

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 163° - Numero 17

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA



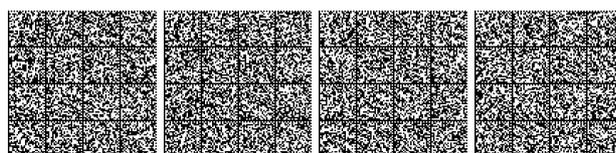
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 27 aprile 2022

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 101. Sentenza 9 marzo - 21 aprile 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Privilegio, pegno e ipoteca - Versamento del tributo speciale per il deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi (c.d. “ecotassa”) - Garanzia sul credito per rivalsa spettante al gestore dell’impianto - Privilegio generale mobiliare nei confronti del soggetto che ha effettuato il conferimento - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento - Inammissibilità della questione.

– Codice civile, art. 2752, terzo comma.

– Costituzione, art. 3..... Pag. 1

N. 102. Ordinanza 9 marzo - 21 aprile 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione forzata - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Procedure esecutive sulla prima casa ed esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo - Sospensione e successive proroghe - Denunciata disparità di trattamento, compressione della libertà di iniziativa economica privata, del diritto di difesa e dell’effettività della tutela giurisdizionale nonché violazione dei presupposti della decretazione d’urgenza - Manifesta inammissibilità delle questioni.

– Decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21, art. 13, comma 14; decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, art. 103, comma 6.

– Costituzione, artt. 3, 24, 41, 77 e 111; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, art. 1. Pag. 9

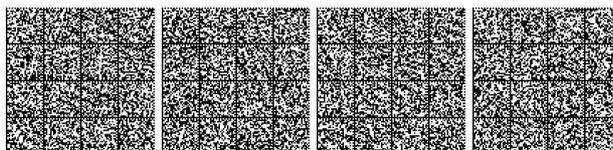
N. 103. Ordinanza 22 marzo - 21 aprile 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Personale non dirigenziale in servizio presso le cancellerie e le segreterie giudiziarie - Applicazione delle norme sulla privatizzazione del pubblico impiego, anziché quelle riservate agli appartenenti all’ordine giudiziario - Denunciata disparità di trattamento e violazione della riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario, nonché del principio di proporzionalità e adeguatezza della retribuzione - Manifesta inammissibilità delle questioni.

– Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, artt. 2, commi 2 e 3; 3, comma 1; 40, comma 1, primo periodo, e comma 2, primo periodo; 45, comma 1, e 51, comma 1.

– Costituzione, artt. 3, primo comma, 36, primo comma, e 108, primo comma..... Pag. 12



N. 104. Sentenza 23 febbraio - 22 aprile 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Gestione separata dell'INPS - Obbligo di iscrizione per i professionisti che, pur svolgendo attività il cui esercizio comporta l'iscrizione ad appositi albi od elenchi, non sono però iscritti, per ragioni reddituali, alla cassa di previdenza professionale (nel caso di specie: avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense) - Denunciata irragionevolezza - Non fondatezza della questione.

Previdenza e assistenza - Gestione separata dell'INPS - Obbligo di iscrizione per i professionisti che, pur svolgendo attività il cui esercizio comporta l'iscrizione ad appositi albi od elenchi, non sono però iscritti, per ragioni reddituali, alla cassa di previdenza professionale (nel caso di specie: avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense) - Effetto retroattivo dell'obbligo, stabilito con norma di interpretazione autentica, in difformità all'orientamento giurisprudenziale nel frattempo affermatosi - Esonero dal pagamento delle sanzioni civili per gli inadempienti nel periodo anteriore alla vigenza della norma interpretativa - Omessa previsione - Violazione del legittimo affidamento - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge 8 agosto 1995, n. 335, art. 2, comma 26, come interpretato dall'art. 18, comma 12, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 12.
- Costituzione, art. 3. Pag. 16

N. 105. Sentenza 9 marzo - 22 aprile 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Modifiche al codice penale - Utilizzo o somministrazione di farmaci o di altre sostanze al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti - Inserimento, mediante decreto legislativo, del dolo specifico di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti - Violazione dei limiti posti dalla legge delega - Illegittimità costituzionale parziale.

- Codice penale, art. 586-*bis*, comma settimo, introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21.
- Costituzione, art. 76. Pag. 36

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 27. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 marzo 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Abruzzo - Modifica all'art. 4 della legge regionale n. 8 del 2021 - Differimento al 30 giugno 2022 del termine entro il quale la Giunta regionale è tenuta a proporre al Consiglio regionale lo strumento di pianificazione per l'individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti inidonei all'installazione di specifici impianti da fonti rinnovabili.

- Legge della Regione Abruzzo 11 gennaio 2022, n. 1 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e ulteriori disposizioni urgenti), art. 16. Pag. 49



- N. 28. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 marzo 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Modifiche alla legge provinciale n. 9 del 2018 - Interventi eseguiti in base a titolo abilitativo annullato - Ipotesi di impossibilità di rimuovere i vizi delle procedure amministrative o di ripristinare lo stato dei luoghi, anche in considerazione dell'esigenza di bilanciamento con i contrapposti interessi di salvaguardia delle attività legittimamente espletate - Applicazione da parte dell'autorità preposta alla vigilanza di una sanzione pecuniaria - Variazione dell'ammontare della relativa sanzione in ragione della gravità degli abusi da 0,8 a 2,5 volte l'importo del costo di costruzione - Riduzione della sanzione nel caso in cui, al momento della relativa irrogazione o del pagamento dell'ultima rata, le opere eseguite in base al titolo annullato risultino conformi al quadro normativo e alle previsioni urbanistiche a tale momento vigenti.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 gennaio 2022, n. 1 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità provinciale per l'anno 2022), art. 4, comma 10.....

Pag. 54

- N. 29. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 marzo 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Modifiche al comma 1 dell'art. 1 della legge regionale n. 28 del 2021 - Autorizzazione di spesa, per l'esercizio finanziario 2021, per le finalità legate all'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione del personale del Corpo forestale della Regione Siciliana.

Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni riguardanti l'Istituto zootecnico sperimentale per la Sicilia - Estensione agli esercizi finanziari 2022 e 2023 delle disposizioni di cui all'art. 17 della legge regionale n. 8 del 2017, recanti l'autorizzazione, in deroga ai limiti assunzionali vigenti, alla stipula di contratti a tempo determinato con i lavoratori licenziati dalle associazioni regionali degli allevatori della Sicilia, di cui al comma 1 dell'art. 6 della legge regionale n. 12 del 1989.

- Legge della Regione Siciliana 21 gennaio 2022, n. 1 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'esercizio 2022), artt. 9, comma 1, lettera a), e 10.....

Pag. 60

- N. 38. Ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana del 22 marzo 2022.

Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Previsione di obblighi vaccinali per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario che svolgono la loro attività nelle strutture sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali, pubbliche e private, nelle farmacie, parafarmacie e negli studi professionali (nel caso di specie: studente tirocinante, iscritto al corso di laurea in infermieristica) - Omissione o differimento della vaccinazione solo in caso di accertato pericolo per la salute, in relazione a specifiche condizioni cliniche - Sospensione, nel caso di accertata inosservanza dell'obbligo vaccinale, dal diritto di svolgere prestazioni o mansioni che implicano contatti interpersonali o che comportano il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2.

- Decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), art. 4, commi 1 e 2.



Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Consenso informato - Omessa previsione dell'esclusione dalla sottoscrizione del consenso informato nelle ipotesi di trattamenti sanitari obbligatori - Previsione di obblighi vaccinali per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario - Omessa previsione dell'esclusione dell'onere del consenso informato nel caso di vaccinazione obbligatoria.

- Legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), art. 1; decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), art. 4.....

Pag. 65

N. 39. Ordinanza del Tribunale di Cosenza del 9 febbraio 2022.

Esecuzione forzata - Sanità pubblica - Divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario della Regione Calabria - Inefficacia dei pignoramenti e delle prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalla Regione Calabria agli enti del proprio Servizio sanitario effettuati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 146 del 2021 - Applicazione fino al 31 dicembre 2025.

- Legge 17 dicembre 2021, n. 215 [*recte*: Decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215], art. 16-*septies*, [comma 2,] lettera g).....

Pag. 85

N. 40. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia del 16 marzo 2022.

Impiego pubblico - Pensioni - Applicazione, in quanto compatibili, delle norme relative agli impiegati civili dello Stato al personale del Corpo di polizia penitenziaria - Criteri di calcolo del trattamento pensionistico, riferito alla quota retributiva della pensione, previsti dall'art. 54, commi primo e secondo, del d.P.R. n. 1092 del 1973 per i militari - Mancata previsione che, a fronte della sostanziale identità delle funzioni e dei compiti svolti dalle forze di polizia, tali criteri siano estesi anche al personale della Polizia penitenziaria.

- Legge 15 dicembre 1990, n. 395 (Ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria), art. 1, comma 4.....

Pag. 92

N. 41. Ordinanza del Giudice di pace di Livorno del 14 febbraio 2022.

Straniero - Immigrazione - Espulsione amministrativa - Misure alternative al trattenimento in un centro di permanenza per i rimpatri (CPR) - Trattamento sanzionatorio in caso di violazione di una delle misure alternative previste.

- Decreto legislativo 25 giugno 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 14, comma 1-*bis*.

Pag. 98



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 101

Sentenza 9 marzo - 21 aprile 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Privilegio, pegno e ipoteca - Versamento del tributo speciale per il deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi (c.d. “ecotassa”) - Garanzia sul credito per rivalsa spettante al gestore dell’impianto - Privilegio generale mobiliare nei confronti del soggetto che ha effettuato il conferimento - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento - Inammissibilità della questione.

