non avviene la costituzione di tale nucleo, la norma consente a ciascun possessore di immobile che vi risieda anagraficamente e dimori abitualmente, di fruire pacificamente dell'esenzione IMU sull'abitazione principale, anche se unito in una convivenza di fatto: i partner in tal caso avranno diritto a una doppia esenzione, perché ciascuno di questi potrà considerare il rispettivo immobile come abitazione familiare.

La scelta di accettare che il proprio rapporto affettivo sia regolato dalla disciplina legale del matrimonio o dell'unione civile determina, invece, l'effetto di precludere la possibilità di mantenere la doppia esenzione anche quando effettive esigenze, come possono essere in particolare quelle lavorative, impongano la scelta di residenze anagrafiche e dimore abituali differenti.

Soprattutto, poi, nel diritto vivente, il suddetto riferimento al nucleo familiare è interpretato nel senso di precludere addirittura ogni esenzione ai coniugi che abbiano stabilito la residenza anagrafica in due abitazioni site in comuni diversi; secondo questa interpretazione, in tal caso,

infatti, nessuno dei loro immobili potrà essere considerato abitazione principale e beneficiare dell'esenzione.

Per comprendere come si sia giunti a tale esito, criticato in dottrina, è opportuno ricostruire l'evoluzione del quadro normativo che ha caratterizzato il beneficio in questione (che, nelle varie fasi della sua esistenza giuridica, ha assunto anche il carattere di semplice agevolazione, oltre quello, più recente, di completa esenzione dall'IMU).

5.- Il riferimento al nucleo familiare non era presente nell'originaria disciplina dell'IMU (istituita dall'art. 8 del D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23, recante "Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale"), che subordinava il riconoscimento dell'esenzione per l'abitazione principale alla sussistenza del solo requisito della residenza anagrafica e della dimora abituale del possessore dell'immobile: a questi veniva riconosciuto il diritto all'esenzione in termini oggettivi, del tutto a prescindere dal suo status soggettivo di coniugato. Ciò che rilevava, ai fini della identificazione della abitazione principale, era, infatti, che egli si trovasse a risiedere e dimorare abitualmente in un determinato immobile.

Il riferimento al nucleo familiare nemmeno figurava nella successiva formulazione, con la quale "è stata disposta l'anticipazione dell'introduzione dell'IMU al 2012" (sentenza n. 262 del 2020), ovvero l'art. 13, comma 2, del D.L. n. 201 del 2011, come convertito, dove l'agevolazione - consistente non più in un'esenzione, ma in una riduzione dell'aliquota - era riconosciuta, anche in questo caso, per l'immobile nel quale "il possessore dimora abitualmente e risiede anagraficamente".

Pertanto, sino a quel momento, se due persone unite in matrimonio avevano residenze e dimore abituali differenti, a ciascuna spettava l'agevolazione per l'abitazione principale.

5.1.- Solo con l'art. 4, comma 5, lettera a), del D.L. 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, nella L. 26 aprile 2012, n. 44, che è intervenuto su diversi aspetti della disciplina dell'IMU, è stata modificata la definizione di abitazione principale, introducendo, in particolare, il riferimento al nucleo familiare ai fini di individuare l'immobile destinatario dell'agevolazione.

Segnatamente, il comma 2 dell'art. 13 del D.L. n. 201 del 2011, come convertito, è stato così modificato e integrato: "per abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore e il suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente. Nel caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale, le agevolazioni per l'abitazione principale e per le relative pertinenze in relazione al nucleo familiare si applicano per un solo immobile".

Tale disciplina è stata poi confermata dalla L. n. 147 del 2013 che ha reintrodotto la completa esenzione dell'abitazione principale dal 1 gennaio 2014 per tutte le categorie catastali abitative, tranne quelle cosiddette di lusso (A/1, A/8 e A/9), ed è stata quindi ribadita nel comma 741, lettera b), dell'art. 1 della L. 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022) all'interno della disciplina della

cosiddetta "nuova IMU", divenuta sostanzialmente comprensiva anche del tributo sui servizi indivisibili (TASI).

5.2.- La nuova formulazione introdotta con il D.L. n. 16 del 2012, come convertito, è stata interpretata in senso vieppiù restrittivo dalla giurisprudenza di legittimità, applicando il criterio "di stretta interpretazione delle norme agevolative (tra le molte, in tema di ICI, più di recente, cfr. Cass. sez. 5, 11 ottobre 2017, n. 23833; Cass. sez. 6-5, ord. 3 febbraio 2017, n. 3011), condiviso anche dalla Corte costituzionale (cfr. Corte Cost. 20 novembre 2017, n. 242)" (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 24 settembre 2020, n. 20130).

La Corte di cassazione, infatti, in una prima fase, disattendendo una diversa interpretazione inizialmente proposta dal Ministero dell'economia e delle finanze con la circolare n. 3/DF del 2012 (diretta a riconoscere, nel silenzio della norma, il beneficio per ciascuno degli immobili, ubicati in comuni diversi, adibiti a residenza e dimora), ha ritenuto che l'agevolazione spettasse per un solo immobile per nucleo familiare, non solo nel caso di immobili siti nel medesimo comune, come del resto espressamente recita il suddetto comma 2 dell'art. 13, ma anche in caso di immobili situati in comuni diversi (situazione non espressamente regolata dalla disposizione in oggetto); ciò a meno che non fosse fornita la prova della rottura dell'unità familiare. Infatti solo "la frattura" del rapporto di convivenza comporta "una disgregazione del nucleo familiare e, conseguentemente, l'abitazione principale non potrà essere più identificata con la casa coniugale (vedi da ultimo: Cass., Sez. 5, n. 15439/2019)" (Corte di cassazione, ordinanza n. 17408 del 2021).

La giurisprudenza di legittimità ha poi compiuto un ulteriore passaggio ed è giunta a negare ogni agevolazione ai coniugi che risiedono in comuni diversi, facendo leva sulla necessità della coabitazione abituale dell'intero nucleo familiare nel luogo di residenza anagrafica della casa coniugale (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanze 19 febbraio 2020, n. 4170 e n. 4166 del 2020, poi confermate dall'ordinanza n. 17408 del 2021). Dunque, "nel caso in cui due coniugi non separati legalmente abbiano la propria abitazione in due differenti immobili, il nucleo familiare (inteso come unità distinta ed autonoma rispetto ai suoi singoli componenti) resta unico, ed unica, pertanto, potrà essere anche l'abitazione principale ad esso riferibile, con la conseguenza che il contribuente, il quale dimori in un immobile di cui sia proprietario (o titolare di altro diritto reale), non avrà alcun diritto all'agevolazione se tale immobile non costituisca anche dimora abituale dei suoi familiari, non realizzandosi in quel luogo il presupposto della "abitazione principale" del suo nucleo familiare" (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 17 gennaio 2022, n. 1199).

In altri termini, si è ritenuto che per fruire del beneficio in riferimento a una determinata unità immobiliare sia necessario che "tanto il possessore quanto il suo nucleo familiare non solo vi dimorino stabilmente, ma vi risiedano anche anagraficamente" (Corte di cassazione, ordinanza n. 4166 del 2020; ribadita in ordinanze n. 17408 del 2021 e n. 4170 del 2020): l'esenzione è stata quindi subordinata alla contestuale residenza e dimora unitaria del contribuente e del suo nucleo familiare.

Il diritto vivente è pertanto giunto alla conclusione, prima anticipata, di negare ogni riconoscimento nel caso contrario, "in cui i componenti del nucleo familiare hanno stabilito la residenza in due distinti Comuni perché quello che consente di usufruire del beneficio fiscale è la sussistenza del doppio requisito della comunanza della residenza e della dimora abituale di tutto il

nucleo familiare nell'immobile per il quale si chiede l'agevolazione" (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 25 novembre 2021, n. 36676).

5.3.- È in reazione a tale approdo della giurisprudenza di legittimità, giunto quindi a negare ogni esenzione sull'abitazione principale se un componente del nucleo familiare risiede in un comune diverso da quello del possessore dell'immobile, che il legislatore è intervenuto con l'art. 5-decies, comma 1, del D.L. 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella L. 17 dicembre 2021, n. 215. La relazione illustrativa all'emendamento governativo che ha introdotto tale disposizione espressamente precisa, infatti, l'intenzione di superare gli ultimi orientamenti della Corte di cassazione (sono citate le ordinanze della Corte di cassazione n. 4170 e n. 4166 del 2020).

L'art. 1, comma 741, lettera b), della L. n. 160 del 2019 è stato pertanto integrato prevedendo che: "nel caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale o in comuni diversi, le agevolazioni per l'abitazione principale e per le relative pertinenze in relazione al nucleo familiare si applicano per un solo immobile, scelto dai componenti del nucleo familiare".

6.- La ricostruzione dell'evoluzione normativa mette in evidenza, in sintesi, come si sia realizzato, nella struttura della misura fiscale in oggetto, il passaggio dalla considerazione di una situazione meramente oggettiva (la residenza e la dimora abituale del possessore dell'immobile, prescindendo dalla circostanza che si trattasse di soggetti singoli, coabitanti, coniugati o uniti civilmente) al rilievo dato a un elemento soggettivo (la relazione del possessore dell'immobile con il proprio nucleo familiare).

La descrizione dello sviluppo giurisprudenziale ha poi evidenziato come l'introduzione di questo elemento soggettivo si sia risolta, infine, nell'esito di una radicale penalizzazione dei possessori di immobili che hanno costituito un nucleo familiare, i quali, se residenti in comuni diversi, si sono visti escludere dal regime agevolativo entrambi gli immobili che invece sarebbero stati candidati a fruirne con la originaria formulazione prevista nel D.Lgs. n. 23 del 2011.

A tale esito il diritto vivente sembra essere pervenuto per un duplice motivo.

Da un lato l'assenza, nella disciplina dell'IMU, di una specifica definizione di "nucleo familiare", a fronte di diversi riferimenti presenti - a vario titolo e oltre quelli civilistici - nell'ordinamento. Si pensi, ad esempio, a quello stabilito ai fini dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) dall'art. 3 del D.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159, recante "Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)", oppure a quello, stabilito però esclusivamente con riguardo all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) dall'art. 5, comma 5, del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi). Dall'altro la dichiarata esigenza di interpretare restrittivamente le agevolazioni tributarie; esigenza che peraltro non appare contestabile in riferimento a un'agevolazione del tipo di quella in esame (si veda al riguardo il punto successivo).

Ciò che, nell'insieme, conferma come l'effettiva origine dei problemi applicativi determinati dagli approdi del diritto vivente si ponga, in realtà, a monte, ovvero nel censurato quarto periodo del comma 2, dell'art. 13 del D.L. n. 201 del 2011, come convertito, che ha introdotto nella fattispecie

generale dell'agevolazione il riferimento al nucleo familiare, piuttosto che nel quinto periodo del medesimo comma censurato dalla CTP di Napoli, che ne disciplina, invece, solo una specifica ipotesi.

È per tale motivo che questa Corte ha ritenuto, dato il "rapporto di presupposizione" tra le questioni (ordinanza n. 94 del 2022), di sollevare dinanzi a se stessa quella sulla disciplina, appunto, a monte.

7.- Ciò precisato, è fondata la questione sollevata con riferimento all'art. 3 Cost.

Va, in primo luogo, chiarito che l'agevolazione in oggetto non rientra tra quelle strutturali, essendo senza dubbio inquadrabile tra quelle in senso proprio (sentenza n. 120 del 2020). Inoltre, se da un lato, essa si può ritenere rivolta a perseguire la finalità di favorire "l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione" (art. 47, secondo comma, Cost.), dall'altro esenta le abitazioni principali dei residenti dalla più importante imposta municipale (l'IMU), determinando un effetto poco lineare rispetto ai principi che giustificano l'autonomia fiscale locale: se gran parte dei residenti è esentata dall'imposta, questa finirà per risultare a carico di chi non vota nel comune che stabilisce l'imposta.

In difetto di una chiara causa costituzionale l'esenzione in oggetto è pertanto riconducibile a una scelta rimessa alla discrezionalità del legislatore; ciò che evoca per costante giurisprudenza un sindacato particolarmente rigoroso sulla sussistenza di una eadem ratio (sentenza n. 120 del 2020).

8.- Nella questione che questa Corte si è autorimessa, tuttavia, viene direttamente in rilievo il contrasto della norma censurata con i principi costituzionali di cui agli artt. 3, 31 e 53 Cost. e solo indirettamente il tema dell'estensione di un'agevolazione a soggetti esclusi.

In altri termini, nonostante una eadem ratio sia comunque identificabile nelle varie situazioni in comparazione - perché se la logica dell'esenzione dall'IMU è quella di riferire il beneficio fiscale all'abitazione in cui il possessore dell'immobile ha stabilito la residenza e la dimora abituale, dovrebbe risultare irrilevante, al realizzarsi di quella duplice condizione, il suo essere coniugato, separato o divorziato, componente di una unione civile, convivente o singolo -, la questione non è direttamente rivolta a estendere l'esenzione, quanto piuttosto a rimuovere degli elementi di contrasto con i suddetti principi costituzionali quando tali status in sostanza vengono, attraverso il riferimento al nucleo familiare, invece assunti per negare il diritto al beneficio.

9.- In un contesto come quello attuale, infatti, caratterizzato dall'aumento della mobilità nel mercato del lavoro, dallo sviluppo dei sistemi di trasporto e tecnologici, dall'evoluzione dei costumi, è sempre meno rara l'ipotesi che persone unite in matrimonio o unione civile concordino di vivere in luoghi diversi, ricongiungendosi periodicamente, ad esempio nel fine settimana, rimanendo nell'ambito di una comunione materiale e spirituale.

In tal caso, ai fini del riconoscimento dell'esenzione dell'abitazione principale, non ritenere sufficiente la residenza e - si noti bene - la dimora abituale in un determinato immobile (cioè un dato facilmente accertabile, come si preciserà di seguito, attraverso i dovuti controlli) determina una evidente discriminazione rispetto a chi, in quanto singolo o convivente di fatto, si vede

riconosciuto il suddetto beneficio al semplice sussistere del doppio contestuale requisito della residenza e della dimora abituale nell'immobile di cui sia possessore.