- Codice civile, art. 2752, terzo comma.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 2752, terzo comma, del codice civile, promosso dal Tribunale ordinario di Livorno, in composizione collegiale, nel procedimento vertente tra Scapigliato srl (già Rea Impianti srl unipersonale) e Fallimento della Lonzi Metalli srl, con ordinanza del 16 novembre 2020, iscritta al n. 114 del registro ordinanze del 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell’anno 2021.

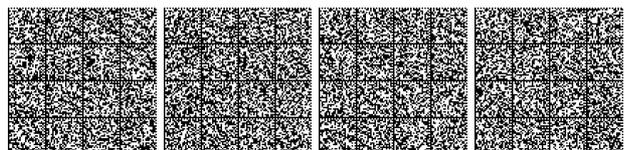
Visto l’atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 9 marzo 2022 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

deliberato nella camera di consiglio del 9 marzo 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 16 novembre 2020 (r.o. n. 114 del 2021), il Tribunale ordinario di Livorno, in composizione collegiale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell’art. 2752, terzo comma, del codice civile, «nella parte in cui non munisce del relativo privilegio generale sui beni mobili il credito a titolo di rivalsa di cui all’art. 3, comma 26, della legge 549/1995 per l’avvenuto versamento del tributo speciale regionale previsto dal precedente comma 24», denunciandone il contrasto con l’art. 3 della Costituzione.



1.1.- Il rimettente riferisce di dover decidere sull'opposizione allo stato passivo del Fallimento della società Lonzi Metalli srl, con la quale la Scapigliato srl (già Rea Impianti srl unipersonale, società interamente partecipata dal Comune di Rosignano Marittimo) ha contestato il mancato riconoscimento, da parte del giudice delegato, del privilegio, ai sensi dell'art. 2752, terzo comma, cod. civ., sul credito di rivalsa maturato per aver versato - quale gestore di un impianto di discarica presso il quale la società fallita aveva conferito rifiuti - il tributo speciale regionale previsto dall'art. 3, commi 24 e seguenti, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) e dalla legge della Regione Toscana 29 luglio 1996, n. 60 (Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi di cui all'art. 3 della L. 28 dicembre 1995, n. 549).

Esponde il Collegio rimettente che il giudice delegato aveva negato la collocazione privilegiata di detto credito, osservando che il gestore dell'impianto è l'unico soggetto passivo d'imposta e che il suo diritto di rivalsa non è assistito da privilegio. Né il tributo speciale per il conferimento di rifiuti solidi in discarica ricade - aveva osservato ancora il giudice delegato - nell'ambito di applicazione dell'art. 16 del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative), il quale, con riferimento alle accise, munisce espressamente del privilegio generale ex art. 2752 cod. civ. il diritto di rivalsa dei soggetti passivi verso i cessionari dei prodotti.

Aggiunge il giudice *a quo* che nel giudizio di opposizione allo stato passivo la ricorrente ha dedotto che il proprio diritto di rivalsa deriva dall'aver garantito e anticipato il pagamento del tributo in questione, cosiddetta "ecotassa", per conto di un soggetto terzo (il conferente in discarica); che il privilegio di cui all'art. 2752, terzo comma, cod. civ. deve intendersi riferito anche ai tributi regionali; che, ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. n. 504 del 1995, il credito per rivalsa del soggetto obbligato per l'accisa è garantito da privilegio.

1.2.- In punto di rilevanza, il Tribunale di Livorno osserva che il privilegio di cui l'opponente chiede il riconoscimento non potrebbe, nella specie, trovare applicazione, riferendosi la disposizione censurata ai crediti tributari degli enti locali e delle Regioni e non anche a quelli in titolarità di soggetti privati.

Né potrebbero ritenersi operanti altre norme speciali - come l'art. 16 del d.lgs. n. 504 del 1995, in materia di accise - che accordano rango privilegiato al credito di rivalsa correlato a distinte imposte, atteso che, per principio consolidato, i privilegi hanno carattere eccezionale e sono insuscettibili di interpretazione analogica.

Ad avviso del rimettente, alla ricorrente non potrebbe riconoscersi neanche la surrogazione legale nel credito della Regione per il tributo in questione, posto che il gestore della discarica è l'unico soggetto passivo dell'imposta.

In definitiva, al credito vantato dall'opponente non potrebbe essere accordato rango privilegiato, neppure ricorrendo all'interpretazione costituzionalmente orientata della norma in scrutinio.

1.3.- Con riferimento alla non manifesta infondatezza, il Tribunale rimettente richiama, anzitutto, la giurisprudenza di legittimità secondo la quale, nonostante il presupposto impositivo della cosiddetta "ecotassa" sia costituito dal conferimento in discarica dei rifiuti solidi, il soggetto passivo dell'obbligazione tributaria va individuato nel gestore dell'impianto di stoccaggio, fermo il diritto di rivalsa dello stesso nei confronti del conferente che ha integrato il predetto presupposto, in coerenza con il principio "chi inquina paga".

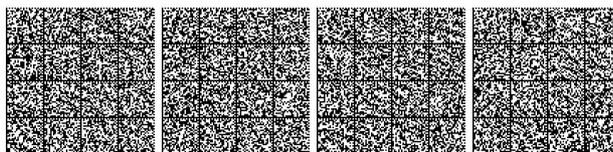
Ricorda, quindi, il giudice *a quo* che la Corte di cassazione ha chiarito che tale meccanismo, previsto anche con riferimento ad altri tributi come l'imposta sul valore aggiunto (IVA) e le accise, è diretto a rafforzare il credito tributario e a garantirne la riscossione, in quanto la rivalsa consente la successiva traslazione del tributo su colui che ne realizza il presupposto di fatto, coincidente, nel caso in questione, con l'utilizzatore della discarica, con la conseguenza che è su quest'ultimo soggetto che il tributo è destinato ad incidere.

Ciò premesso, il Collegio rimettente osserva che «non si ravvisano elementi obbiettivi a fondamento del deteriore trattamento per il credito di rivalsa ex art. 3, comma 26, della legge n. 549 del 1995 rispetto ad altri, corrispondenti diritti di rivalsa previsti in fattispecie comparabili per i quali è riconosciuto, con norma espressa, il privilegio (norma espressa non estensibile in via analogica stante il già ricordato carattere eccezionale e tassativo dei privilegi legali)».

Il rimettente invoca, quindi, come *tertium comparationis*, l'art. 16 del d.lgs. n. 504 del 1995 in materia di accise, sottolineando il «trattamento diverso senza un ragionevole motivo di situazioni corrispondenti».

Tra il credito di rivalsa ex art. 3, comma 24, della legge n. 549 del 1995 «e quelli già muniti del privilegio in questione» sussisterebbe «l'omogeneità richiesta per ritenere che la mancata inclusione del primo nel novero dei crediti muniti del privilegio generale ex art. 2752 c.c. possa costituire violazione dell'art. 3 della Costituzione».

Infine, ad avviso del rimettente, il sollecitato intervento additivo non contrasterebbe con il doveroso rispetto delle scelte economico-politiche riservate alla sfera di discrezionalità del legislatore, in quanto «esso avrebbe la finalità di dare più completa attuazione al fondamentale principio di uguaglianza nella materia dei privilegi».



2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la dichiarazione di inammissibilità e comunque di infondatezza della questione.

2.1.- La difesa statale eccepisce, anzitutto, l'inammissibilità, per aberratio ictus, della questione sollevata, sul presupposto che l'art. 2752 cod. civ. non possa applicarsi al credito per rivalsa qui in esame, non essendo configurabile in capo al titolare dell'impresa di stoccaggio dei rifiuti il diritto di surrogazione legale ai sensi dell'art. 1203 cod. civ.

Piuttosto, argomenta l'interveniente, la violazione dell'art. 3 Cost. potrebbe, in astratto, essere imputata alla disciplina speciale dettata dall'art. 3, commi 24-26, della legge n. 549 del 1995, nella parte in cui non munisce di privilegio generale mobiliare il credito per rivalsa del gestore dell'impianto, laddove tale privilegio è previsto per la rivalsa del soggetto passivo dell'accisa di cui all'art. 16 del d.lgs. n. 504 del 1995.

2.1.1.- Sotto altro profilo, il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce l'inammissibilità per insufficiente motivazione sulla rilevanza della questione.

L'art. 2752, terzo comma, cod. civ. non sarebbe, infatti, applicabile ai tributi regionali come quello in esame, posto che la disposizione si riferisce soltanto a crediti per le imposte, tasse e tributi dei Comuni e delle Province previste dalla legge per la finanza locale e dalle norme relative all'imposta comunale sulla pubblicità e ai diritti sulle pubbliche affissioni.

Osserva, ancora, la difesa statale che, per quanto la giurisprudenza abbia proposto una interpretazione estensiva della norma denunciata, nessuna specifica argomentazione sul percorso interpretativo che imporrebbe un'esegesi siffatta sarebbe rinvenibile nell'ordinanza di remissione.

2.1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce, ancora, l'insufficiente motivazione in ordine alla omogeneità della disposizione assunta a *tertium comparationis* rispetto alla norma censurata.

Il Tribunale di Livorno non avrebbe adeguatamente tenuto conto del principio per il quale l'introduzione di cause di prelazione, quale esercizio della discrezionalità del legislatore nell'introdurre deroghe al principio generale della par condicio creditorum, si fonda su una comparazione delle diverse posizioni dei creditori da tutelare e sull'individuazione del relativo ordine di priorità. A questa Corte competerebbe, invece, il sindacato, all'interno di una specifica norma attributiva di un privilegio, sulla mancata inclusione in essa di fattispecie omogenee a quelle in cui la causa di prelazione è riferita (vengono citate in proposito le sentenze di questa Corte n. 40 del 1996 e n. 84 del 1992).