Non vi è ragionevole motivo per discriminare tali situazioni: non può, infatti, essere evocato l'obbligo di coabitazione stabilito per i coniugi dall'art. 143 del codice civile, dal momento che una determinazione consensuale o una giusta causa non impediscono loro, indiscussa l'affectio coniugalis, di stabilire residenze disgiunte (ex plurimis, Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 28 gennaio 2021, n. 1785). Né a tale possibilità si oppongono le norme sulla "residenza familiare" dei coniugi (art. 144 cod. civ.) o "comune" degli uniti civilmente (art. 1, comma 12, della L. 20 maggio 2016, n. 76, recante "Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze").

Inoltre, il secondo comma dell'art. 45 cod. civ., contemplando l'ipotesi di residenze disgiunte, conferma la possibilità per i genitori di avere una propria residenza personale.

Nella norma censurata, invece, attraverso il riferimento al nucleo familiare, tale ipotesi finisce per determinare il venir meno del beneficio, deteriorando così, in senso discriminatorio, la logica che consente al singolo o ai conviventi di fatto di godere pro capite delle esenzioni per i rispettivi immobili dove si realizza il requisito della dimora e della residenza abituale.

D'altra parte, a difesa della struttura della norma censurata nemmeno può essere invocata una giustificazione in termini antielusivi, motivata sul rischio che le cosiddette seconde case vengano iscritte come abitazioni principali.

In disparte che tale rischio esiste anche per i conviventi di fatto, va precisato che i comuni dispongono di efficaci strumenti per controllare la veridicità delle dichiarazioni, tra cui, in base a quanto previsto dall'art. 2, comma 10, lettera c), punto 2, del D.Lgs. n. 23 del 2011, anche l'accesso ai dati relativi alla somministrazione di energia elettrica, di servizi idrici e del gas relativi agli immobili ubicati nel proprio territorio; elementi dai quali si può riscontrare l'esistenza o meno di una dimora abituale.

In conclusione, la norma censurata, disciplinando situazioni omogenee "in modo ingiustificatamente diverso" (ex plurimis, sentenza n. 165 del 2020), si dimostra quindi in contrasto con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. nella parte in cui introduce il riferimento al nucleo familiare nel definire l'abitazione principale.

10.- Altresì fondata è la censura riferita all'art. 31 Cost.

Va premesso che, come hanno rilevato numerosi studi dottrinali, il sistema fiscale italiano si dimostra avaro nel sostegno alle famiglie. E ciò nonostante la generosità con cui la Costituzione italiana ne riconosce il valore, come leva in grado di accompagnare lo sviluppo sociale, economico e civile, dedicando ben tre disposizioni a tutela della famiglia, con un'attenzione che raramente si ritrova in altri ordinamenti.

In tale contesto l'art. 31 Cost., statuisce: "la Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose".



In questo modo tale norma suggerisce ma non impone trattamenti, anche fiscali, a favore della famiglia; li giustifica, quindi, ove introdotti dal legislatore; senz'altro si oppone, in ogni caso, a quelli che si risolvono in una penalizzazione della famiglia.

Di qui la violazione anche dell'art. 31 Cost. da parte della norma censurata in quanto ricollega l'abitazione principale alla contestuale residenza anagrafica e dimora abituale del possessore e del nucleo familiare, secondo una logica che, come si è visto, ha condotto il diritto vivente a riconoscere il diritto all'esenzione IMU (o alla doppia esenzione) solo in caso di "frattura del rapporto di convivenza tra i coniugi" e conseguente "disgregazione del nucleo familiare".

11.- Fondata, infine, è anche la censura relativa all'art. 53 Cost.

Avendo come presupposto il possesso, la proprietà o la titolarità di altro diritto reale in relazione a beni immobili, l'IMU riveste la natura di imposta reale e non ricade nell'ambito delle imposte di tipo personale, quali quelle sul reddito.

Appare pertanto con ciò coerente il fatto che nella sua articolazione normativa rilevino elementi come la natura, la destinazione o lo stato dell'immobile, ma non le relazioni del soggetto con il nucleo familiare e, dunque, lo status personale del contribuente.

Ciò salvo, in via di eccezione, una ragionevole giustificazione, che nel caso però non sussiste: qualora, infatti, l'organizzazione della convivenza imponga ai coniugi o ai componenti di una unione civile l'effettiva dimora abituale e residenza anagrafica in due immobili distinti, viene ovviamente meno la maggiore economia di scala che la residenza comune potrebbe determinare, ovvero la convivenza in un unico immobile, fattispecie che per tabulas nel caso in considerazione non si verifica.

Sotto tale profilo, le ragioni che spingono ad accogliere la censura formulata in relazione all'art. 53 Cost. rafforzano l'illegittimità costituzionale in riferimento anche all'art. 3 Cost.; infatti "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" (sentenza n. 10 del 2015).

12.- Conclusivamente deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale del quarto periodo del comma 2 dell'art. 13 del D.L. n. 201 del 2011, come convertito e successivamente modificato dalla L. n. 147 del 2013, nella parte in cui stabilisce: "per abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore e il suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente", anziché disporre: "per abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore dimora abitualmente e risiede anagraficamente".

13.- L'illegittimità costituzionale del censurato quarto periodo del comma 2 dell'art. 13, nei termini descritti, determina, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della L. 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), quella di ulteriori norme.

13.1.- Innanzitutto comporta l'illegittimità costituzionale consequenziale del quinto periodo del medesimo comma 2 dell'art. 13 del D.L. n. 201 del 2011, come convertito e successivamente

modificato, che stabilisce: "nel caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale, le agevolazioni per l'abitazione principale e per le relative pertinenze in relazione al nucleo familiare si applicano per un solo immobile".

Tale disposizione, infatti, risulta incompatibile con la ratio della decisione di questa Corte sul quarto periodo del medesimo comma 2, poiché lascerebbe in essere le descritte violazioni costituzionali all'interno dello stesso comune, dove, in caso di residenze e dimore abituali disgiunte, una coppia di fatto godrebbe di un doppio beneficio, che risulterebbe invece precluso, senza apprezzabile motivo, a quella unita in matrimonio o unione civile.

È ben vero che la necessità di residenza disgiunta all'interno del medesimo comune rappresenta una ipotesi del tutto eccezionale (e che come tale dovrà essere oggetto di accurati e specifici controlli da parte delle amministrazioni comunali), ma, da un lato, date sia le grandi dimensioni di alcuni comuni italiani, sia la complessità delle situazioni della vita, essa non può essere esclusa a priori; dall'altro, mantenere in vita la norma determinerebbe un accesso al beneficio del tutto casuale, in ipotesi favorendo i nuclei familiari che magari per poche decine di metri hanno stabilito una residenza al di fuori del confine comunale e discriminando quelli che invece l'hanno stabilita all'interno dello stesso.

13.2.- L'illegittimità costituzionale in via consequenziale va dichiarata anche con riguardo alla lettera b) del comma 741, dell'art. 1 della L. n. 160 del 2019, dove, in relazione alla cosiddetta "nuova IMU", è stato identicamente ribadito che "per abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore e i componenti del suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente. Nel caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale, le agevolazioni per l'abitazione principale e per le relative pertinenze in relazione al nucleo familiare si applicano per un solo immobile".

Con riferimento al primo periodo di tale disposizione la dichiarazione di illegittimità costituzionale in via consequenziale va dichiarata nella parte in cui stabilisce: "per abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore e i componenti del suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente", anziché disporre: "per abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore dimora abitualmente e risiede anagraficamente".

Con riferimento al secondo periodo essa investe, invece, l'intera disposizione.

13.3.- Deve, infine, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale in via consequenziale anche dell'ultima formulazione del medesimo comma 741, lettera b), secondo periodo, all'esito delle modifiche apportate con l'art. 5-decies, comma 1, del D.L. n. 146 del 2021, come convertito, che dispone: "per abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore e i componenti del suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente. Nel caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale o in comuni diversi, le agevolazioni per l'abitazione principale e per

le relative pertinenze in relazione al nucleo familiare si applicano per un solo immobile, scelto dai componenti del nucleo familiare".

Rispetto a tale disciplina risultano replicabili le motivazioni, sopra esposte, che hanno condotto all'accoglimento delle questioni che questa Corte si è autorimessa.

Infatti, consentendo alla scelta dei contribuenti l'individuazione dell'unico immobile da esentare, la novella disancora, ancora una volta, la spettanza del beneficio dall'effettività del luogo di dimora abituale, negando così una doppia esenzione per ciascuno degli immobili nei quali i coniugi o i componenti di una unione civile abbiano avuto l'esigenza, in forza delle necessità della vita, di stabilirla, assieme, ovviamente, alla residenza anagrafica.

14.- Da ultimo questa Corte, ritiene opportuno chiarire che le dichiarazioni di illegittimità costituzionale ora pronunciate valgono a rimuovere i vulnere agli artt. 3, 31 e 53 Cost. imputabili all'attuale disciplina dell'esenzione IMU con riguardo alle abitazioni principali, ma non determinano, in alcun modo, una situazione in cui le cosiddette "seconde case" delle coppie unite in matrimonio o in unione civile ne possano usufruire. Ove queste abbiano la stessa dimora abituale (e quindi principale) l'esenzione spetta una sola volta.

Da questo punto di vista il venir meno di automatismi, ritenuti incompatibili con i suddetti parametri, responsabilizza i comuni e le altre autorità preposte ad effettuare adeguati controlli al riguardo; controlli che, come si è visto, la legislazione vigente consente in termini senz'altro efficaci.

15.- L'accoglimento delle questioni riferite al quarto periodo dell'art. 13, comma 2, del D.L. n. 201 del 2011, come convertito e successivamente modificato, e la dichiarazione di illegittimità costituzionale in via consequenziale del successivo quinto periodo del medesimo comma, determinano l'inammissibilità per sopravvenuta carenza di oggetto delle questioni sollevate con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 3 del 2022 dalla CTP di Napoli (ex multis, ordinanze n. 102 del 2022, n. 206 e n. 93 del 2021, n. 125 e n. 105 del 2020, n. 71 del 2017).

P.Q.M.

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, quarto periodo, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella L. 22 dicembre 2011, n. 214, come modificato dall'art. 1, comma 707, lettera b), della L. 27 dicembre 2013, n. 147, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)", nella parte in cui stabilisce: "per abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore e il suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente", anziché disporre: "per abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore dimora abitualmente e risiede anagraficamente";

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della L. 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, quinto periodo, del D.L. n. 201 del 2011, come convertito, e successivamente modificato dall'art. 1, comma 707, lettera b), della L. n. 147 del 2013;

3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della L. n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 741, lettera b), primo periodo, della L. 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), nella parte in cui stabilisce: "per abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore e i componenti del suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente", anziché disporre: "per abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore dimora abitualmente e risiede anagraficamente";

4) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della L. n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 741, lettera b), secondo periodo, della L. n. 160 del 2019;

5) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della L. n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 741, lettera b), secondo periodo, della L. n. 160 del 2019, come successivamente modificato dall'art. 5-decies, comma 1, del D.L. 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella L. 17 dicembre 2021, n. 215;

6) dichiara l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, quinto periodo, del D.L. n. 201 del 2011, come convertito e successivamente modificato dall'art. 1, comma 707, lettera b), della L. n. 147 del 2013, sollevate, in riferimento agli artt. 1, 3, 4, 29, 31, 35, 47 e 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Napoli con l'ordinanza in epigrafe.

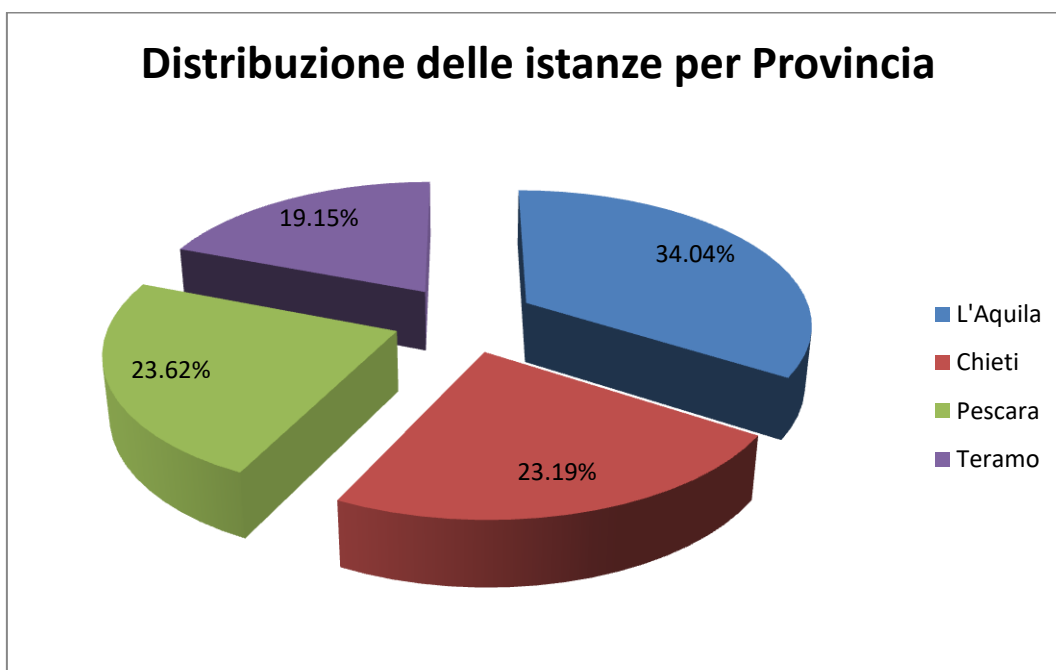
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 settembre 2022.

Depositata in Cancelleria il 13 ottobre 2022.