2.2.- Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato osserva che nell'art. 3, comma 26, della legge n. 549 del 1995 non è rinvenibile alcun riferimento alla natura privilegiata dei crediti dell'amministrazione regionale e del soggetto passivo dell'imposta in esame, così che un eventuale intervento additivo della Corte potrebbe determinare, per la prima, una posizione deteriore rispetto a quella dell'altro. Infatti, mentre l'amministrazione non avrebbe alcun privilegio a garanzia della riscossione del proprio credito nei confronti del soggetto passivo dell'ecotassa, quest'ultimo sarebbe creditore privilegiato nei confronti del soggetto che opera il conferimento.

Ciò in quanto, ad avviso dell'interveniente, mancherebbe, allo stato, un diritto vivente che consenta di inscrivere anche l'ecotassa tra i tributi locali muniti del privilegio ex art. 2752 cod. civ.

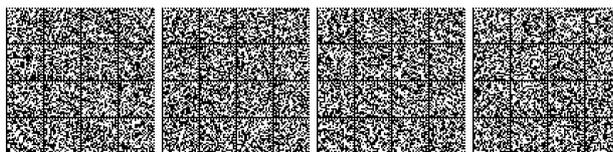
2.3.- Con memoria pervenuta nell'imminenza della camera di consiglio, l'Avvocatura generale dello Stato ha reiterato, sviluppandoli, gli argomenti già spesi in ordine all'inammissibilità e, comunque, alla non fondatezza della questione sollevata, e ha confermato le conclusioni rassegnate nell'atto di intervento.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Livorno, in composizione collegiale, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2752, terzo comma, del codice civile, denunziandone il contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

La norma censurata, nella parte in cui non munisce di privilegio generale mobiliare il credito per rivalsa spettante al gestore dell'impianto di stoccaggio definitivo di rifiuti - che abbia versato il tributo previsto dall'art. 3, comma 24, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure per la razionalizzazione della finanza pubblica) - nei confronti del soggetto che ha effettuato il conferimento, determinerebbe, «senza un ragionevole motivo», una disparità di trattamento tra il credito in questione e quello previsto dall'art. 16, comma 3, del d.lgs. 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative) in materia di accise, ad esso omogeneo, al quale la predetta causa di prelazione è, invece, espressamente attribuita.

2.- Devono, preliminarmente, essere esaminate le diverse eccezioni di inammissibilità proposte dall'Avvocatura generale dello Stato.



2.1.- La prima di esse ha ad oggetto l'aberratio ictus nella quale sarebbe incorso il giudice *a quo* erroneamente individuando la disposizione censurata. Secondo la difesa statale, il privilegio disciplinato dall'art. 2752, terzo comma, cod. civ., sarebbe, infatti, riferibile ai soli crediti tributari degli enti locali, e il gestore dell'impianto di stoccaggio, in quanto unico soggetto tenuto al versamento dell'imposta in questione, non potrebbe avvalersi della surrogazione legale nelle ragioni dell'ente regionale titolare del credito tributario. Le censure di illegittimità costituzionale avrebbero dovuto investire l'art. 3, comma 26, della legge n. 549 del 1995, nella parte in cui, disciplinando il diritto di rivalsa del gestore nei confronti del soggetto che conferisce i rifiuti in discarica, non munisce tale credito del privilegio generale, che risulta, invece, previsto dall'art. 16 del d.lgs. n. 504 del 1995 per la rivalsa del soggetto passivo dell'accisa.

2.2. - L'eccezione non è fondata.

Come ripetutamente affermato da questa Corte, l'aberratio ictus ricorre allorché sia erroneamente individuata la norma in ordine alla quale sono formulate le censure di illegittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 107 del 2021 e n. 14 del 2019).

Nel caso all'odierno esame, l'indicazione della disciplina codicistica sul privilegio generale mobiliare fiscale, quale sedes materiae nella quale dovrebbe innestarsi la pronuncia additiva, è tutt'affatto coerente con il contenuto delle censure svolte nell'ordinanza di rimessione.

Il giudice *a quo*, intendendo, com'è reso evidente dal tenore dell'ordinanza di rimessione, denunciare l'ingiustificata disparità di trattamento derivante dalla mancata inclusione del diritto di rivalsa per ecotassa tra i crediti assistiti dal privilegio generale mobiliare, correttamente attinge la norma attributiva di tale garanzia, di cui auspica l'estensione alla fattispecie a lui sottoposta, e non la disciplina, espressa dall'art. 3, comma 26, della legge n. 549 del 1995, che, omettendo di prescriverla, implicitamente la esclude per tale fattispecie.

L'art. 2752, terzo comma, cod. civ. reca, infatti, la soluzione normativa che il rimettente reputa costituzionalmente necessario introdurre al fine di ristabilire la parità di trattamento e di realizzare, quindi, la *reductio ad legitimitatem* della normativa di cui è chiamato a fare applicazione (sentenza n. 53 del 2018).

2.3.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce, altresì, l'inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza, per non avere il rimettente speso alcuna specifica argomentazione a supporto della riconducibilità di una imposta regionale, come la cosiddetta "ecotassa", nel novero delle «imposte, tasse e tributi dei Comuni e delle Province previste dalla legge per la finanza locale e dalle norme relative all'imposta comunale sulla pubblicità e ai diritti sulle pubbliche affissioni», ai quali l'art. 2752, terzo comma, cod. civ., accorda il privilegio generale mobiliare.

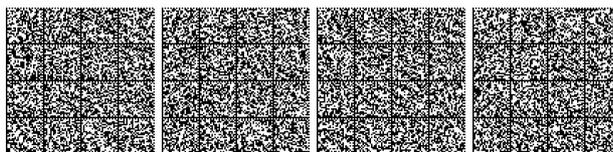
2.4.- Anche questa eccezione deve essere respinta.

La mancata esplicitazione, da parte del rimettente, delle ragioni per le quali l'art. 2752, terzo comma, cod. civ. «si riferisce ai crediti di enti locali e regioni» - assunto che, peraltro, postula un'implicita adesione a una lettura estensiva della norma in questione, confortata dalla più recente giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanze 7 settembre 2021, n. 24071 e 4 ottobre 2019, n. 24836) - non compromette la esaustività della motivazione sulla rilevanza della questione sollevata.

Il tenore complessivo dell'ordinanza di rimessione rende, infatti, esplicito il convincimento del rimettente, secondo il quale la disposizione censurata reca proprio la norma che, ove estesa al tributo regionale in questione attraverso il sollecitato intervento additivo, risolverebbe il dubbio di legittimità costituzionale.

3.- A un diverso esito conduce, per le ragioni che saranno di seguito precisate, l'esame della ulteriore eccezione di inammissibilità dedotta dalla difesa statale, concernente la insufficiente motivazione in ordine alla omogeneità tra la disposizione censurata e quella assunta a *tertium comparationis*. Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, il Tribunale di Livorno non si sarebbe fatto carico del principio per il quale l'introduzione di cause di prelazione, in quanto estrinsecazione della discrezionalità del legislatore nell'introdurre deroghe alla regola generale della *par condicio creditorum*, si fonda su una comparazione delle diverse posizioni dei creditori da tutelare e sull'individuazione del relativo ordine di priorità. A questa Corte competerebbe, invece, il sindacato, all'interno di una specifica norma attributiva di un privilegio, sulla mancata inclusione in essa di fattispecie omogenee a quelle in cui la causa di prelazione è riferita. Né l'ordinanza indicherebbe quale «scala di graduazione» dovrebbe essere riconosciuta all'istituendo diritto di prelazione, se, cioè, conformemente alla previsione dell'art. 2752, terzo comma, cod. civ., esso debba essere subordinato ai soli crediti dello Stato, o se, invece, debba esserlo a tutti i privilegi previsti dallo stesso art. 2752 cod. civ., come previsto dall'art. 1 del d.lgs. n. 504 del 1995.

3.1.- Giova premettere che il tributo speciale per il deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi (cosiddetta "ecotassa"), introdotto dall'art. 3, commi 24-40, della legge n. 549 del 1995, è un'imposta regionale propria derivata con finalità ambientale, in quanto «mira a correggere, tassandole, le esternalità negative date dall'incidenza ambientale ritenuta indesiderabile (discariche e rifiuti ivi sversati)» (sentenza n. 82 del 2021).



La finalità extrafiscale della tutela dell'ambiente, esplicitata nel comma 24 della disposizione citata, si collega al principio comunitario "chi inquina paga", quale criterio di equa allocazione dei costi esterni dell'inquinamento (sentenze n. 52 del 2022, n. 82 del 2021).

Essa è attuata attraverso la commisurazione dell'imposta all'entità qualitativa e quantitativa dei rifiuti conferiti (art. 3, commi 28 e 29, della legge n. 549 del 1995), nella prospettiva di «disincentivare la produzione dei rifiuti, e viceversa di incentivare l'utilizzo virtuoso e alternativo di essi, nonché l'impiego del gettito per opere di tutela e protezione ambientale» (Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 22 maggio 2019, n. 13784).

La norma in esame, pur individuando il presupposto impositivo nel «[d]eposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi, compresi i fanghi palabili» (art. 3, comma 25, legge n. 549 del 1995), identifica il soggetto passivo dell'obbligazione tributaria nel gestore dell'impianto di stoccaggio, fermo il diritto di rivalsa dello stesso nei confronti del conferente che ha messo in atto il comportamento dannoso per l'ambiente (art. 3, comma 26, legge n. 549 del 1995), così integrando il predetto presupposto (Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenze n. 13784 del 2019, già richiamata, nonché 18 ottobre 2018, n. 26196).

Alla stregua di tale meccanismo di distribuzione, l'onere del tributo ricade effettivamente sul soggetto inquinante e non sul soggetto deputato allo smaltimento, il quale, per mere ragioni di efficienza tributaria, deve provvedere alla sua corresponsione (ancora, Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza n. 13784 del 2019).

3.1.1.- Al riguardo, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che la piena libertà della legge interna di individuare nel gestore della discarica il soggetto passivo formale dell'obbligazione tributaria incontra il limite della necessità che il carico dell'imposta ricada su colui che ha realmente causato l'inquinamento. L'imposizione dell'obbligo tributario ai gestori delle discariche deve, dunque, essere subordinata alla condizione che «il sistema fiscale sia accompagnato da misure dirette a garantire che il rimborso del tributo avvenga effettivamente e a breve termine al fine di non far gravare sui gestori stessi delle discariche oneri di gestione eccessivi derivanti da ritardi nei pagamenti da parte delle dette amministrazioni, pregiudicando in tal modo il principio "chi inquina paga". In effetti, far gravare sui gestori tali oneri condurrebbe ad imputare a costoro i costi connessi allo smaltimento dei rifiuti che essi non hanno prodotto ma di cui garantiscono semplicemente lo smaltimento nell'ambito della loro attività di prestatori di servizi» (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 25 febbraio 2010, in causa C-172/08, *Pontina Ambiente srl*).

3.2.- Come rilevato dal Tribunale rimettente, la legge non attribuisce rango privilegiato al credito per rivalsa ex art. 3, comma 26, della legge n. 549 del 1995, mentre munisce di privilegio generale mobiliare la rivalsa riconosciuta dall'art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 504 del 1995 al soggetto obbligato per l'accisa.

Quest'ultima, a differenza di quella prevista per l'ecotassa, spetta, quindi, al soggetto al quale è riferibile il fatto generatore del tributo - da individuarsi nella fabbricazione o importazione del prodotto, ancorché l'esigibilità del credito impositivo risulti dalla legge condizionata alla sua immissione al consumo (sentenza n. 115 del 2010) - ed è configurata in termini di facoltà, disponendo il citato art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 504 del 1995 che i crediti vantati dai soggetti passivi dell'accisa e dai titolari di licenza per l'esercizio di depositi commerciali di prodotti energetici ad imposta assoluta, verso i cessionari dei prodotti per i quali i soggetti stessi hanno comunque versato il tributo «possono essere addebitati a titolo di rivalsa».

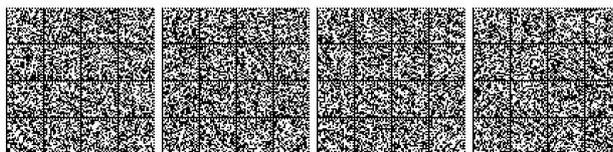
Nondimeno, il credito nascente dall'esercizio di tale facoltà ha privilegio generale sui beni mobili del debitore «[c]on lo stesso grado del privilegio generale stabilito dall'art. 2752 del codice civile, cui tuttavia è posposto, limitatamente ad un importo corrispondente all'ammontare dell'accisa, qualora questa risulti separatamente evidenziata nella fattura relativa alla cessione».

3.3.- La disposizione codicistica, cui lo stesso art. 16 del d.lgs. n. 504 del 1995 fa rinvio, reca la disciplina del privilegio generale a protezione dei «[c]rediti per tributi diretti dello Stato, per imposta sul valore aggiunto e per tributi degli enti locali» e risponde alla fondamentale e imprescindibile esigenza di tali enti pubblici di reperire prontamente i mezzi per l'esercizio delle proprie funzioni.

Il primo comma dell'art. 2752 cod. civ. accorda rango privilegiato ai crediti dello Stato per le imposte e le sanzioni dovute secondo le norme in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche, per l'imposta sul reddito delle persone giuridiche, per l'imposta sul reddito delle società, per l'imposta regionale sulle attività produttive e per l'imposta locale sui redditi.

Al secondo comma è istituito il privilegio generale a garanzia dei crediti dello Stato per le imposte, le pene pecuniarie e le soprattasse dovute secondo le norme relative all'imposta sul valore aggiunto.

Al terzo comma, qui in scrutinio, è, invece, previsto che «[h]anno lo stesso privilegio, subordinatamente a quello dello Stato, i crediti per le imposte, tasse e tributi dei comuni e delle province previsti dalla legge per la finanza locale e dalle norme relative all'imposta comunale sulla pubblicità e ai diritti sulle pubbliche affissioni».



La portata applicativa di tale ultima disposizione è stata esplicitata dall'art. 13, comma 13, 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 legge 22 dicembre 2011, n. 214, attraverso un'interpretazione autentica che ha posto fine alla questione ermeneutica che aveva diviso la dottrina e la giurisprudenza in merito alla sua estensione applicativa.

Detta norma ha chiarito che, ai fini del comma in esame, il riferimento alla «legge per la finanza locale» si intende effettuato a tutte le disposizioni che disciplinano i singoli tributi comunali e provinciali e, dunque, non solo alle norme su quelli previsti dal testo unico per la finanza locale.

Secondo la giurisprudenza di legittimità, il privilegio in scrutinio deve applicarsi anche ai crediti tributari delle Regioni, posto che la *ratio* che sorregge tale causa di prelazione va individuata nell'esigenza di assicurare all'ente territoriale la provvista dei mezzi economici necessari per l'adempimento dei compiti istituzionali e tale ragione giustificativa vale a legittimare un'interpretazione estensiva - e non analogica - della norma, in forza della comune appartenenza della Regione, insieme ai Comuni e alle Province, alla categoria degli enti territoriali (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanze 7 settembre 2021, n. 24071, e 4 ottobre 2019, n. 24836).

3.3.1.- La causa di prelazione che assiste i crediti tributari degli enti territoriali si iscrive nel paradigma del privilegio generale mobiliare, di cui condivide la funzione di limite esplicito alla regola della par condicio creditorum, stabilito dalla legge al fine di annettere tutela preferenziale e rafforzata ad un credito, come quello di imposta, reputato dall'ordinamento meritevole di più intensa protezione.

4.- Questa Corte ha in più occasioni evidenziato che, in considerazione del carattere politico-economico dei criteri che orientano il riconoscimento della natura privilegiata di determinati crediti, non è consentito utilizzare lo strumento del giudizio di legittimità costituzionale per introdurre, sia pure con riguardo a posizioni creditorie che sottendono interessi di rango costituzionale, una causa di prelazione ulteriore, «con strutturazione di un autonomo modulo normativo che codifichi la tipologia del nuovo privilegio ed il suo inserimento nel sistema di quelli preesistenti» (sentenza n. 84 del 1992; in senso conforme, sentenze n. 113 del 2004, n. 1 del 1998 e n. 40 del 1996).

4.1.- Le cause legittime di prelazione costituiscono eccezioni alla regola generale, enunciata dall'art. 2741 cod. civ., per la quale i creditori hanno uguale diritto di essere soddisfatti sui beni del debitore, accordando preferenza a quei crediti che, in ragione della causa o delle qualità del titolare, esigano una tutela particolare. L'efficienza di un sistema siffatto è garantita dall'equilibrio tra la regola della parità dei creditori e l'eccezione del regime preferenziale, giacché l'indiscriminata proliferazione dei privilegi potrebbe vanificare la stessa funzionalità del trattamento privilegiato.

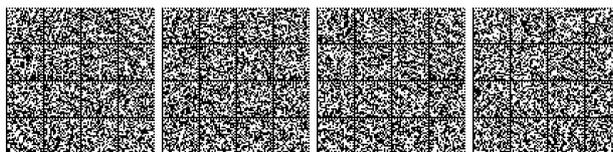
A presidio di tale meccanismo, è posto il principio di legalità, in forza del quale solo la legge può incidere, in base ad una nuova valutazione assiologica, sull'ordine di valori espresso dalla regola della par condicio creditorum, selezionando le cause del credito che, ai sensi dell'art. 2745 cod. civ., rappresentino la ragione giustificatrice della creazione di nuovi privilegi (sentenza n. 326 del 1983).

4.2.- Ciò posto, poiché non è possibile individuare una *ratio* che trascenda ed unifichi le figure di privilegio previste nell'ordinamento, la Corte non può sindacare una disposizione, che, istituendo il privilegio, accordi protezione ad un determinato interesse, sul presupposto che la stessa disciplina non tuteli un interesse di uguale o più rilevante valore, ma deve limitarsi a verificare la mancata inclusione in essa di fattispecie omogenee a quelle cui la causa di prelazione è riferita e, dunque, a compiere un'estensione logicamente necessitata (sentenze n. 113 del 2004 e n. 84 del 1992; nello stesso senso, più di recente, sentenza n. 1 del 2020).

Occorre, altresì, considerare che il privilegio esprime una nozione relazionale perché, quale criterio di preferenza, pone in comparazione il credito preferito e quello sacrificato.

Per tale ragione, esso va riguardato tenendo conto delle norme che regolano i rapporti tra i crediti che ne sono muniti, ossia della loro graduazione, sicché l'attribuzione del rango privilegiato ad un credito non può essere disgiunta dalla sua collocazione nell'ordine dei privilegi, la quale involge, a propria volta, valutazioni necessariamente rimesse alla discrezionalità del legislatore (sentenza n. 84 del 1992).

4.3.- In linea con tali enunciazioni, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del mancato riconoscimento della natura privilegiata dei crediti riguardanti le retribuzioni dovute ai prestatori d'opera non intellettuale, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 35 Cost., assumendo, quale *tertium comparationis* della denunciata disparità di trattamento, la garanzia prevista dall'art. 2751-bis, numero 5, cod. civ., in favore dell'imprenditore. La diversità della figura del prestatore d'opera rispetto a quella dell'imprenditore artigiano è stata, infatti, ritenuta preclusiva di uno scrutinio di legittimità costituzionale, che nell'omogeneità delle fattispecie poste in comparazione all'interno di una specifica norma attributiva di un privilegio rinviene la sua esclusiva ragione giustificativa (sentenza n. 40 del 1996).



La questione è stata, quindi, riproposta adducendo quale *tertium comparationis* la garanzia contemplata dall'art. 2751-bis, numero 2, cod. civ., in favore dei professionisti e di ogni altro prestatore d'opera intellettuale.