## L'ATTIVITÀ DELL'UFFICIO NELL'ANNO 2022

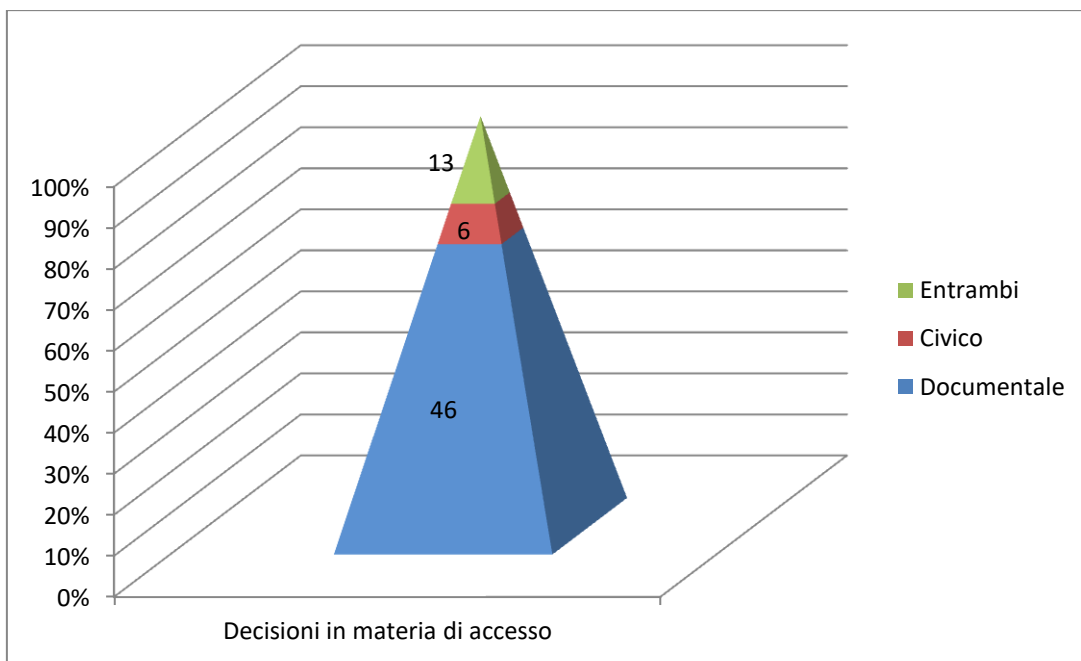
Il volume delle richieste di intervento della Difesa Civica acquisite nel 2022 (circa 500) si attesta sugli stessi valori del 2021 (538) con qualche scostamento percentuale sulla distribuzione per provincia, che risulta essere la seguente:

**La distribuzione per provincia delle istanze:**



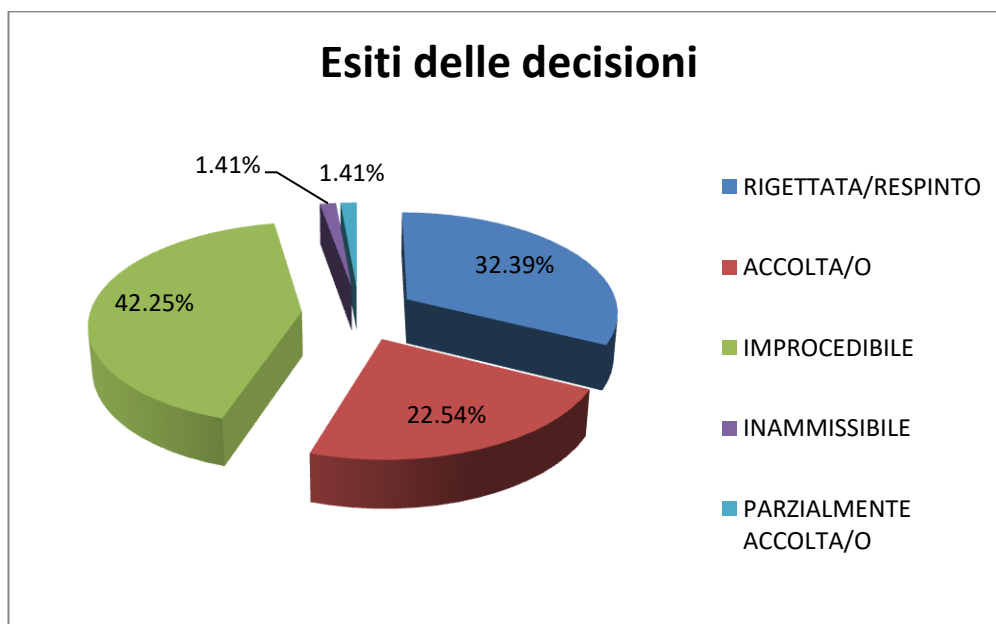
Le richieste di intervento numericamente più significative afferiscono tutte le aree di assistenza, da quella Sanitaria a quella Sociale e a quella Previdenziale, a prescindere da quale sia l'ente erogatore della prestazione (ASL, INPS, Enti locali) segno che, indubbiamente, si rivolge all'ufficio un'utenza "fragile".

Anche le decisioni assunte dal Difensore Civico, in materia di denegato accesso, mantengono livelli pressoché identici a quelli del 2021 attestandosi su 65 (rispetto alle 57 del 2021) così distinte per tipologia.



Si registra, rispetto agli anni precedenti, una crescita del numero di decisioni che riguardano entrambi i tipi di accesso. Segno questo che i cittadini, nel dubbio, presentano agli enti locali contemporanea richiesta di accesso documentale e di accesso civico.

#### Gli esiti delle decisioni:



**Ampiamente rispettati i tempi procedurali che possono essere così riepilogati:**

<b>Tipologia di procedimento</b>	<b>Giorni di conclusione del procedimento</b>	
1) Riesame del diniego di accesso agli atti ai sensi dell'art. 25, comma 4 della legge 241/1990.	37,86	Il termine previsto è di 30 giorni. Ciascun procedimento è stato concluso entro i termini. Si consideri a tal fine che, in sede di richiesta dei motivi ostativi, gli stessi sono sospesi da un minimo di 20 giorni ad un massimo di 30.
2) Intervento di istruttoria e decisione dei ricorsi avverso il denegato accesso civico.	43,89	
3) Intervento di tutela non giurisdizionale nei casi di omissione, ritardi, illegittimità o irregolarità riscontrati in atti o comportamenti della P.A.	34,78	Termine non previsto

## I RICORSI E LE RICHIESTE DI RIESAME SUI DENEGATI ACCESSI - LE DECISIONI ASSUNTE DAL DIFENSORE CIVICO

Nell'anno 2022 sono state assunte complessivamente n. 65 decisioni, di cui n. 46 di accesso documentale, n. 6 di accesso civico e n. 13 che riguardano entrambi gli accessi.

Dagli esiti delle decisioni, come rilevabile dal precedente paragrafo, emerge che è stato accolto il 22,54% delle istanze (richieste di riesame o ricorsi), rigettato il 32,39% mentre il 42,25% è stato dichiarato improcedibile.

Le richieste di riesame o i ricorsi sono dichiarati improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse alla decisione di merito. Si tratta prevalentemente di tutti quei casi di accesso agli atti per i quali si è formato il silenzio rifiuto e per i quali, a seguito della richiesta delle ragioni ostative al rilascio dei documenti da parte del Difensore Civico, gli Enti locali spontaneamente procedono alla ostensione degli atti richiesti.

L'elevata percentuale di istanze improcedibili conferma che:

- il silenzio delle Amministrazioni, in oltre il 40% dei casi, non coincide con una volontà di diniego, ma è connessa a difficoltà organizzative nel soddisfare le richieste;
- in tale contesto la figura del Difensore Civico esercita una funzione di *moral suasion* che risulta di grande utilità per i cittadini e di forte stimolo per le Amministrazioni locali.

**Di seguito un focus sulle decisioni più significative assunte per le due tipologie di accesso - Tutte le decisioni sono comunque pubblicate nella sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale al link <https://www.difensorecivicoabruzzo.it/anni>**





## FOCUS SULLE DECISIONI PIÙ SIGNIFICATIVE

### L'ACCESSO CIVICO E L'ACCESSO DOCUMENTALE SI DISTINGUONO PER LA DIVERSA UTILITÀ GIURIDICA CHE ESSI FORNISCONO E IL CITTADINO È TENUTO AD USARE IN MODO CORRETTO TALI ISTITUTI

In occasione di una decisione riguardante entrambe le tipologie di accesso il Difensore Civico, nel rigettare la richiesta di riesame, ha ritenuto di dover fare chiarezza sull'utilizzo dei due istituti richiamando a tal fine la sentenza del 13 agosto 2019, n. 5702- Consiglio di Stato Sez. V che opera una distinzione fondamentale tra i due tipi di accesso. Si ritiene utile riportare di seguito tale distinzione: il rapporto tra i due tipi di accesso, ad avviso del C.d.S., non è di continenza, ma di scopo e quindi i due istituti non sono sovrapponibili perché da essi se ne trae un'utilitas giuridica diversa. L'accesso, ex legge 241/1990, è preordinato a soddisfare un interesse specifico e strumentale di chi lo fa valere per ottenere "un qualcos'altro" vale a dire la tutela di una situazione giuridica soggettiva. Occorre una specifica legittimatio. L'accesso civico, per contro, soddisfa un'esigenza di cittadinanza attiva, incentrata sui doveri inderogabili di solidarietà democratica, di controllo sul funzionamento dei pubblici poteri, anche - ma non solo - per finalità anticorruptiva (valga evidenziare che il D.lgs. 14 marzo 2013 n.33, riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico, e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle P.A., ha attuato la legge n.190/2012 in materia di prevenzione e contrasto alla corruzione). Pertanto, questa species di accesso, non può essere per finalità egoistiche. Non può essere utilizzata in modo disfunzionale e contrario alla buona fede, né deve rappresentare una causa di intralcio al buon funzionamento della P.A. ad avviso del Supremo Consesso, l'istituto dell'accesso civico generalizzato deve essere utilizzato secondo buona fede, senza aggravare l'operato della P.A. ed entro il rispetto del limite della tutela dell'interesse alla riservatezza dei dati personali;

Il Difensore Civico ha, quindi, evidenziato che il cittadino è tenuto, ad utilizzare in modo corretto gli istituti sull'accesso:

- a) distinguendo nelle proprie istanze tra accesso civico generalizzato (art. 5, comma 8 del D.Lgs. 33/2013) che non necessita di motivazione ed accesso documentale (legge 241/1990) che presuppone la sussistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso;
- b) distinguendo conseguentemente anche tra ricorsi e richieste di riesame;
- c) utilizzando i modelli messi a disposizione da tutte le Pubbliche Amministrazioni sui propri siti istituzionali;

- d) evitando richieste massive e continuative suscettibili di creare nocumeto alla organizzazione dell'Amministrazione che riceve l'istanza di accesso;
- e) non utilizzando l'accesso civico generalizzato al mero scopo di acquisire notizie sullo stato dei procedimenti di proprio interesse e/o sull'esito di esposti presentati.

**IL DIRITTO DI ACCESSO PUÒ ESSERE FATTO VALERE SOLO PER DOCUMENTI MATERIALMENTE ESISTENTI E DETENUTI (AL MOMENTO DELLA RICHIESTA) DALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE COMPETENTE A FORMARE L'ATTO CONCLUSIVO O A DETENERLO STABILMENTE**

Non è ammissibile il riesame del diniego di accesso ad atti inesistenti: decisione di rigetto, pertanto, da parte del Difensore Civico in relazione alla richiesta, presentata da un Cittadino ad un Comune abruzzese, volta ad ottenere l'accesso ai filmati di sorveglianza posti lungo una strada dello stesso Comune. L'istante richiedeva l'accesso a tali filmati in quanto aveva subito un danno alla propria autovettura, parcheggiata lungo la strada in questione, presumibilmente a causa di un atto vandalico.

Sulla richiesta di accesso agli atti si era formato il silenzio rifiuto e pertanto, come di prassi, l'Ufficio aveva formulato richiesta di motivi ostativi; alla stessa il Comune aveva risposto, comunicando il fermo dell'impianto di videosorveglianza nei giorni di interesse a causa di problemi tecnici.

Preso atto della circostanza, l'Ufficio, nella propria Decisione, ha ribadito che "non è oggettivamente ammissibile procedere al riesame del diniego di accesso a documenti inesistenti, in quanto il diritto di accesso è concepibile solo in riferimento ai documenti amministrativi materialmente esistenti e detenuti al momento della richiesta da una pubblica amministrazione competente a formare l'atto conclusivo o a detenerlo stabilmente, in ossequio a quanto stabilito dall'art. 22, comma 4, Legge Legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i. (*Decisione n. 5 del 18 gennaio 2022*).

**IL TITOLARE DI UN FONDO È LEGITTIMATO A PRENDERE VISIONE DEI DOCUMENTI RELATIVI ALLA CONCESSIONE PER LA REALIZZAZIONE DI OPERE SU UN FONDO LIMITROFO PER VERIFICARNE LA LEGITTIMITÀ**

Sulla base di questo principio il Difensore Civico ha accolto la richiesta di riesame del diniego tacito formatosi sulla richiesta di accesso ai documenti amministrativi e tecnici concernenti le attività di manutenzione e ristrutturazione di un sito medievale adiacente all'abitazione dell'istante (*Decisione N. 6 del 18 gennaio 2022*).

**LA PUBBLICA AMINISTRAZIONE HA L'OBBLIGO DI INDICARE SOTTO LA PROPRIA RESPONSABILITÀ GLI ATTI INESISTENTI O INDISPONIBILI CHE NON È IN GRADO DI ESIBIRE E MOTIVARE L'IMPOSSIBILITÀ DI ESIBIRLI**

Infatti la prevalente giurisprudenza (tra le altre il TAR di Milano con la Sentenza n. 1245 del 2020) ha evidenziato come la difficoltà da parte della pubblica amministrazione nel reperire la documentazione non possa costituire ostacolo al diritto di accesso ed il diniego di accesso non può basarsi sulla mera dichiarazione di indisponibilità dei documenti richiesti. Sulla base di questo principio il Difensore Civico ha accolto la richiesta di riesame avverso il diniego tacito formatosi sulla richiesta d'accesso finalizzata a verificare la situazione amministrativa in ordine ad autorizzazioni/certificazioni rilasciate, inevase e/o pendenti, relative ad un immobile di cui la ricorrente è proprietaria (*Decisione N. 14 del 10 febbraio 2022*).