La Corte, dopo aver ricordato che tale ultima disposizione, pur essendo applicabile a tutte le prestazioni d'opera intellettuale, non può, per il principio di tassatività che regola le cause di prelazione, ricomprendere anche le prestazioni d'opera non intellettuale, ha rilevato che la disparità di trattamento che, quanto alla garanzia della retribuzione, si viene in tal modo a determinare tra prestatori d'opera intellettuale e non intellettuale, risulta «palesamente irragionevole, attesa l'omogeneità delle categorie di soggetti (e di crediti) messe a confronto e riconducibili allo stesso tipo contrattuale delineato dall'art. 2222 cod. civ.». La norma denunciata, riconoscendo il privilegio generale sui mobili ai crediti riguardanti le retribuzioni dei prestatori d'opera intellettuale e non anche a quelli, di eguale natura, dei prestatori d'opera non intellettuale, si pone in insanabile contrasto con l'art. 3 Cost. e «deve, pertanto, essere resa conforme alla Costituzione mediante l'eliminazione dell'aggettivo "intellettuale" in quanto limitativo dell'ambito del privilegio» (sentenza n. 1 del 1998).

5.- Il Tribunale di Livorno, nel richiedere l'estensione del privilegio generale sui mobili ex art. 2752, terzo comma, cod. civ. al credito per rivalsa in materia di ecotassa, propone un petitum che dovrebbe ricondurre tale causa di prelazione a una fattispecie estranea tanto al contesto normativo in cui risulta inserita la disposizione censurata, quanto a quello in cui si colloca la norma assunta a *tertium comparationis*.

5.1.- Il credito per rivalsa ex art. 3, comma 26, della legge n. 549 del 1995 non è, anzitutto, inscrivibile nel genus dei «crediti per le imposte, tasse e tributi» degli enti territoriali di cui all'art. 2752, terzo comma, cod. civ., in quanto esibisce caratteri strutturali e funzionali non coincidenti con quelli che connotano la fattispecie dell'obbligazione tributaria.

A differenza del credito fiscale, che rinviene la propria causa in una prestazione patrimoniale posta dall'ordinamento a carico di un soggetto in base ad uno specifico indice di capacità contributiva e destinata a sovvenire a pubbliche spese (sentenze n. 167 e 89 del 2018, n. 269 e n. 236 del 2017), quello per rivalsa trova titolo nel potere accordato, a determinate condizioni, dalla legge al soggetto obbligato all'assolvimento del tributo di recuperarne l'onere economico.

5.1.1.- Tale prerogativa non può essere assimilata al potere impositivo, neanche nell'ipotesi, ricorrente nella fattispecie di cui all'art. 3, comma 26, della legge n. 549 del 1995, qui in esame, in cui la rivalsa, essendo diretta a trasferire l'onere del tributo dal soggetto tenuto ad assolverlo su quello che ne ha posto in essere il fatto generatore, è configurata dalla legge in termini di obbligatorietà.

La rivalsa in questione, pur collocandosi nel sistema di attuazione della pretesa fiscale, manca, invero, dei requisiti soggettivi, oggettivi e funzionali che valgono a identificare la potestà di imposizione, in quanto non comporta un'ablazione delle somme e un'attribuzione delle stesse a un ente pubblico, è esercitata da un soggetto diverso dall'ente impositore e non è direttamente preordinata ad apprestare i mezzi per l'assolvimento dei compiti istituzionali a quest'ultimo demandati (sentenze n. 37 del 1997, n. 11 e n. 2 del 1995, n. 26 del 1982).

5.2.- La rivalsa connessa al versamento dell'ecotassa non è assimilabile neppure a quella accordata dall'art. 16 del d.lgs. n. 504 del 1995 al soggetto obbligato per le accise.

Gli istituti in raffronto, pur condividendo la generica finalità di riequilibrio patrimoniale conseguente all'assolvimento di un tributo, esibiscono profili differenziali che ne impediscono la riconduzione in una categoria unitaria.

Occorre, anzitutto, considerare che le imposte il cui assolvimento costituisce il presupposto di esercizio delle rivalse in raffronto si collocano in ambiti dell'ordinamento assai distanti, essendo il tributo speciale per il deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi un tributo regionale proprio derivato con finalità ambientale (sentenza n. 82 del 2021) e integrando, per contro, l'accisa un'imposta indiretta sulla produzione, il cui gettito è riservato allo Stato (sentenza n. 115 del 2010).

L'obiettivo eterogeneità delle fattispecie si coglie anche sul piano funzionale, posto che, se la rivalsa ex art. 3, comma 26, della legge n. 549 del 1995 è obbligatoria e attua l'interesse pubblicistico all'incisione del soggetto che effettivamente pone in essere il presupposto impositivo - e, rispetto alla finalità ambientale del tributo, anche il comportamento inquinante -, la rivalsa disciplinata dall'art. 16 del d.lgs. n. 504 del 1995 costituisce uno strumento privatistico di riequilibrio patrimoniale, il cui esercizio è lasciato alla scelta del soggetto obbligato alla corresponsione del tributo.

5.3.- Ne consegue che l'addizione richiesta non opererebbe nell'ambito della norma codicistica che istituisce il privilegio generale mobiliare a garanzia dei crediti tributari, ma si tradurrebbe nell'introduzione di una causa di prelazione ulteriore, la quale, come sopra evidenziato, postula scelte legislative sia in ordine alla meritevolezza della causa del credito al quale si vuole accordare rango privilegiato, sia in relazione alla sua collocazione nel sistema delle cause legittime di prelazione già positivamente previste.



Va, infatti, evidenziato che una pronuncia siffatta inciderebbe anche sul regime della graduazione dei privilegi, posto che dall'estensione, nei termini auspicati dal rimettente, dell'ambito di applicazione dell'art. 2752, terzo comma, cod. civ., deriverebbe l'eguale collocazione privilegiata del credito a titolo di rivalsa per ecotassa e di quelli relativi ai tributi degli enti territoriali e, di conseguenza, il concorso di tali posizioni creditorie in proporzione del rispettivo importo, secondo quanto disposto dall'art. 2782 cod. civ.

Anche per tale ragione l'esigenza, sottolineata dal giudice rimettente, di non lasciare il credito ex art. 3, comma 26, della legge n. 549 del 1995 sfornito di privilegio deve necessariamente essere apprezzata nella sede sua propria, spettando soltanto al legislatore elevare la causa di un credito a ragione giustificatrice dell'istituzione di un nuovo privilegio.

Dal che discende l'inammissibilità della questione prospettata.

6.- Va, nondimeno, rilevato che gli inconvenienti denunziati dal giudice rimettente indubbiamente sussistono, e derivano da un'aporia ordinamentale, giacché, alla stregua dell'attuale assetto normativo, ha privilegio generale mobiliare un diritto di rivalsa, come quello ex art. 16 del d.lgs. n. 504 del 1992, avente una finalità privatistica di mero recupero economico dell'onere del tributo assolto dal soggetto che è tenuto a corrisponderne l'importo in quanto portatore della capacità contributiva. Per converso, ne risulta sprovvista la rivalsa per ecotassa, che risponde, invece, alla finalità pubblicistica di garantire il corretto concorso alla pubblica spesa e di dare attuazione al principio di matrice comunitaria "chi inquina paga". In tale ipotesi - come accade, del resto, anche con riguardo alla imposta di soggiorno di cui all'art. 4 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale) - al soggetto al quale è riferibile la situazione espressiva della capacità contributiva è sostituito un diverso soggetto che, pur essendo estraneo al presupposto impositivo, è tenuto *ope legis* all'adempimento dell'obbligazione tributaria, con diritto di rivalsa, non assistito da privilegio, sullo stesso sostituito.

7.- Emerge, dunque, con evidenza, dalle considerazioni che precedono, l'opportunità che il legislatore proceda ad una revisione organica della materia in esame, allo scopo di verificare la congruenza tra i caratteri morfologici e funzionali assegnati alle singole figure di rivalsa e le forme di tutela poste a garanzia del loro efficiente esercizio, e di restituire al privilegio il ruolo di primario strumento di rafforzamento del credito, con il quale l'ordinamento deve assicurare la soddisfazione preferenziale dei crediti che, in ragione della particolarità della causa o delle qualità del creditore, si mostrino effettivamente meritevoli di una tutela differenziata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2752, terzo comma, del codice civile, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Livorno, in composizione collegiale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

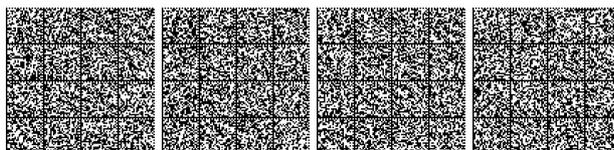
Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 aprile 2022.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 102

Ordinanza 9 marzo - 21 aprile 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione forzata - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Procedure esecutive sulla prima casa ed esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo - Sospensione e successive proroghe - Denunciata disparità di trattamento, compressione della libertà di iniziativa economica privata, del diritto di difesa e dell'effettività della tutela giurisdizionale nonché violazione dei presupposti della decretazione d'urgenza - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21, art. 13, comma 14; decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, art. 103, comma 6.
- Costituzione, artt. 3, 24, 41, 77 e 111; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 14, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21, e dell'art. 103, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, promosso dal Tribunale ordinario di Piacenza, nel procedimento vertente tra Fino 1 Securitisation (già Aspra Finance *s.p.a.*) e altri e M. T. e altri, con ordinanza del 24 maggio 2021, iscritta al n. 144 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2021.

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

udito nella camera di consiglio del 9 marzo 2022 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

deliberato nella camera di consiglio del 9 marzo 2022.

Ritenuto che il Giudice dell'esecuzione presso il Tribunale ordinario di Piacenza, con ordinanza del 24 maggio 2021 (r. o. n. 144 del 2021), ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 24, 41, 77 e 111 della Costituzione, nonché in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il



20 marzo 1952 - questioni di legittimità costituzionale degli artt. 54-ter e 103, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, e successive modificazioni e integrazioni;

che il rimettente premette che, nel corso di una procedura esecutiva immobiliare avente ad oggetto sei distinti lotti, in data 24 marzo 2021, in vista del successivo esperimento di vendita del 13 aprile 2021, aveva sospeso integralmente la procedura ai sensi del predetto art. 54-ter, in accoglimento dell'istanza del debitore esecutato, poiché uno dei lotti costituiva abitazione principale dello stesso e che, peraltro, a seguito di interlocuzione con il professionista delegato alle operazioni di vendita, con successivo provvedimento, aveva limitato la sospensione al solo bene nel quale viveva il debitore, con conseguente prosecuzione dell'espropriazione sugli altri lotti, due dei quali erano aggiudicati nel corso della vendita forzata;

che il giudice *a quo* riferisce, inoltre, che il debitore esecutato e un terzo proponevano, rispettivamente nelle date del 18 e del 21 maggio 2021, opposizione agli atti esecutivi, lamentando che, stante l'affidamento maturato sulla sospensione dell'esecuzione per tutti i lotti, alcuni offerenti, tra i quali il terzo opponente, non avevano partecipato alla vendita in cui i due lotti erano stati aggiudicati e chiedevano, pertanto, la revoca dei «due decreti di trasferimento», sul presupposto dell'illegittimità delle aggiudicazioni avvenute in un momento nel quale la procedura esecutiva avrebbe dovuto essere sospesa;

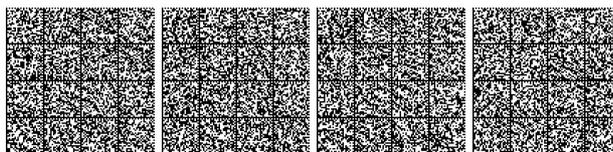
che la rilevanza deriverebbe, ad avviso del rimettente, dall'esigenza di decidere su tali questioni e sul rinnovo della delega per le successive operazioni di vendita relative ai lotti non aggiudicati;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, gli artt. 54-ter e 103, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, come successivamente modificati, sia singolarmente considerati che nel loro complesso, violerebbero gli indicati parametri, nella parte in cui: 1) precludono al giudice: *a*) ogni valutazione sull'antiorità dell'esposizione debitoria all'emergenza sanitaria e, in ogni caso, al periodo di vigenza della sospensione; *b*) ogni valutazione sulla opponibilità alla procedura del titolo abitativo; *c*) la possibilità di limitare l'effetto sospensivo alle sole attività processuali che determinino la liberazione coattiva dell'immobile; 2) determinano: *a*) l'irragionevole disparità di trattamento del processo esecutivo rispetto ad altre attività, giurisdizionali e non, che non sono soggette a sospensione; *b*) un'irragionevole compressione della libertà di iniziativa economica privata del creditore; *c*) un'irragionevole compressione del diritto di difesa e dell'effettività della tutela giurisdizionale.

Considerato che il Giudice dell'esecuzione presso il Tribunale ordinario di Piacenza ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 24, 41, 77 e 111 della Costituzione, nonché in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 - questioni di legittimità costituzionale degli artt. 54-ter e 103, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, e successive modificazioni e integrazioni;

che, sebbene l'ordinanza di rimessione censuri, genericamente, gli artt. 54-ter e 103, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito e come successivamente modificato, l'oggetto del giudizio deve essere circoscritto, in punto di rilevanza, alla formulazione di tali disposizioni alla data dell'ordinanza stessa, ossia al 24 maggio 2021; devono, dunque, ritenersi oggetto delle questioni sollevate l'art. 13, comma 14, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21, che aveva disposto la proroga della sospensione di cui all'art. 54-ter del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, delle procedure esecutive immobiliari aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore esecutato fino al 30 giugno 2021, nonché l'art. 103, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, nella formulazione risultante, quanto all'ambito di applicazione oggettivo, dall'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, e, *ratione temporis*, dall'art. 40-*quater* del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 21 maggio 2021, n. 69;

che, sotto un primo profilo, successivamente all'ordinanza di rimessione, questa Corte, con la sentenza n. 128 del 2021, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del predetto art. 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito;



che, quindi, la questione di legittimità costituzionale concernente l'indicato art. 13, comma 14, è manifestamente inammissibile per sopravvenuta carenza dell'oggetto (*ex multis*, ordinanze n. 184 del 2021, n. 203 e n. 91 del 2019, n. 137, n. 38 e n. 34 del 2017, n. 181 e n. 4 del 2016);

che manifestamente inammissibile è anche la questione relativa all'art. 103, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito e modificato, per manifesto difetto di rilevanza, atteso che nel giudizio *a quo* non vengono in rilievo i presupposti per l'applicazione di tale disposizione, nella formulazione vigente alla data di deposito dell'atto di promovimento; al momento della proposizione della questione non erano stati pronunciati decreti di trasferimento dei lotti aggiudicati e, in ogni caso, si sarebbe trattato di provvedimenti al di fuori dell'ambito operativo della norma, limitato, per quel che rileva in questa sede, ai decreti di trasferimento aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore (sentenze n. 213 e n. 128 del 2021);

che, infatti, nella procedura incardinata dinanzi al giudice *a quo*, i due lotti, la cui aggiudicazione è oggetto delle opposizioni esecutive del debitore e del terzo, non sono abitati dall'esecutato, come evidenziato a più riprese nell'ordinanza di rimessione;

che, in conclusione, le questioni devono essere dichiarate entrambe manifestamente inammissibili.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 14, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21, sollevate dal Tribunale ordinario di Piacenza, in riferimento agli artt. 3, 24, 41, 77 e 111 della Costituzione, nonché in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 103, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, sollevate dal Tribunale ordinario di Piacenza, in riferimento agli artt. 3, 24, 41, 77 e 111 Cost., nonché in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 aprile 2022.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 103

Ordinanza 22 marzo - 21 aprile 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Personale non dirigenziale in servizio presso le cancellerie e le segreterie giudiziarie - Applicazione delle norme sulla privatizzazione del pubblico impiego, anziché quelle riservate agli appartenenti all'ordine giudiziario - Denunciata disparità di trattamento e violazione della riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario, nonché del principio di proporzionalità e adeguatezza della retribuzione - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, artt. 2, commi 2 e 3; 3, comma 1; 40, comma 1, primo periodo, e comma 2, primo periodo; 45, comma 1, e 51, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 36, primo comma, e 108, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici : Silvana SCIARRA, 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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 2 e 3; 3, comma 1; 40, commi 1, primo periodo, e 2, primo periodo; 45, comma 1, e 51, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), promosso dal Tribunale ordinario di Roma, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra R. A. ed altri e il Ministero della giustizia e la Presidenza del Consiglio dei ministri, con ordinanza del 12 aprile 2021, iscritta al n. 87 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione di C. P. ed altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

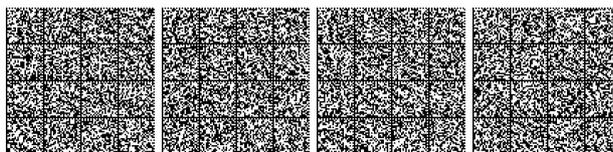
udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2022 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi l'avvocato Egidio Lizza per C. P. ed altri e l'avvocato dello Stato Antonio Grumetto per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 22 marzo 2022.

Ritenuto che, con ordinanza del 12 aprile 2021, il Tribunale ordinario di Roma, sezione lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 2 e 3; 3, comma 1; 40, comma 1, primo periodo, e 2, primo periodo; 45, comma 1, e 51, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in riferimento agli artt. 108, primo comma, 36, primo comma, e 3, primo comma, della Costituzione;

che nel giudizio *a quo* alcuni dipendenti del Ministero della giustizia, aventi diverse qualifiche e appartenenti ai ruoli del personale non dirigenziale, in servizio presso le cancellerie e le segreterie giudiziarie, hanno proposto ricorso ex art. 414 del codice di procedura civile nei confronti del medesimo Ministero;



che - come riferito dal giudice rimettente - i ricorrenti hanno chiesto: «1) [l]’accertamento e la dichiarazione del diritto alla regolamentazione con legge di ogni aspetto giuridico ed economico del rapporto di lavoro del personale non dirigenziale appartenente ai ruoli delle cancellerie e segreterie giudiziarie del Ministero della Giustizia in osservanza dell’art. 108, c. 1 Cost.[:] 2) [l]’accertamento e la dichiarazione del diritto alla regolamentazione del trattamento retributivo del personale non dirigenziale appartenente ai ruoli delle cancellerie e segreterie giudiziarie del Ministero della Giustizia con criteri proporzionati alla qualità del lavoro prestato in osservanza dell’art. 36 c. 1 Cost. e dell’art 3, c. 1 Cost.[:] 3) [l]’accertamento e la dichiarazione dell’inapplicabilità al personale non dirigenziale delle cancellerie e segreterie giudiziarie delle norme di cui al Decreto Legislativo 30.3.2001, n. 165 - Norme generali sull’ordinamento del lavoro alla dipendenza delle amministrazioni pubbliche - e succ. modificazioni, recanti la disciplina sulla privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche e precisamente: art. 2, comma 2, D.Lgs. 165/01; art. 2, comma 3, D.L.gs. n. 165/01; art. 3, comma 1, D.L.gs. n. 165/01; art. 51, comma 1, D.L.gs. n. 165/01; art. 40, comma 1, D.L.gs. n. 165/01 primo periodo; art. 40, comma 2, D.L.gs. n. 165/01, primo periodo; art. 45, comma 1, D.Lgs. n. 165/01, primo periodo [:] 4) l’accertamento e la dichiarazione dell’appartenenza del personale non dirigenziale delle cancellerie e segreterie giudiziarie all’Ordine giudiziario»;