**SUSSISTE IL DIRITTO AD ACCEDERE AL NOMINATIVO DEL SEGNALANTE UNA SITUAZIONE DI IRREGOLARITÀ DEL PROPRIO CANTIERE IN QUANTO SUSCETTIBILE DI INCIDERE SUL DIRITTO DI AVVIARE UNA AZIONE DI RISARCIMENTO**

Sulla base di questo principio il Difensore Civico ha accolto la richiesta di riesame del denegato accesso documentale.

L'Amministrazione Comunale a sostegno del proprio diniego aveva richiamato la giurisprudenza formatasi in materia (T.A.R. Veneto Venezia sez. III sentenza n. 321/2015 T.A.R. Emilia Romagna sentenza n. 772/2018 – T.A.R. Liguria n. 772/2019 - Consiglio di Stato sezione VI sentenza n. 5779/14) la quale ha più volte chiarito che *qualora denunce ed esposti abbiano valenza meramente sollecitatoria di una attività ispettiva propria della P.A. e direttamente da questa esercitabile, nessun collegamento causale esiste tra la segnalazione e gli esiti dell'accertamento o dell'ispezione specie quando questo non abbia costituito elemento fondante del provvedimento finale assunto*.

Il Difensore Civico, a dimostrazione della presenza di orientamenti diversi ha richiamato la giurisprudenza di avviso contrario la quale sostiene che l'esposto, una volta pervenuto nella sfera di conoscenza dell'amministrazione, costituisce un documento che assume rilievo procedimentale come presupposto di un'attività ispettiva o di un intervento in autotutela, e di conseguenza il denunciante perde consapevolmente la disponibilità sulla propria segnalazione: quest'ultima, infatti, diventa un elemento del procedimento amministrativo e come tale nella disponibilità dell'amministrazione. La sua divulgazione, pertanto, non è preclusa da esigenze di tutela della riservatezza, giacché il già menzionato diritto non assume un'estensione tale da includere il diritto all'anonimato di colui che rende una dichiarazione che comunque va ad incidere nella sfera

giuridica di terzi (T.A.R. Lazio, n. 5955/2020; T.A.R. Toscana 3 luglio 2017, n. 898; Consiglio di Stato, sez. V, 19 maggio 2009 n. 3081; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 11 febbraio 2016 n. 396).

Il Difensore Civico, infine, ha valutato che la giurisprudenza richiamata, seppur contrapposta, ha maturato le proprie decisioni sulla correlazione tra la denuncia del segnalante e il procedimento ispettivo avviato dall'Amministrazione. Nel caso di specie, invece, la richiesta di accesso era finalizzata a conoscere la fonte che ha dato impulso agli accertamenti svolti e quindi il nominativo del segnalante quale soggetto nei confronti del quale il richiedente potrà eventualmente intraprendere le azioni più idonee alla tutela dei propri diritti ed interessi. Pertanto il diritto di conoscere il nominativo del segnalante incide sul diritto di poter avviare un'azione di risarcimento. (*Decisione n.20 del 21 aprile 2022*).

**L'ACCESSO PUÒ' ESSERE FATTO VALERE SOLO SE IL RICHIEDENTE VANTA UN INTERESSE DIRETTO, CONCRETO E ATTUALE CORRISPONDENTE AD UNA SITUAZIONE GIURIDICAMENTE TUTELATA E COLLEGATA AL DOCUMENTO PER CUI L'ACCESSO VIENE RICHIESTO**

Il Difensore Civico, sulla base di questo principio, ha rigettato l'istanza di riesame del denegato accesso documentale presentata dall'istante quale candidato alla selezione pubblica indetta dalla ASL di Teramo per l'assunzione di n. 6 operatori tecnici destinata, per espressa previsione dell'art. 1 del Bando, ai soli iscritti agli elenchi anagrafici dei Centri per l'impiego della regione Abruzzo in possesso, tra l'altro della qualifica di "Autisti taxi, conduttori di automobili, furgoni e autoveicoli". La richiesta di accesso era volta ad ottenere dalla ASL e dal Centro per l'impiego competente per territorio la documentazione concernente la verifica del possesso della predetta qualifica di "Autisti taxi, conduttori di automobili, furgoni e autoveicoli" di tutti i partecipanti alla selezione. L'istante, tuttavia, in quanto escluso dalla già menzionata selezione (quale occupato e quindi non iscritto negli elenchi anagrafici dei Centri per l'impiego della regione Abruzzo) non poteva vantare un interesse diretto concreto e attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata agli atti oggetto della richiesta di accesso (*Decisione N. 29 del 22 giugno 2022*).

**NON È RICHIESTO LO STATO DI DISOCCUPAZIONE E DI ISCRIZIONE AL CPI PER L'ACCESSO ALLA SELEZIONI PUBBLICHE AI SOGGETTI APPARTENENTI ALLA CATEGORIA "VITTIME DEL TERRORISMO E DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA, ALLE CATEGORIE AD ESSE EQUIPARATE ED ALLA CATEGORIA DEGLI ORFANI DI RIGOPIANO" DELLA L. 68/99**

Un cittadino, che aveva partecipato ad un concorso pubblico per il profilo di "Collaboratore amministrativo" Cat. B3 in un Comune abruzzese, aveva chiesto al Difensore Civico il riesame del

rifiuto opposto dall'Amministrazione alla sua richiesta di accesso agli atti inerenti la selezione stessa.

Nello specifico l'istante rappresentava che, nella qualità di partecipante alla selezione pubblica, di aver ricevuto tutta la documentazione, con esclusione:

1. delle prove scritte con relative griglie di valutazione;
2. delle certificazioni attestanti l'iscrizione del vincitore nelle apposite liste di collocamento;
3. delle certificazioni attestanti lo stato di disoccupazione.

La mancata ostensione delle certificazioni di cui ai punti 2 e 3 faceva sospettare che il vincitore della selezione non fosse in possesso di tali requisiti.

L'Ufficio formulava pertanto richiesta all'Ente di specificare le ragioni ostative al rilascio della documentazione indicata.

L'Amministrazione comunale a riscontro della richiesta del Difensore Civico, trasmetteva, direttamente all'istante, n. 5 prove scritte (questionario n. 1 estratto) con relative griglie di valutazione, ritenendo così esaustiva tutta la documentazione utile alla cura ed alla difesa degli interventi giuridici dell'istante.

In relazione poi ai punti 2 e 3 della richiesta, con successiva nota, il Comune comunicava che:

- il bando del concorso pubblico in esame, all'art. 2 lett. I, prevedeva, tra i requisiti di ammissione alla selezione "l'appartenenza alle categorie protette di cui all'art. 18 c. 2, Legge 12 marzo 1999, n. 68, unitamente all'iscrizione nelle apposite liste di collocamento e allo stato di disoccupazione (DID). (Va precisato che, nel bando stesso, è indicato che "i soggetti appartenenti alla categoria "vittime del terrorismo e della criminalità organizzata", alle categorie a queste equiparate e alla categoria degli "orfani di Rigopiano" possono essere iscritti al predetto elenco anche se non in possesso dello stato di disoccupazione" – (n.d.r.)
- in linea con quanto previsto, tra l'altro, dalla Direttiva n. 1/2019 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministro per la Pubblica Amministrazione, la dichiarazione di disponibilità al lavoro (DID), che è la condizione per l'iscrizione nelle liste di collocamento – non è richiesta per i soggetti appartenenti alla categoria delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata ed alle categorie a questa equiparate (coniugi ed orfani superstiti di coloro che siano deceduti per causa di lavoro);

- anche l'apposito Servizio della Regione Abruzzo, alla quale era stato comunicato il nominativo del vincitore, aveva riconosciuto ed attestato in capo allo stesso la sussistenza dei diritti previsti dall'art. 18 della L. 68/99.

Il Difensore Civico formulava, per le ragioni sopra specificate, una Decisione di improcedibilità in quanto l'Ente aveva concesso tutta la documentazione in proprio possesso ed aveva, nel contempo, chiarito la questione relativa alle certificazioni mancanti. (*Decisione N. 2 del 3 gennaio 2022*).

## INTERVENTO DI TUTELA NON GIURISDIZIONALE NEI CASI DI OMISSIONE, RITARDI, ILLEGITTIMITÀ O IRREGOLARITÀ RISCOVRIATI IN ATTI O COMPORAMENTI DELLA P.A.



### 1. PANORAMICA GENERALE

Anche il 2022 ha registrato richieste di intervento sugli argomenti più disparati, segno che l'attività del Difensore civico si è fortemente ampliata ed il Cittadino ha acquisito la consapevolezza di avere uno strumento al proprio fianco che lo supporta quando deve destreggiarsi nelle pieghe della Pubblica Amministrazione, sia a livello locale e regionale, ma anche a livello nazionale (si ricorda che, nei confronti delle Amministrazioni pubbliche statali, il Difensore Civico può agire in virtù delle disposizioni contenute nell'art. 16 della legge 15 maggio 1997, n. 127.

L'attività dell'ufficio ha pertanto spaziato su vari argomenti, riassunti nella tabella seguente, nella quale, per ciascuna macroarea di intervento, si riporta la descrizione di alcuni dei casi concreti trattati.

Seguirà l'analisi nel dettaglio di alcune delle questioni significative trattate nel corso dell'anno appena conclusi.

MACROAREA	DETTAGLIO DELLE PIU' IMPORTANTI RICHIESTE TRATTATE
ASSISTENZA SANITARIA	<ul style="list-style-type: none"><li>• Problematiche relative al pagamento dei ticket per prestazioni sanitarie</li><li>• Liste di attesa e tempi lunghi per prenotazione visite specialistiche ed esami diagnostici presso le strutture pubbliche</li></ul>
QUESTIONI ASSISTENZIALI PREVIDENZIALI	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ritardi nella liquidazione delle pensioni di anzianità</li><li>• Controllo posizioni contributive</li><li>• Errori nel calcolo dell'ISEE</li><li>• Ritardi nella liquidazione dei vari bonus sociali</li></ul>

MACROAREA	DETTAGLIO DELLE PIU' IMPORTANTI RICHIESTE TRATTATE
URBANISTICA E LAVORI PUBBLICI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problematiche relative a pratiche urbanistiche</li> <li>• Mancato pagamento indennità di esproprio</li> <li>• Abbattimento barriere architettoniche</li> <li>• Segnalazione situazioni di degrado, presenza di immobili pericolosi e fatiscenti</li> <li>• Scarsa manutenzione di strade e marciapiedi</li> <li>• Richiesta realizzazione marciapiede su strada altamente trafficata</li> <li>• Segnalazione situazioni di pericolo per l'incolumità di cose o persone per le quali il Difensore civico ha richiesto, a seconda dei casi, interventi urgenti o sopralluoghi</li> </ul>
EDILIZIA RESIDENZIALE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Segnalazione mancata manutenzione alloggi</li> <li>• Richiesta riattivazione ascensori non funzionanti</li> <li>• Segnalazione presenza umidità negli appartamenti e richiesta sopralluogo</li> </ul>
BOLLI AUTO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Richiesta esenzioni dal pagamento</li> </ul>
UTENZE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Errori di conteggio</li> <li>• Mancati rimborsi</li> <li>• Non corretta applicazione tariffe per servizi</li> <li>• Richieste di spostamento contatori</li> <li>• Problematiche con opere realizzate da Enel</li> <li>• Riparazione perdite idriche</li> </ul>
SISMA E RICOSTRUZIONE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Questioni relative a ricostruzione su aggregati</li> <li>• Rimborso spese trasloco e deposito mobilio</li> </ul>
CONCORSI PUBBLICI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Segnalazione irregolarità procedure concorsuali</li> <li>• Rilevazione errori in test di ammissione</li> <li>• Contestazione valutazione finale</li> </ul>

## 2. ALCUNI CASI

### L'INPS NON RILASCIATA IL CERTIFICATO DI QUANTIFICAZIONE TFS NEI TERMINI PRESCRITTI: INTERVIENE IL DIFENSORE CIVICO

In relazione alla questione affrontata in premessa significativo ed eclatante è il caso qui in esame, che riguarda un cittadino che segnalava il notevole ritardo nel rilascio, da parte di una sede provinciale INPS, della certificazione attestante l'ammontare del Trattamento di Fine Servizio (TFS).



L'utente segnalava, infatti, che per il rilascio di tale certificazione la sede provinciale INPS non solo non aveva rispettato il termine prescritto, ma aveva rappresentato l'esigenza di ulteriori 3 mesi di istruttoria, dovuti alla grave carenza di personale.

Da tale circostanza erano scaturite notevoli difficoltà economiche per il cittadino, costretto a richiedere un prestito personale a tasso di interesse maggiore; peraltro lo stesso segnalava l'impossibilità sia di verificare lo stato della pratica accedendo alla propria area personale, sia le difficoltà a comunicare con il personale addetto, circostanze queste che creavano ulteriore disagio ed ansia.

L'Ufficio è pertanto prontamente intervenuto nei confronti:

- della sede provinciale interessata, chiedendo di provvedere tempestivamente al rilascio della certificazione TFS;
- della Direzione Regionale INPS, invitandola ad assumere tutte le iniziative necessarie ad evitare di penalizzare gli utenti di quella sede provinciale, che presentava una particolare criticità in relazione alla carenza di personale.

L'intervento del Difensore civico ha fortunatamente "sbloccato" una situazione di stallo che sembrava non evolvere in alcun modo: la Direzione regionale infatti, a fronte dell'esortazione ricevuta, e verificata la posizione dell'istante, assicurava che avrebbe messo in campo tutte le azioni necessarie a garantire il rilascio della certificazione nel minor tempo possibile.

Soddisfazione si è registrata da parte del Cittadino che ha rivolto al Difensore Civico una nota di ringraziamento del seguente tenore: "Ringrazio moltissimo tutto l'Ufficio. Senza il Vostro intervento non avrei mai avuto una data certa dall'INPS".

#### **IL DIFENSORE CIVICO A TUTELA DEL CITTADINO NEL SERVIZIO SANITARIO**

Un cittadino si è recato presso l'ambulatorio di una struttura ospedaliera pubblica per effettuare un esame specialistico, prenotato con impegnativa rilasciata dal medico di famiglia, da eseguire, quindi, in regime istituzionale (ticket). Dopo aver eseguito l'esame, l'utente, per il tramite della persona che lo accompagnava, ha provveduto ad effettuare il pagamento per la prestazione ricevuta presso lo sportello del CUP, dove l'operatore addetto ha richiesto un importo maggiore di quello previsto per il Ticket (corrispondente a quello dovuto in caso di prestazione medica in regime di libera professione) che il proprio accompagnatore ha provveduto a corrispondere.

Successivamente il cittadino ha presentato diverse istanze di reclamo all'Ufficio Relazioni con il Pubblico, senza tuttavia ottenere alcun riscontro concreto. Si è rivolto, pertanto, all'Ufficio del

Difensore Civico per segnalare la problematica e richiederne l'intervento. Il Difensore Civico ha scritto alla ASL, invitando il Servizio competente ad effettuare il rimborso della differenza tra la somma pagata e quella effettivamente dovuta. L'utente, così, ha ottenuto il rimborso.

#### **LA DIFESA CIVICA REGIONALE INTERVIENE CON SUCCESSO PER TUTELARE LE ESIGENZE DEI PAZIENTI AFFETTI DA DISABILITÀ MOTORIE**

Un utente ha segnalato la necessità di riservare il parcheggio antistante il Centro Sclerosi e Malattie Demielinizzanti esclusivamente agli utenti del Centro, essendo pazienti affetti da significative disabilità motorie e, quindi, con evidenti problemi di deambulazione, nonché portatori di gravi handicap, per i quali risulta problematico sostare lontano dalla struttura stessa.

L'Ufficio, valutata la delicatezza della questione, si è tempestivamente attivato al fine di trovare, in tempi ragionevoli, una soluzione certa e definitiva.

La ASL, sensibile al tema segnalato e sollecitata da questa Difesa Civica, si è immediatamente attivata contattando l'Università, proprietaria dello spazio destinato al parcheggio, al fine di individuare un numero stabilito di parcheggi da riservare esclusivamente ai pazienti del Centro.

#### **VERIFICA APPLICAZIONE TARIFFE SU UTENZA ACQUA USO DOMESTICO RESIDENTE**

Un utente ha segnalato a questa Difesa Civica l'oggettiva difficoltà di verificare - dal raffronto tra la bolletta e le relative tariffe applicate - la correttezza della fatturazione relativa al consumo di acqua ad uso domestico residente.

L'Ufficio ha chiesto all'Ente che ha emesso la fattura spiegazioni di dettaglio con particolare riferimento ai seguenti elementi: tariffe applicate (ordinaria e di eccedenza); consumi fatturati nella bolletta e nel periodo annuale di riferimento; soglia dei consumi annuali oltre la quale si applica la tariffa di eccedenza.

L'Ente sollecitato ha specificato il metodo di calcolo della fattura, l'applicazione delle tariffe suddivise per annualità, i consumi medi giornalieri e gli oneri perequativi, quote fisse, così consentendo al singolo cittadino di verificare la fattura emessa e, vista la complessità della materia, si è reso anche disponibile ad ascoltare di persona l'utente per eventuali ulteriori chiarimenti. L'auspicio è quello che si arrivi ad una maggiore semplificazione e chiarezza delle fatture.

## **RIAMMISSIONE IN GRADUATORIA DI UN CANDIDATO A SEGUITO DELL' INTERVENTO DEL DIFENSORE CIVICO**

Il candidato di una procedura concorsuale ha contattato questa Difesa Civica dopo aver visionato l'esito della prova sostenuta (quesiti a risposta multipla) e aver constatato che gli era stato attribuito un punteggio di 41,75 (punteggio derivante dalla valutazione di 21 risposte corrette, 8 non date e 1 errata) su un punteggio minimo per l'ammissione di 42.

Il punteggio minimo di 42 punti non era stato raggiunto dal candidato a causa di una risposta considerata errata. L'istante, contrariamente, riteneva di aver risposto in modo corretto, dandone anche prova con materiale di studio.

Il Difensore Civico ha quindi invitato l'Ente che ha indetto il concorso a fornire le proprie controdeduzioni in relazione a quanto esposto dall'istante valutando, in particolare, i presupposti per una revoca in autotutela del provvedimento di approvazione della graduatoria.

Dopo l'intervento di questa Difesa Civica, l'Ente ha provveduto, tramite la ditta appaltatrice, ad una rielaborazione della correzione delle prove a seguito della quale l'utente è stato ammesso in graduatoria.

## **RICHIESTA RICONOSCIMENTO DELL'EQUIPOLLENZA DEL TITOLO DI STUDIO CONSEGUITO AL TERMINE DI UN CORSO DI FORMAZIONE – LE DISPOSIZIONI DI CUI AL D.M. ISTRUZIONE 2 FEBBRAIO 2022 SONO APPLICABILI SOLTANTO AL PERSONALE DELLA POLIZIA DI STATO**

Per il tramite di un'Associazione, un cittadino, si è rivolto al Difensore Civico per lamentare il mancato riscontro da parte dell'Ufficio scolastico regionale alla propria istanza volta ad ottenere, ai sensi del D.M. Istruzione 2 febbraio 2022, il riconoscimento dell'equipollenza del titolo di studio conseguito al termine di un corso di formazione (generale, di aggiornamento professionale, di perfezionamento e specialistici, frequentati dagli appartenenti ai ruoli non dirigenziali e non direttivi del personale della Polizia di Stato).

A seguito dell'intervento del Difensore Civico, l'Ufficio Scolastico Regionale per l'Abruzzo ha fornito adeguato riscontro, dando spiegazioni dettagliate relativamente al caso in esame.

In sostanza la richiesta dell'istante non poteva essere accolta in quanto, quale sergente delle Forze Armate, non era destinatario delle disposizioni di cui rivendicava l'applicazione (D.M. Istruzione 02/02/2022).

Per contro la richiesta dell'istante era inquadrabile nell'ambito di applicazione del Decreto del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca del 16 aprile 2009, destinato appunto al personale dei ruoli marescialli e sergenti delle Forze Armate.

Si riporta uno stralcio della nota di risposta contenente l'inquadramento giuridico della questione utile per casi analoghi:

*Omissis – “Si legge nell’art. 1 , comma 1, del Decreto del 2009 che ‘Al personale dei ruoli marescialli e sergenti delle Forze Armate nonché agli ispettori e sovrintendenti dell’Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza che abbiano frequentato e completato con esito favorevole, i corsi di formazione generale, professionale e di specializzazione presso scuole ed istituti di formazione militari, presso i Reparti di impiego o presso scuole e centri di specializzazione, qualificazione e aggiornamento professionale anche non militari, sia in Italia che all’estero è riconosciuto, a domanda, il corrispondente Diploma di qualifica dei corsi di studio dell’istruzione professionale, secondo la tabella “A” annessa al presente Decreto’.*

*Il Decreto del 2009 ha dato attuazione all’art. 52 della Legge n. 212 del 1983, secondo cui “Con decreto del Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca, d’intesa con i Ministri della difesa, dell’economia e delle finanze e del lavoro e delle politiche sociali, è stabilita, sulla base degli insegnamenti impartiti, la equipollenza dei titoli conseguiti al termine dei corsi di formazione generale, professionale e di perfezionamento, frequentati dagli arruolati e dagli ispettori o dai sovrintendenti in applicazione della presente legge, con quelli rilasciati dagli istituti professionali ivi compresi quelli conseguibili con la frequenza dei corsi sperimentali di cui al decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1970, n. 253, anche ai fini dell’ammissione agli esami di maturità professionale”.*

*L’art. 1, comma 3, del Decreto del 2009 statuisce che “I titoli di studio di cui al comma 1, sono rilasciati ai sensi e per gli effetti della legge n. 212/83. Le domande, corredate da specifica attestazione rilasciata dall’Amministrazione Militare di appartenenza, dovranno essere presentate agli istituti professionali nei quali è attivata la specializzazione richiesta, che rilasceranno i relativi diplomi”. Con riguardo al caso di specie, il corso di qualificazione previsto per la specializzazione di “operatore in ponti radio”, di cui si chiede l’equipollenza, è stato seguito ...omissis... dal 2/10/1988 al 10/11/1988. Secondo la Tabella A allegata al Decreto del 2009 il corso di specializzazione predetto, ai sensi del D.M. 14 del 1997 disciplinante “ Diplomi di qualifica dei corsi dell’istruzione professionale ”, corrisponde al diploma di qualifica professionale di “operatore per le telecomunicazioni”. Sul punto, per effetto di un accordo raggiunto in Conferenza Stato -Regioni, repertorio atti n. 36/CSR, recepito con decreto interministeriale 15 giugno 2010, in seguito integrato dall’accordo repertorio atti n. 137/CSR, recepito con decreto interministeriale 11 novembre 2011 e dall’accordo repertorio atti n. 21/CSR recepito con decreto interministeriale 23 aprile 2012 n. 7232, sono state individuate 22 figure professionali relative alle qualifiche dei percorsi di istruzione e formazione professionale di durata triennale. Rileva, altresì, la differenza intercorrente tra gli Istituti Professionali, di competenza statale, e i Corsi di Formazione Professionale, la cui attivazione, ai sensi del D. Lgs. n. 226 del 2005, recante “Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell’articolo 2 della L. 28 marzo 2003, n. 53”, è di competenza delle Regioni. Si legge nel Titolo III “I percorsi di istruzione e formazione professionale” del D. Lgs. n. 226 del 2005 all’art. 15, comma 2, che “Nell’esercizio delle loro competenze legislative esclusive in materia di istruzione e formazione professionale e nella organizzazione del relativo servizio le Regioni assicurano i livelli essenziali delle prestazioni definiti dal presente Capo”. Or dunque, se da un lato la richiesta di equipollenza, finalizzata al riconoscimento del corso seguito ... omissis... con la corrispondente qualifica professionale, deve essere presentata presso le Istituzioni Scolastiche ove è attivata la specializzazione richiesta ai sensi del Decreto del 2009; dall’altro, l’attivazione di corsi professionali finalizzati ad acquisire determinate qualifiche è di competenza delle Regioni. Attualmente nella Regione Abruzzo non è stato istituito alcun percorso professionale finalizzato al*

*rilascio della qualifica di “operatore per le telecomunicazioni” così come risulta dal “Repertorio delle qualificazioni e dei profili professionali della Regione Abruzzo” allegato alla Determinazione Dirigenziale del 20 luglio 2020, nr 100/DPG009 assunta dalla Giunta per la Regione Abruzzo”.*

#### **MANCATO PAGAMENTO INDENNITÀ DI ESPROPRIO DA PARTE DEL COMUNE**

Dopo quattro atti un cittadino si è rivolto nuovamente alla Difesa Civica per lamentare il mancato pagamento, da parte di un Comune, dell'indennità spettante a seguito di esproprio di alcuni terreni connessi alla realizzazione di un sottopasso.

L'intervento del 2018 si era concluso in quanto il Comune riferiva che le somme necessarie a liquidare tale indennità erano depositate presso la Cassa Depositi e Prestiti e per il relativo svincolo aveva necessità di ricevere l'elenco esatto dei legittimi proprietari della particella interessata ed i relativi titoli con le quote di proprietà. In considerazione della nuova richiesta e del lungo lasso di tempo trascorso, il Difensore Civico chiede al Comune di conoscere gli sviluppi della vicenda e la data entro la quale si prevede di liquidare l'indennità dovuta all'istante. Il Comune fornisce contestuale riscontro al Difensore Civico e all'istante confermando che le somme sono depositate presso la Casa Depositi e Prestiti, ma che per poterle svincolare è necessario acquisire una serie di documenti.

Il Difensore Civico invita l'istante a fornire i documenti richiesti.

E' evidente che nelle procedure espropriative il tempo intercorrente tra il deposito delle indennità ed il pagamento agli aventi diritto rappresenta una criticità di cui gli Enti Locali non si fanno carico.

#### **RICHIESTA DI INTERVENTO NEI CONFRONTI DELL'UFFICIO PROVINCIALE DEL LAVORO**

Un lavoratore si è rivolto a questa Difesa Civica per lamentare il mancato riscontro ad una istanza indirizzata all'Ispettorato del Lavoro nella quale, per il tramite del proprio legale, segnalava una serie di irregolarità in ordine al proprio contratto di lavoro con un supermercato, invitando l'Ispettorato ad intervenire.

Dopo circa due mesi dall'intervento del Difensore Civico, la vertenza si concludeva presso l'Ispettorato con un accordo di conciliazione tra il lavoratore e il datore di lavoro.

#### **RIMBORSO DELLE SPESE SOSTENUTE PER IL TRASLOCO E PER IL TRASPORTO TEMPORANEO DEL MOBILIO**

In seguito all'istanza di un cittadino, l'ufficio del Difensore Civico è intervenuto presso un Comune del cratere al fine di sollecitare il rimborso all'istante delle spese sostenute per il trasloco e per il trasporto temporaneo del mobilio (ai sensi dell' O.P.C.M. n. 3797 del 30/07/2009).

Il Comune ha fatto presente, al riguardo, di non aver potuto procedere all'erogazione del contributo "per assenza di fondi di cassa", stante il mancato rimborso da parte dell'Ufficio Speciale per la Ricostruzione dei Comuni del Cratere (USRC) delle somme erogate al medesimo titolo e regolarmente rendicontate in data 21/11/19. Di conseguenza, questa Difesa Civica ha invitato l'USRC a definire i tempi di rimborso delle somme in questione o a specificare le ragioni che impedivano il mancato trasferimento delle stesse al Comune interessato.

L'USRC ha avviato immediatamente un'interlocutoria con il Comune interessato al fine di ricostruire eventuali fabbisogni rendicontati successivamente al 2019, finanziabili in ragione delle economie nel tempo resesi disponibili, tra i quali quelli dell'istante. Solamente al termine di un complesso iter contraddistinto anche da diversi interventi sollecitatori del Difensore Civico, l'USRC ha trasferito al Comune le risorse necessarie e questo ha provveduto alla liquidazione e al pagamento di quanto dovuto.