che, a sostegno dell’azione esercitata, i ricorrenti - ben consapevoli che la normativa vigente sul lavoro pubblico conduce a qualificare, invece, il loro rapporto di impiego come contrattualizzato - hanno svolto due gruppi di censure di illegittimità costituzionale delle richiamate disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001;

che un primo gruppo di censure riguarda l’asserita violazione dell’art. 108, comma primo, Cost., laddove pone una riserva di legge in tema di disciplina della magistratura e dell’ordinamento giudiziario;

che le questioni si appuntano sulla deduzione da parte dei ricorrenti nel giudizio principale della propria appartenenza all’ordine giudiziario, sia con riguardo allo speciale “status” agli stessi attribuito dall’art. 4, comma 3, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), per il quale il personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie di ogni gruppo e grado fa parte dell’ordine giudiziario, sia, sul piano organizzativo, per essere i medesimi addetti alle cancellerie e segreterie giudiziarie uffici operanti in sinergia e diretto supporto con la magistratura ai fini dell’attuazione della funzione giurisdizionale;

che - secondo i ricorrenti - l’assoggettamento al regime generale della privatizzazione del rapporto del personale alla dipendenza delle amministrazioni pubbliche - introdotto dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell’organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell’articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), poi confluito nel d.lgs. n. 165 del 2001, - si porrebbe in contrasto con l’art. 108, primo comma, Cost., che prescrive che le norme sull’ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge;

che dovrebbero essere ricondotte nell’ambito di applicazione della relativa riserva di legge anche le norme volte a regolare il rapporto di lavoro del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie in quanto volte a disciplinare il funzionamento dell’istituzione giurisdizionale nel suo complesso;

che i ricorrenti assumono che la predetta riserva di legge statale, sancita dall’art. 108 Cost., determinerebbe l’illegittimità costituzionale delle richiamate disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001, nella parte in cui hanno previsto la privatizzazione del rapporto di lavoro anche del personale delle segreterie e cancellerie giudiziarie e la rimessione della disciplina di ogni aspetto del relativo “status” economico-giuridico alla negoziazione collettiva;

che, con un secondo gruppo di censure, i ricorrenti pongono in discussione la compatibilità delle disposizioni censurate anche con gli artt. 36, primo comma, e 3, primo comma, Cost.;

che la vigente regolamentazione posta dalla contrattazione collettiva, quanto al trattamento normativo ed economico del rapporto di lavoro del personale giudiziario non dirigenziale appartenente ai ruoli del Ministero della giustizia e addetto ai compiti d’ufficio facenti capo al personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie, comporterebbe un inadeguato trattamento retributivo con violazione dell’art. 36, primo comma, Cost., che assicura al lavoratore il diritto «ad una retribuzione proporzionata alla quantità ed alla qualità del suo lavoro»;

che sarebbe violato anche l’art. 3, primo comma, Cost., con riguardo al regime differenziato riservato al personale della Presidenza del Consiglio dei ministri, il quale, in forza dell’art. 74, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), si giova di un comparto autonomo di contrattazione collettiva;



che, a fronte di queste censure dei ricorrenti, il giudice *a quo* si limita a considerare - quanto alla loro rilevanza - che, «ove le impugnate prescrizioni del D.Lgs. 165/2001 dovessero essere ritenute conformi alla Costituzione, il presente ricorso dovrebbe essere respinto»;

che, quanto al merito, il rimettente - nel considerare la «tendenziale non spettanza, al giudice *a quo*, della valutazione attinente alla corretta perimetrazione dei limiti intrinseci della discrezionalità del legislatore» - ha concluso per la non manifesta infondatezza delle questioni sollevate dai ricorrenti;

che, con atto in data 8 luglio 2021, si sono costituite nel giudizio costituzionale le parti ricorrenti del processo *a quo* sostenendo l'ammissibilità e la fondatezza delle questioni;

che, con atto del 13 luglio 2021, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo, in primo luogo, la manifesta inammissibilità delle questioni, in quanto i ricorrenti avrebbero agito nel processo principale facendo leva su (non meglio precisati) diritti costituzionalmente protetti, mentre essi godono di un'aspettativa di mero fatto rispetto all'esercizio della discrezionalità del legislatore nella regolamentazione, con legge, del loro rapporto di lavoro;

che, comunque, la non manifesta infondatezza delle questioni non è adeguatamente motivata, essendosi il giudice rimettente limitato a riferire le eccezioni sollevate dai ricorrenti;

che, nel merito, la difesa dello Stato ha dedotto la non fondatezza delle questioni sollevate in riferimento a tutti i parametri;

che, quanto all'asserito contrasto con l'art. 108, primo comma, Cost., l'Avvocatura generale dello Stato rileva, in particolare, che tale norma trova applicazione esclusiva per la regolamentazione del rapporto di lavoro dei magistrati, i soli che costituiscono l'ordine giudiziario, mentre il personale delle cancellerie e delle segreterie ne fa solo parte (art. 4 del r.d. n. 12 del 1941);

che in ogni caso la privatizzazione del rapporto di impiego del personale delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie è stata prevista con legge (art. 2 del d.lgs. n. 165 del 2001) e quindi da una normativa di rango primario, che demanda alla contrattazione collettiva la disciplina di plurimi aspetti del rapporto stesso;

che - secondo l'Avvocatura generale - sono manifestamente infondate le questioni in riferimento all'art. 36 Cost., sia in quanto il personale giudiziario ha una retribuzione adeguata con tutte le garanzie proprie del pubblico impiego, sia perché non è comunque la fonte - legge o contrattazione collettiva - a determinare di per sé il rispetto, o no, del diritto a una retribuzione proporzionale e dignitosa;

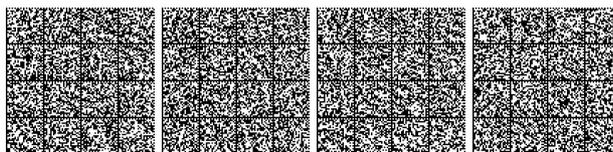
che la difesa statale argomenta, infine, la non fondatezza anche delle censure di disparità di trattamento (art. 3, primo comma, Cost.) rispetto al personale della Presidenza del Consiglio dei ministri, che comunque è anch'esso regolamentato dalla contrattazione collettiva, pur nell'ambito di un comparto autonomo;

che ha depositato opinione come *amicus curiae*, dichiarata ammissibile con decreto presidenziale del 17 febbraio 2022, l'Associazione dipendenti giudiziari italiani (ADGI);

che, in prossimità dell'udienza, le parti e l'Avvocatura generale hanno depositato memorie in cui hanno ribadito le loro posizioni.

Considerato che il Tribunale ordinario di Roma, sezione lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 2 e 3; 3, comma 1; 40, comma 1, primo periodo, e 2, primo periodo; 45, comma 1, e 51, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in riferimento agli artt. 108, primo comma, 36, primo comma e 3, primo comma, della Costituzione;

che, preliminarmente, in rito, quanto all'ammissibilità delle sollevate questioni, «la circostanza che la dedotta incostituzionalità di una o più norme legislative costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice *a quo* non impedisce di considerare sussistente il requisito della rilevanza, ogniqualvolta sia individuabile nel giudizio principale un *petitum* separato e distinto dalla questione (o dalle questioni) di legittimità costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a pronunciarsi» (sentenza n. 4 del 2000; in senso conforme, sentenze n. 217 del 2019, n. 239 del 2018, n. 35 del 2017 e n. 1 del 2014);



che ciò vale anche nel caso in cui, con il ricorso nel giudizio principale, sia esercitata, in un giudizio civile, un'azione di mero accertamento, sempre che sussista l'interesse ad agire (art. 100 del codice di procedura civile);

che, però, in ogni caso il giudice non è esonerato dall'individuare il «petitum separato e distinto» di tale azione rispetto all'oggetto della questione di costituzionalità;

che nella fattispecie il giudice rimettente non si è fatto carico di verificare, sotto il profilo della rilevanza, la necessaria incidentalità delle sollevate questioni di legittimità costituzionale;

che, infatti, nell'ordinanza di rimessione il giudice *a quo*, pur riconoscendo che l'esame del ricorso si sarebbe esaurito con la decisione richiesta a questa Corte, si è limitato a trascrivere, in termini meramente testuali, l'oggetto della domanda dei ricorrenti, senza precisarne la portata, né puntualizzarne il contenuto;

che, in particolare, per un verso il rimettente non prende posizione in ordine alla qualificazione della domanda dei ricorrenti di plurime pronunce di accertamento, tutte meramente dichiarative, convergenti verso l'auspicata applicabilità del regime di diritto pubblico, di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001, al rapporto di impiego del personale delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie;

che, per altro verso, il rimettente non si confronta con il carattere necessariamente incidentale che, per essere ammissibili, avrebbero dovuto presentare le questioni sollevate dai ricorrenti, omettendo di motivare sul punto e limitandosi solo a ritenere la loro non manifesta infondatezza;

che pertanto le questioni sollevate sono tutte manifestamente inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 2 e 3; 3, comma 1; 40, commi 1, primo periodo, e 2, primo periodo; 45, comma 1, e 51, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sollevate, in riferimento agli artt. 108, primo comma, 36, primo comma, e 3, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Roma, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 aprile 2022.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 104

Sentenza 23 febbraio - 22 aprile 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Gestione separata dell'INPS - Obbligo di iscrizione per i professionisti che, pur svolgendo attività il cui esercizio comporta l'iscrizione ad appositi albi od elenchi, non sono però iscritti, per ragioni reddituali, alla cassa di previdenza professionale (nel caso di specie: avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense) - Denunciata irragionevolezza - Non fondatezza della questione.