#### **UN'AMMINISTRAZIONE COMUNALE NON PUÒ RIMANERE INERTE DAVANTI ALLA SEGNALAZIONE DI CITTADINI CHE MANIFESTANO LA LORO PREOCCUPAZIONE A CAUSA DELL'ECESSIVA VELOCITÀ DEI VEICOLI CHE TRANSITANO SU UNA STRADA ALL'INTERNO DI UN CENTRO URBANO**

Questo il principio sancito a margine dell'intervento che si descrive di seguito.

Una cittadino chiedeva l'intervento del Difensore Civico manifestando la propria preoccupazione a causa dell'eccessiva velocità dei veicoli che transitavano su una strada all'interno di un centro urbano, che quotidianamente minavano l'incolumità dei cittadini residenti e degli astanti.

Della vicenda, l'istante, rendeva edotti, chiedendone l'intervento ognuno per quanto di competenza, anche il Procuratore, ed il Prefetto, sulla base del fatto che l'Amministrazione Comunale non aveva riscontrato nonostante le ripetute sollecitazioni dello stesso ricorrente.

Il Difensore Civico invitava l'Ente ad intervenire affinché adottasse tutte le iniziative atte a mettere in sicurezza il tratto stradale.

La vicenda si concludeva positivamente con il riscontro del Comune che rappresentava di aver adottato i seguenti provvedimenti:

- riorganizzazione e ammodernamento della segnaletica stradale verticale ed orizzontale con collocazione di segnali luminosi di avviso di attraversamento pedonale, occhi di gatto, e cartellonistica con limite di velocità 30 Km/h;
- posti di controllo periodico della Polizia Locale e delle altre Autorità preposte;
- sistema di videosorveglianza mediante installazione di 2 telecamere con lettura camera;
- servizio di rilevamento elettronico del rispetto degli obblighi assicurativi e di revisione.

**L'ENTE HA L'ONERE DI INTERVENIRE PER RIPRISTINARE IL DECORO URBANO E PREVENIRE O RIMUOVERE EVENTUALI SITUAZIONI DI PERICOLO PER L'INCOLUMITÀ DEI CITTADINI**

Un cittadino, in rappresentanza di un'intera collettività, lamentava la grave situazione di disagio vissuta dai residenti in un quartiere nel quale insisteva un cantiere di edilizia popolare rimasto da anni incompiuto e diventato, nel tempo, rifugio di animali selvatici e luogo di ritrovo di ragazzi che riescono ad accedervi senza problemi in quanto privo di recinzioni, con tutti i rischi del caso.

L'istante rappresentava che nulla era stato fatto nel tempo, nonostante le reiterate richieste avanzate dai numerosi cittadini interessati, che avevano anche sottoscritto una petizione per la demolizione del manufatto.

Il Difensore Civico interveniva presso l'Ente, al fine di conoscere i provvedimenti che lo stesso intendesse adottare per ripristinare il decoro urbano e rimuovere potenziali situazioni di pericolo che avrebbero potuto minare l'incolumità delle persone.

L'Amministrazione interessata forniva il riscontro elencando gli interventi già posti in essere e/o programmati con le relative tempistiche consistenti in:

- incarico a ditta specializzata per la pulizia della zona e per la costruzione di una recinzione con pannelli di legno delimitanti l'area interessata, tali da non consentirne l'accesso;
- ricerca di finanziamenti necessari per consentire il completamento della struttura ed approvazione del progetto di adeguamento strutturale e completamento del programma costruttivo;
- richiesta di inserimento del progetto nei fondi residui del programma per lo sviluppo e la coesione annualità 2014-2020;
- finanziamento regionale per importo complessivo di €. 1.874.289,94,
- avvio delle procedure di affidamento dei lavori di adeguamento strutturale e completamento dell'intervento costruttivo in linea con la mission aziendale che prevede l'ampliamento dell'offerta abitativa per le categorie sociali fragili.

**E' CONFORME ALLA NORMATIVA VIGENTE L'OPERATO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE LOCALE CHE PREVEDE, NELL'AMBITO DI UNA PROCEDURA CONCORSUALE, L'ACCESSO ALLA PIATTAFORMA PER LA REGISTRAZIONE DELLA DOMANDA DI PARTECIPAZIONE ESCLUSIVAMENTE TRAMITE LO SPID**

A queste conclusioni è giunto il Difensore Civico trattando la questione su sollecitazione di due Consiglieri Comunali di minoranza che segnalavano una presunta anomalia nel bando di un concorso pubblico, indetto dal proprio Comune, nella parte in cui prevedeva, come unica forma abilitata di accesso alla piattaforma concorsuale per l'inoltro della domanda di partecipazione, l'identificazione tramite SPID (Sistema Pubblico di Identità Digitale).

Nello specifico gli istanti paventavano una ipotetica violazione dell'art.65 del Codice dell'Amministrazione Digitale il quale prevede che i cittadini possono presentare per via telematica istanze e dichiarazioni alla Pubblica Amministrazione identificandosi attraverso SPID, CIE (Carta di identità elettronica) o CNS (Carta nazionale dei Servizi). Il Difensore Civico, perorando il principio generale del favor participationis, pur nel riconoscimento del potere discrezionale dell'Amministrazione, la quale ha facoltà di scegliere tra una pluralità di interventi possibili e giuridicamente consentiti, quello ritenuto maggiormente conforme per opportunità, adeguatezza o convenienza alla dimensione degli eterogenei interessi concretamente coinvolti, nell'ottica del perseguimento dell'interesse pubblico, approfondiva la questione e attivava il contraddittorio con l'Ente. Il Difensore Civico, in sede di istruttoria, accertava l'assenza di obblighi dell'Amministrazione di attivare contemporaneamente tutti e tre i sistemi per l'accesso ai servizi erogati dalla pubblica amministrazione e conseguentemente che nessuna violazione era stata compiuta essendo, l'operato del Comune, conforme alla normativa vigente.

L'Amministrazione Comunale, dal canto suo, rappresentava le ragioni tecniche che avevano indotto la stessa ad optare per lo SPID rispetto alla CIE o CNS che si sostanziavano, in concreto, nel fatto che lo Spid è un servizio creato dalla Pubblica Amministrazione, gestito da AGID (l'Agenzia per l'Italia Digitale) che permette di accedere a diversi servizi online, tra cui quelli inerenti alla PA; è un sistema completamente digitale e dematerializzato, che non richiede particolari strumentazioni ed è ormai di larghissima diffusione mentre gli altri sistemi sono poco utilizzati e desueti, richiedono particolari dispositivi per l'utilizzo quale uno smartphone provvisto di chip NFC (nel caso della CIE), o di un apposito lettore smartcard abilitato (per la CNS).

#### **INTERVENTO DEL DIFENSORE CIVICO NELL'AMBITO DELLE PRESTAZIONI ASSISTENZIALI SU RICHIESTA DELL'ASSOCIAZIONE AUTISMO**

Abruzzo Onlus ha chiesto l'intervento di questa Difesa Civica nei confronti dell'INPS per sollecitare l'urgente definizione di varie domande presentate da una famiglia - costituita da 5 persone di cui 3 minori, due dei quali affetti da gravi patologie - che versa in gravi difficoltà economiche a causa proprio della mancata erogazione dei relativi sussidi.

In considerazione della complessità della questione, l'Ufficio ha subito intrapreso una costante interlocuzione con l'INPS per sollecitare una veloce definizione delle specifiche domande (indennità di accompagnamento, richiesta di assegno temporaneo, richiesta di assegno unico universale) relative ai due minori.



L'INPS, con riferimento alle varie richieste, ha comunicato a questa Difesa Civica di aver verificato le istanze presentate, specificando per ciascuna lo stato di lavorazione e garantendo, in tempi brevissimi, la liquidazione delle somme spettanti ai beneficiari.

### **TFS LIQUIDATO DALL'INPS A SEGUITO DELL'INTERVENTO DEL DIFENSORE CIVICO**

Un cittadino si è rivolto a questa Difesa Civica chiedendo di intervenire presso l'Inps in relazione alla mancata liquidazione del TFS nei termini previsti dalla circolare Inps n. 38 dell'8 marzo 2022.

La Difesa Civica si è immediatamente attivata chiedendo notizie alla competente Direzione provinciale INPS che, in riscontro, ha segnalato la motivazione dell'impossibilità di lavorare la pratica TFS dell'istante a causa di una errata comunicazione di dati da parte dell'Istituto scolastico, dove il cittadino aveva prestato servizio in qualità di docente (circostanza mai segnalata prima né all'istante né all'istituto scolastico).

A seguito di tale comunicazione il Difensore Civico si è attivato anche nei confronti dell'Istituto scolastico con invito a provvedere, in brevissimo tempo, a certificare l'avvenuto pagamento del riscatto da parte del docente nonostante la tardiva richiesta da parte dell'INPS.

L'ufficio ha monitorato costantemente l'andamento della pratica.

La liquidazione è avvenuta solo dopo qualche mese e dopo ulteriori solleciti dell'Ufficio ai quali l'INPS ha fornito riscontro precisando che, risultando incongruenti i dati inviati dall'Istituto, si era reso necessario procedere ad una integrazione di istruttoria.

A conclusione dell'intervento si è registrata la piena soddisfazione dell'istante che ha scritto al Presidente Marsilio per esprimere il proprio apprezzamento per l'attività dell'ufficio.

### **PAGAMENTO TFR DIPENDENTE PUBBLICO DA PARTE DELL'INPS**

Un cittadino si è rivolto a questo Ufficio per segnalare la mancata definizione, ad oltre 20 mesi dalla richiesta, del pagamento del proprio TFR da parte dell'Inps.

A seguito dell'intervento del Difensore Civico, l'Inps ha immediatamente risposto precisando che:

- la mancata definizione della pratica sollecitata dal cittadino dipendeva dalla complessità della stessa in quanto i periodi di servizio erano stati resi presso Amministrazioni diverse di cui una non iscritta all'Inps;
- chiusa la lavorazione di propria competenza non poteva procedere al pagamento del TFR atteso che il MISE ancora non provvedeva a versare la cosiddetta "provvista" richiesta da oltre un mese e nuovamente sollecitata;

- il sistema informatico avrebbe calcolato in maniera automatica gli interessi per ritardato pagamento nel momento di liquidazione della prestazione.

## LA STRUTTURA DI SUPPORTO E L'ORGANIZZAZIONE DELL'ATTIVITÀ

### 1. IL RAPPORTO CON L'UTENZA

Nell'ambito della realizzazione dell'obiettivo "Stakeholders engagement nella valutazione dei servizi del Corecom Abruzzo e del Difensore Civico regionale", il Servizio di Supporto alle Autorità Indipendenti ha adottato una nuova rilevazione della customer satisfaction provvedendo, tra l'altro, a ridisegnare il questionario da somministrare agli utenti.

Scopo della riformulazione del questionario è stato quello di rilevare la qualità del servizio e quella delle competenze indagando quattro aree (Affidabilità, Capacità di risposta, Capacità di rassicurazione ed Empatia) con il fine ultimo di misurare il grado di soddisfazione degli utenti.

Con il predetto questionario è stato richiesto agli utenti di esprimere un giudizio su n. 7 aspetti afferenti la qualità del Servizio (Affidabilità e Capacità di risposta) e su n. 6 aspetti relativi alla qualità delle Competenze (Capacità di rassicurazione ed Empatia). Fuori da queste aree, le domande 1 3 e 4 che si riportano di seguito:

- come ha conosciuto l'Ufficio del Difensore Civico Regionale?
- indichi la modalità di contatto;
- indichi la tipologia di richiesta presentata;

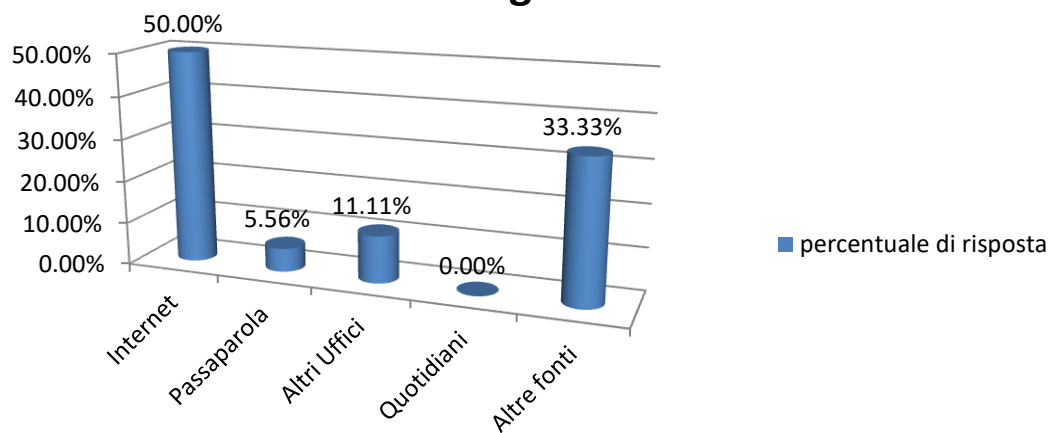
sono volte a conoscere le modalità di approccio al servizio offerto dal Difensore Civico.

Il questionario è confluito in una apposita sezione del sito istituzionale del Difensore Civico. Inoltre, al fine di intercettare tutti gli utenti, il questionario è stato anche trasmesso ai singoli utenti contestualmente all'invio all'informativa sul trattamento dei dati personali.

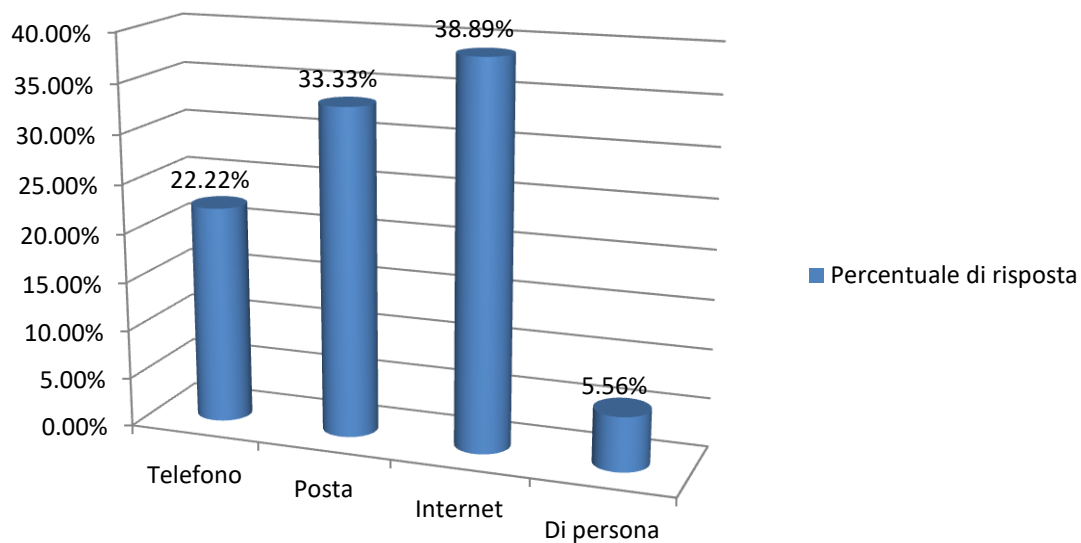
Dal 1 luglio al 30 novembre 2022 sono stati acquisiti n. 18 questionari da parte degli utenti che hanno usufruito dei servizi del Difensore Civico.

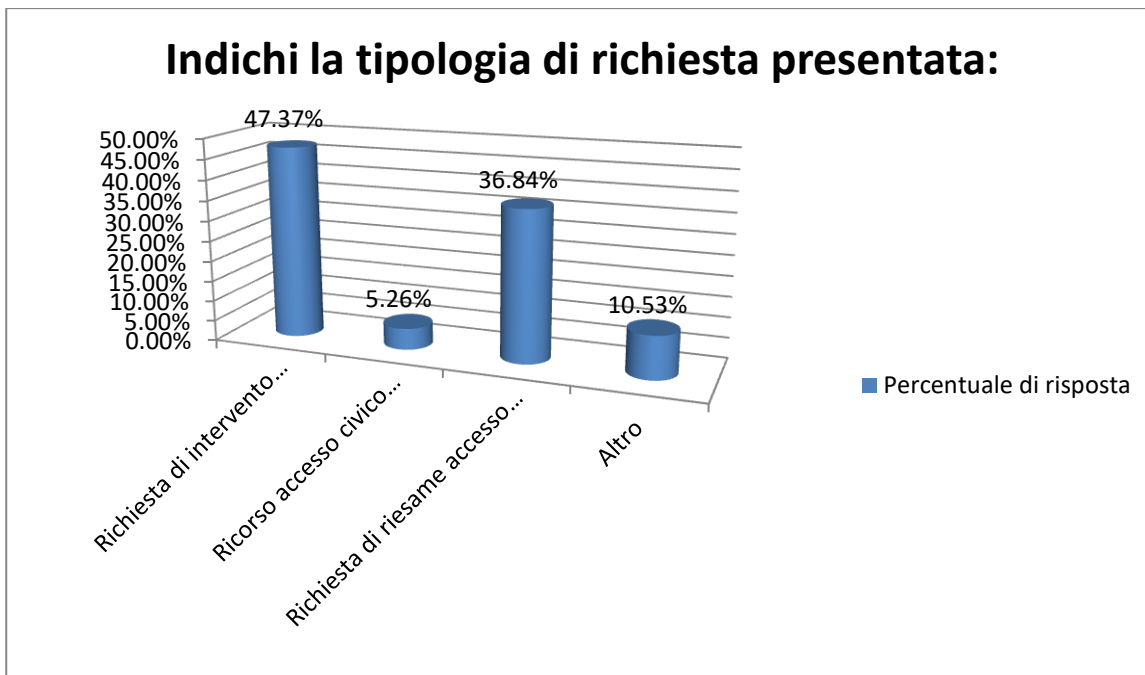
Si riporta di seguito l'analisi dei dati effettuata dal Servizio di Supporto:

## Come ha conosciuto l'Ufficio del Difensore Civico Regionale?



## Indichi la modalità di contatto





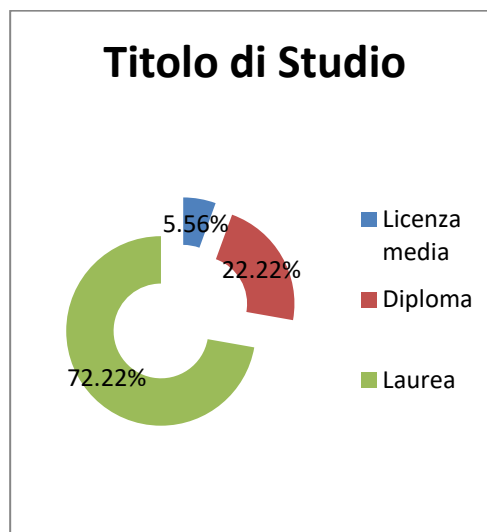
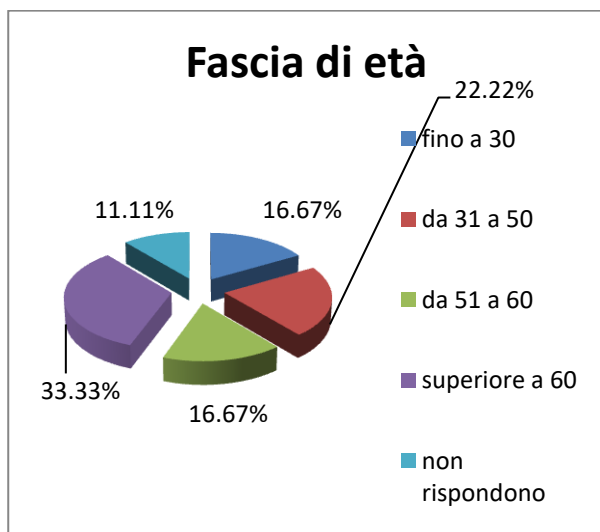
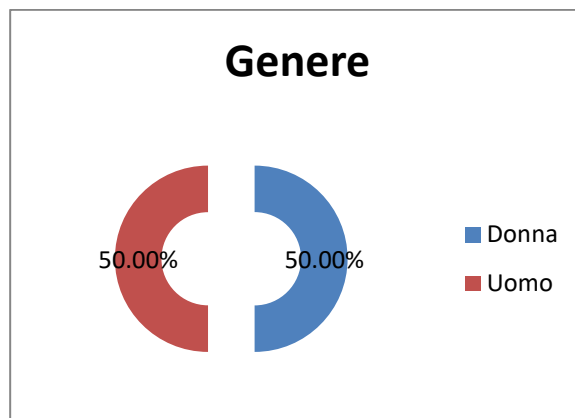
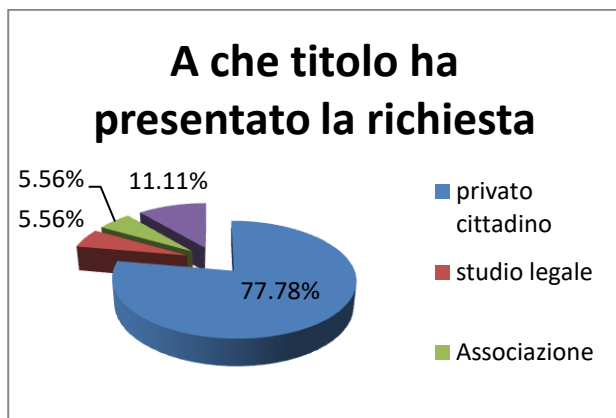
Dall'analisi di questi primi grafici emerge che l'utente, che ha usufruito delle attività del Difensore Civico, ha conosciuto l'ufficio soprattutto tramite internet (il 50%). Solo una persona ha fatto riferimento del passaparola.

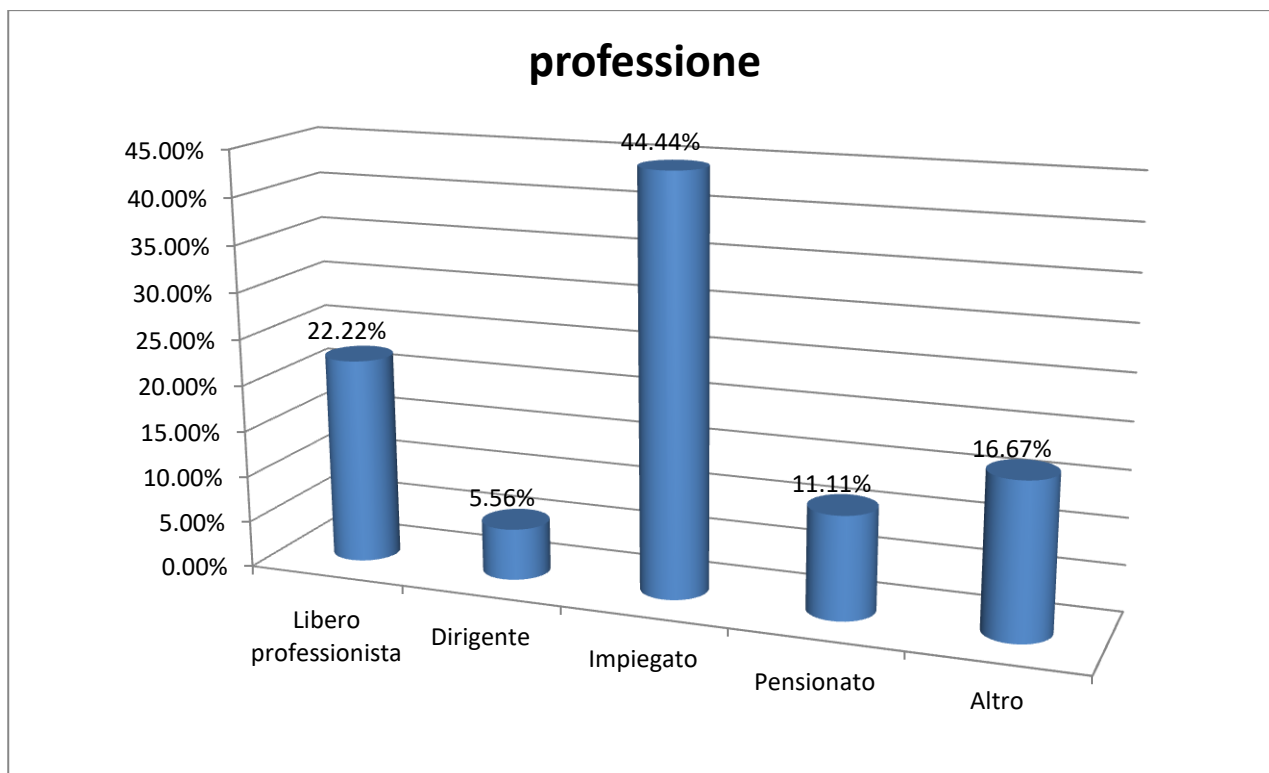
Circa il 39% degli utenti ha contattato l'ufficio del Difensore Civico attraverso internet, e questa risulta essere la modalità più utilizzata.

Quasi il 50% degli utenti intervistati si è rivolto al Difensore Civico con richieste di carattere generale.

## IL PROFILO DELL'UTENTE DEL DIFENSORE CIVICO

Nel questionario sono stati richiesti dati a fini statistici. Dall'esame degli stessi emerge che, gli utenti che hanno accolto l'invito a compilare il questionario, in perfetta parità di genere, sono per il 77,78% privati cittadini, il 33,33% ha più di 60 anni, il 44,44% è impiegato e il 72,22% è in possesso di laurea. Il dettaglio nei grafici che seguono.





### Fidelizzazione

La fidelizzazione è intesa come la capacità di far sì che una o più persona facciano “abituale” ricorso con fiducia ai servizi offerti dall’ente. Le risposte ai quesiti 2 e 18 del questionario, destinate appunto a rilevare la fidelizzazione, hanno messo in evidenza che tutti gli intervistati si sono rivolti per la prima volta all’ufficio e che tutti consiglierebbero ad un amico di rivolgersi al Difensore Civico.

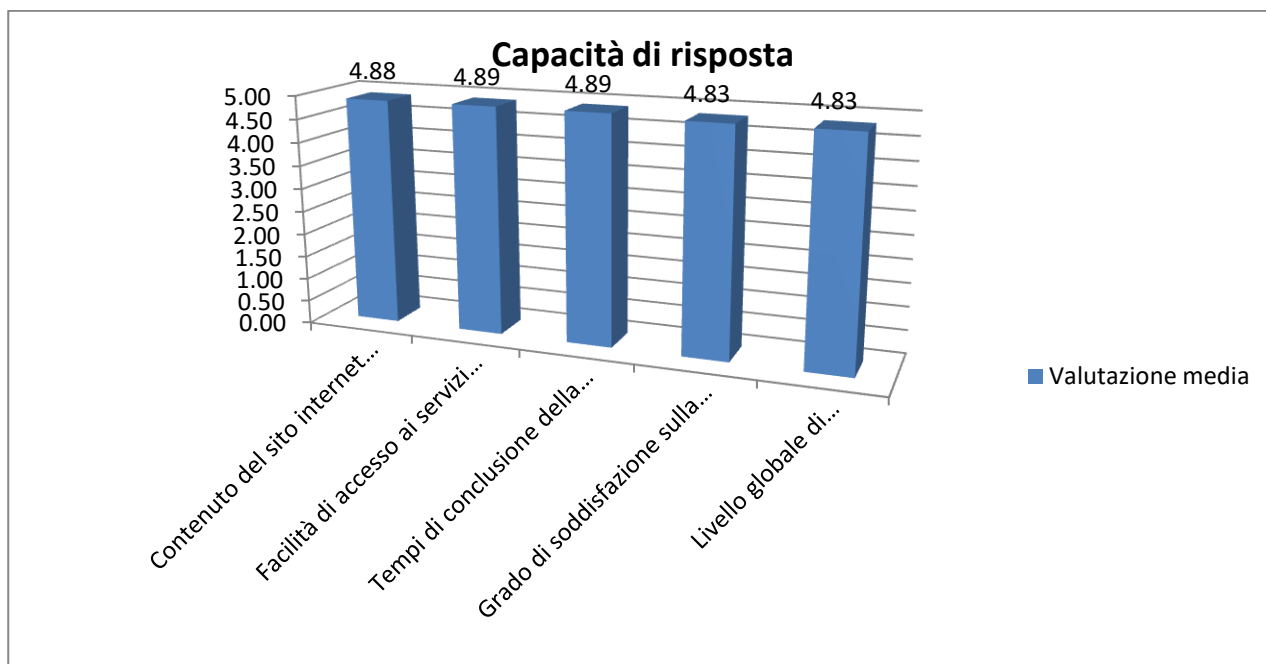
• E' la prima volta che si rivolge all'Ufficio?	SI	100% degli intervistati
• In base alla sua esperienza, consiglierebbe ad un amico di rivolgersi al Difensore civico?	SI	100% degli intervistati

Si può quindi affermare che gli utenti hanno fiducia nel servizio.

## Capacità di risposta

La capacità di risposta è la volontà di aiutare i clienti e di fornire il servizio con prontezza. Per valutarla sono state analizzate le risposte ai seguenti quesiti:

- contenuto del sito internet dell'Ufficio [www.difensorecivicoabruzzo.it](http://www.difensorecivicoabruzzo.it), ed in particolare delle sezioni informative;
- facilità di accesso ai servizi offerti dall'Ufficio;
- tempi di conclusione della richiesta di intervento;
- grado di soddisfazione sulla specifica richiesta di intervento;
- livello globale di soddisfazione nei confronti dell'Ufficio (indipendentemente dall'esito della richiesta di intervento).



L'opinione media degli intervistati è tra 4.83 e 4.89 su 5, quindi si può considerare ottima la capacità di risposta dell'Ufficio.

## Affidabilità

L'affidabilità è la capacità di erogare il servizio promesso in modo affidabile e preciso. Tale Area è stata indagata attraverso due quesiti, il n. 6 e il n. 10:

- esaustività delle informazioni fornite telefonicamente dal personale dell'Ufficio del Difensore Civico;



- capacità del funzionario competente ad essere di aiuto per risolvere le problematiche sollevate.

Gli esiti dei questionari evidenziano che è molto soddisfacente la capacità del funzionario nel risolvere le problematiche, con una media delle valutazioni di 4,83 e che il personale del Difensore Civico è pienamente esaustivo nel fornire telefonicamente le informazioni richieste, riportando una media delle valutazioni di 5 su 5.

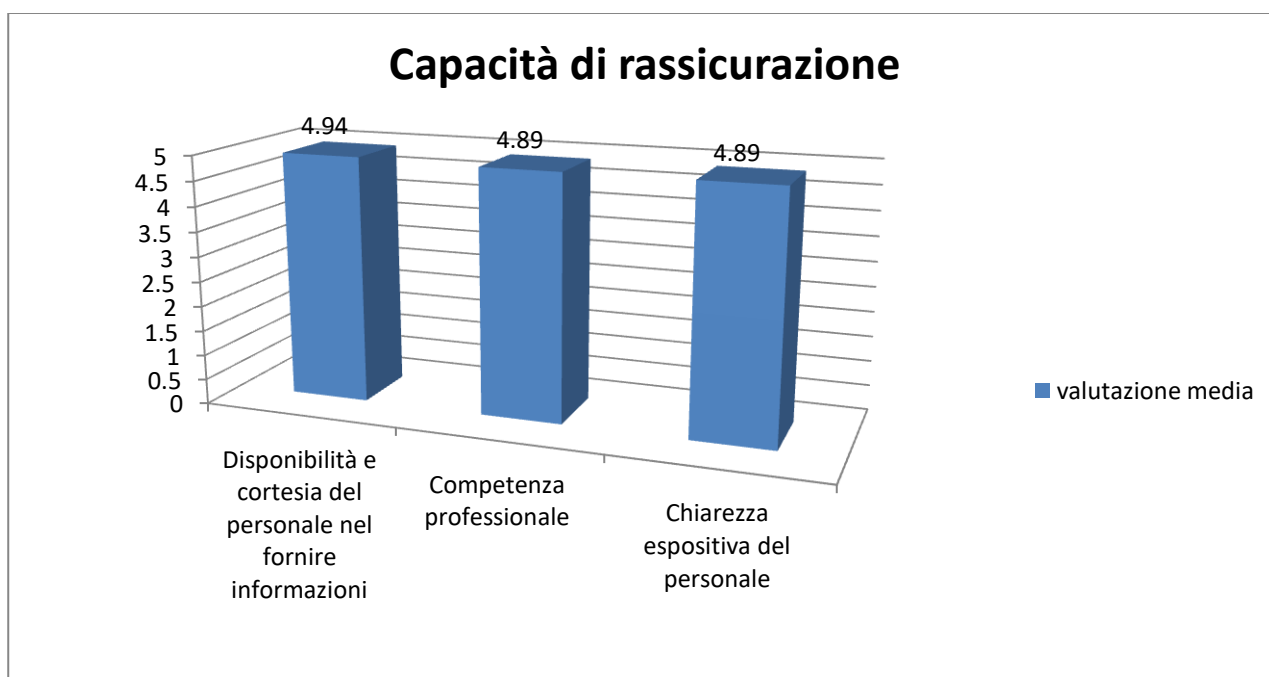
### **Capacità di rassicurazione**

La capacità di rassicurazione è rappresentata dalla competenza e dalla cortesia degli impiegati e dalla relativa capacità di ispirare fiducia e sicurezza.

I quesiti posti (n.12, 13 e 14) riguardano:

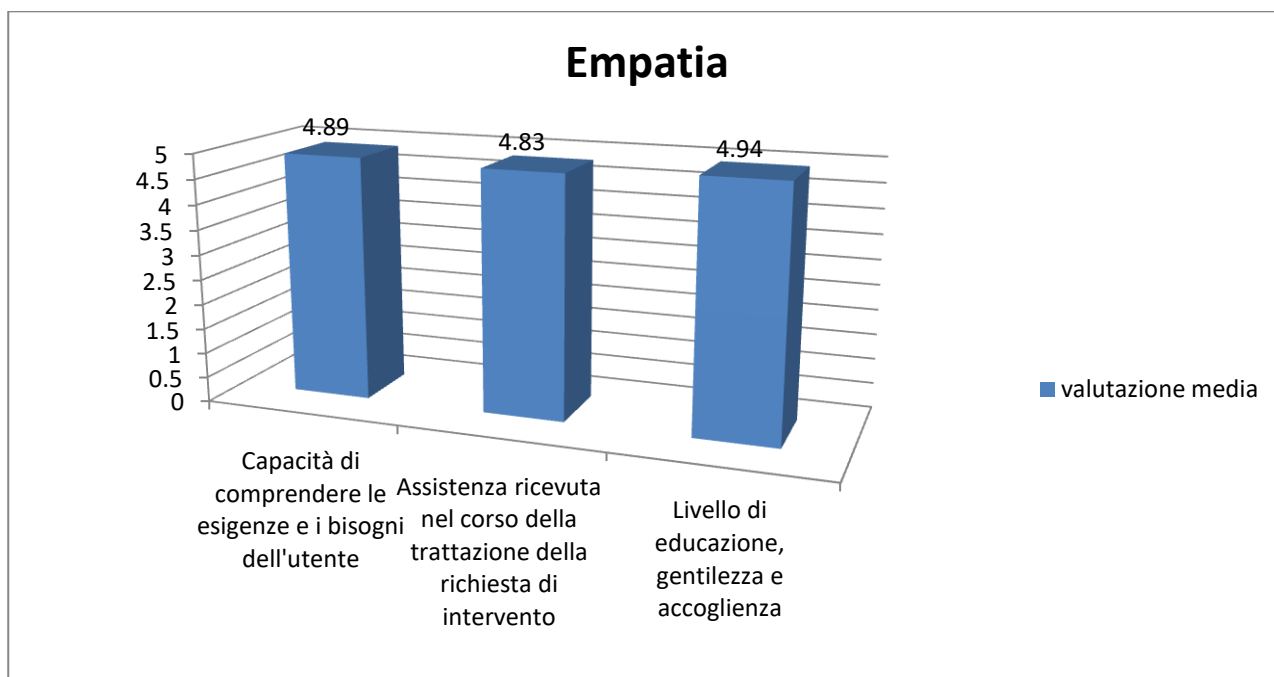
- disponibilità e cortesia del personale nel fornire informazioni;
- competenza professionale;
- chiarezza espositiva del personale.

Il personale è stato valutato in maniera ottima (con media 4,94) per quanto riguarda la disponibilità e la cortesia nel fornire informazioni. È più che soddisfacente anche la valutazione della competenza professionale e della chiarezza espositiva, con una media delle valutazioni di 4,89.



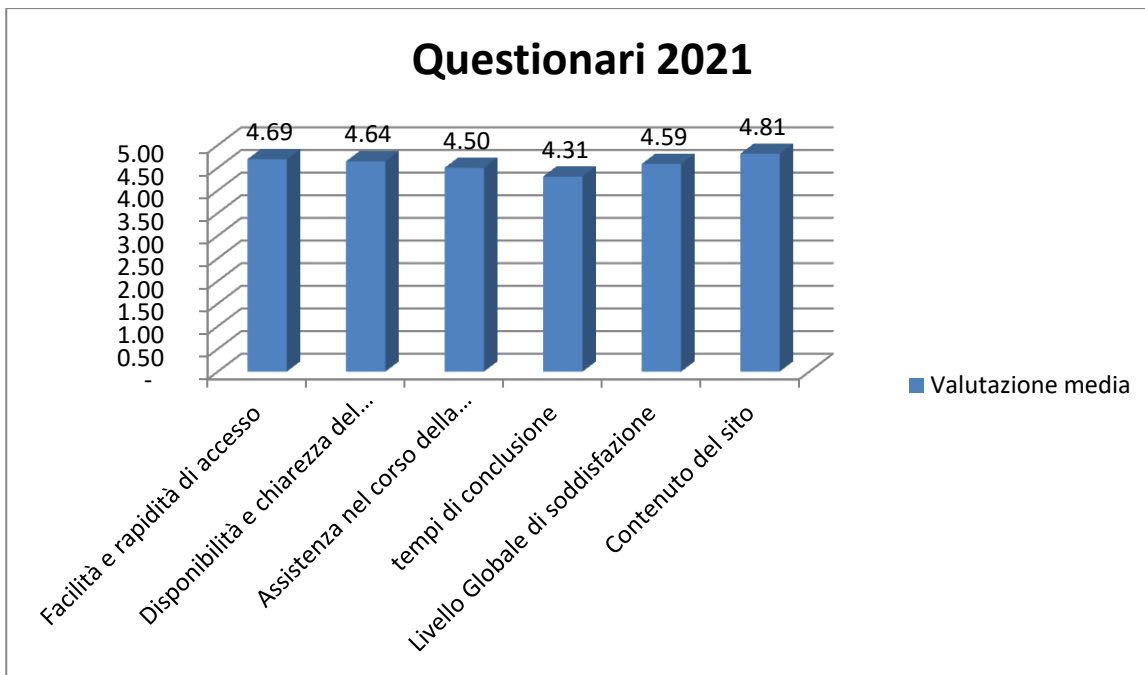
## Empatia

La capacità di comprendere le esigenze e i bisogni dell'utente, l'assistenza ricevuta e il livello di educazione, gentilezza e accoglienza sono indici che valutano l'empatia, vale a dire l'assistenza premurosa e personalizzata assicurata agli utenti. La media delle valutazioni risulta essere molto elevata, con un 4,89 sulla capacità di comprendere le esigenze e i bisogni dell'utente, 4,83 per l'assistenza ricevuta e un 4,94 per il livello di educazione e gentilezza.



## Livello di gradimento espresso prima e dopo l'implementazione della piattaforma DIASPRO

Al fine di valutare il livello di gradimento espresso dall'utenza prima e dopo l'implementazione della piattaforma DIASPRO, gli esiti delle valutazioni espresse dagli utenti con i questionari somministrati nel 2022 sono stati confrontati con quelli relativi all'anno 2021, riepilogati nel grafico che segue:



Dal raffronto emerge una crescita del livello di gradimento espresso dall'utenza dopo l'implementazione della piattaforma in uso. Infatti, il massimo gradimento degli utenti, si attesta nel 2022 su un valore di 5,00 e non scende al di sotto del 4,83 (su una scala di 5) contro i valori medi del 2021 che, seppur ampiamente soddisfacenti, hanno registrato un valore medio massimo di 4,81 ed un valore medio minimo di 4,50.

## **2. LO STAFF DELL'UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE**

### **Dirigente del Servizio di Supporto alle Autorità Indipendenti:**

Michela Leacche – tel. 0862/644477

### **Segreteria particolare del Difensore Civico**

Marilena Rossi

### **Sede di L'Aquila**

Anna Clorinda Cicchetti - Responsabile - tel. 0862/644736

Maria Lidia Frani - tel. 0862/644876

Paola Martinelli - tel. 0862/644762

Pierluigi Miconi - tel. 0862/644758

Alessia Nazzicone - tel. 0862/644749

### **Sede di Pescara**

Emiliana Di Sabato - Responsabile - tel. 085/69202635

Elisabetta Rosito - tel. 085/69202658

### **3. CONTATTI**

#### **Numero Verde**

800 238180

#### **Sede principale:**

L'AQUILA - Via M. Iacobucci, 4

Tel. 0862.644762 – Fax 0862.23194

#### **Sede decentrata:**

PESCARA - Piazza Unione, 13

Tel. 085.69202605 - Fax 085.69202661

#### **Sito internet:**

[www.difensorecivicoabruzzo.it](http://www.difensorecivicoabruzzo.it)

#### **Indirizzi e-mail - pec:**

[info@difensorecivicoabruzzo.it](mailto:info@difensorecivicoabruzzo.it)

[difensore.civico@pec.crabruzzo.it](mailto:difensore.civico@pec.crabruzzo.it)