Previdenza e assistenza - Gestione separata dell'INPS - Obbligo di iscrizione per i professionisti che, pur svolgendo attività il cui esercizio comporta l'iscrizione ad appositi albi od elenchi, non sono però iscritti, per ragioni reddituali, alla cassa di previdenza professionale (nel caso di specie: avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense) - Effetto retroattivo dell'obbligo, stabilito con norma di interpretazione autentica, in difformità all'orientamento giurisprudenziale nel frattempo affermatosi - Esonero dal pagamento delle sanzioni civili per gli inadempienti nel periodo anteriore alla vigenza della norma interpretativa - Omessa previsione - Violazione del legittimo affidamento - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge 8 agosto 1995, n. 335, art. 2, comma 26, come interpretato dall'art. 18, comma 12, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 12.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

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

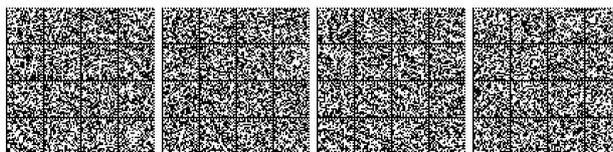
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), come interpretato dall'art. 18, comma 12, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, promosso dal Tribunale ordinario di Catania, in funzione di Giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra G. L. D. M. e V. A. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 2 febbraio 2021, iscritta al n. 86 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione dell'INPS, nonché gli atti di intervento di N. A. ed altri, dell'Associazione del sindacato italiano degli ingegneri e architetti liberi professionisti nonché dipendenti - INAREDIS e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2022 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;



uditi gli avvocati Ilaria Gadaleta per N. A. e altri, Lelio Maritato per l'INPS e l'avvocato dello Stato Federica Varrone per il Presidente del Consiglio dei ministri, quest'ultima in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 23 febbraio 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 2 febbraio 2021 (r. o. n. 86 del 2021), il Tribunale ordinario di Catania, in funzione di Giudice del lavoro, ha sollevato, in termini gradatamente sequenziali, due questioni di costituzionalità.

In via principale, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), come interpretato dall'art. 18, comma 12, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, nella parte in cui prevede l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) a carico degli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari di cui all'art. 22 della legge 20 settembre 1980, n. 576 (Riforma del sistema previdenziale forense).

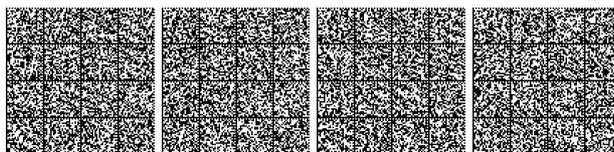
In via subordinata, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, nella parte in cui non prevede che l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata, a carico degli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari di cui all'art. 22 della legge n. 576 del 1980, decorra dalla data della sua entrata in vigore.

L'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, prevede, con decorrenza dal 1° gennaio 1996, l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata costituita presso l'INPS, «finalizzata all'estensione dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti», sia dei «soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo, di cui al comma 1 dell'articolo 49 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917», sia dei «titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, di cui al comma 2, lettera a), dell'articolo 49» predetto (dopo la riforma del 2004: art. 53).

L'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011 - norma dichiaratamente di interpretazione autentica del citato art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 - dispone che quest'ultimo si interpreta nel senso che i soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo, tenuti all'iscrizione presso l'apposita gestione separata INPS, «sono esclusivamente i soggetti che svolgono attività il cui esercizio non sia subordinato all'iscrizione ad appositi albi professionali, ovvero attività non soggette al versamento contributivo agli enti di cui al comma 11, in base ai rispettivi statuti ed ordinamenti».

Gli enti a cui la norma interpretativa fa riferimento sono le casse, gli enti e gli istituti previdenziali già istituiti per le diverse categorie professionali, trasformati in persone giuridiche private dal decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 (Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza), nonché quelli successivamente costituiti ai sensi del decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103 (Attuazione della delega conferita dall'art. 2, comma 25, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di tutela previdenziale obbligatoria dei soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione), di attuazione della delega conferita dall'art. 2, comma 25, della legge n. 335 del 1995.

Il rimettente espone che le norme in esame sono state fatte oggetto da parte dell'INPS di un'interpretazione estensiva, affermatasi in sede amministrativa già prima dell'emanazione della disposizione interpretativa, in base alla quale dovrebbero ritenersi obbligati ad iscriversi alla Gestione separata non solo i soggetti che svolgono abitualmente attività di lavoro autonomo il cui esercizio non sia subordinato all'iscrizione ad appositi albi professionali, ma anche i soggetti che, pur svolgendo attività il cui esercizio sia subordinato a tale iscrizione, non hanno tuttavia, per ragioni reddituali, l'obbligo di iscriversi alla cassa di previdenza professionale e restano quindi obbligati al versamento del solo contributo cosiddetto integrativo (comportante l'erogazione di prestazioni assistenziali di carattere mutualistico), non anche di quello cosiddetto soggettivo, a cui consegue la costituzione di una vera e propria posizione previdenziale.



L'obbligo di iscrizione, inoltre, vi sarebbe non soltanto nei casi di esercizio per professione abituale dell'attività di lavoro autonomo (conformemente al disposto testuale di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995) ma, con decorrenza dal 1° gennaio 2004, anche nei casi di esercizio di attività di lavoro autonomo occasionale, allorché il reddito annuo da essa derivante superi l'importo di euro 5.000,00, ai sensi dell'art. 44, comma 2, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326.

Tra questi ultimi professionisti rientrano gli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari di cui all'art. 22 della legge n. 576 del 1980, per i quali l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS sussisterebbe, in base alla interpretazione surricordata, in relazione all'attività professionale svolta sino al 2 febbraio 2013, data di entrata in vigore della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense).

Prima di questa nuova disciplina - che ha fissato la regola secondo cui «[l]’iscrizione agli Albi comporta la contestuale iscrizione alla Cassa di previdenza e assistenza forense» (art. 21, comma 8) - il regime previdenziale forense era, infatti, regolato dalla legge n. 576 del 1980, la quale aveva introdotto un sistema in cui l'iscrizione all'albo di avvocato e di procuratore non comportava anche l'obbligo di iscriversi alla relativa cassa previdenziale, ma soltanto il diverso obbligo di versare il contributo cosiddetto integrativo (art. 11), che costituiva presupposto per l'ottenimento di prestazioni assistenziali di carattere mutualistico (art. 9), ma non anche delle prestazioni previdenziali per vecchiaia, anzianità, inabilità e invalidità (artt. 2, 3, 4, 5 e 6), nonché di quelle di reversibilità e indirette dovute, per il caso di morte dell'assicurato, al coniuge e ai figli minorenni superstiti (art. 7).

L'obbligo di iscriversi alla Cassa forense sarebbe scattato, invece, soltanto quando l'esercizio della professione fosse stato svolto con carattere di «continuità» (art. 22, comma 1) e soltanto al raggiungimento del «minimo di reddito» o del «minimo di volume di affari», di natura professionale, fissati, ogni quinquennio, con delibera del Comitato dei delegati «per l'accertamento dell'esercizio continuativo della professione» (art. 22, commi 2 e 3).

All'iscrizione alla Cassa forense sarebbe stato collegato l'obbligo di pagamento del contributo cosiddetto soggettivo, cui sarebbe conseguita la costituzione della posizione previdenziale e il diritto alle relative prestazioni per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti (art. 10).

Il giudice *a quo* riferisce che, sulla base della predetta interpretazione estensiva della portata dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, l'INPS, nell'ambito di un'attività di accertamento denominata “Operazione Poseidone”, iniziata nel 2009 (dunque già prima dell'emanazione della norma interpretativa di cui all'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011), ha proceduto ad iscrivere d'ufficio alla Gestione separata, con decorrenza dal 1° gennaio 2004, i professionisti, che, pur essendo iscritti all'albo professionale e versando il contributo cosiddetto integrativo, non erano tuttavia iscritti alla Cassa previdenziale di categoria (né erano tenuti ad iscriversi, in ragione del mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari periodicamente fissate per l'accertamento dell'esercizio continuativo della professione) e non versavano, pertanto, il contributo cosiddetto soggettivo.

L'ordinanza di rimessione è stata emessa in un giudizio in cui sono state riunite le cause separatamente introdotte da due avvocati del libero foro che si trovavano nelle dette condizioni, i quali avevano ricevuto dall'INPS intimazioni di pagamento di contributi dovuti alla Gestione separata in ragione del reddito da attività professionale maturato nell'anno 2010.

Precisamente, l'avvocato G. L. D. M. ha impugnato l'avviso del 22 giugno 2016, con cui l'INPS le aveva richiesto il pagamento di complessivi euro 1.920,70 (di cui euro 1.098,46 a titolo di contributi ed euro 822,24 a titolo di sanzioni), in ragione del reddito imponibile di euro 4.111,00 tratto dall'attività professionale nell'anno 2010.

L'avvocato V. A., a sua volta, ha impugnato l'avviso del 4 dicembre 2019 con cui l'INPS gli aveva richiesto il pagamento della somma di euro 2.743,35 (di cui euro 1.511,00 a titolo di contributi ed euro 1.131,06 a titolo di sanzioni), in ragione del reddito imponibile di euro 5.655,00 tratto dall'attività professionale nell'anno 2010.

Le domande proposte nel giudizio *a quo* sono, dunque, domande di accertamento negativo dell'obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS e della conseguente obbligazione di versare i relativi contributi.

Il rimettente espone che i due ricorrenti, dopo aver posto questioni di carattere pregiudiziale e preliminare (concernenti l'illegittimità formale degli avvisi ricevuti, l'invalidità della loro notificazione, il decorso del termine di decadenza per l'iscrizione a ruolo dei vantati crediti contributivi e la loro prescrizione), hanno dedotto, nel merito, l'insussistenza del loro obbligo di iscriversi alla Gestione separata INPS, sul presupposto che tale obbligo, alla luce dell'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, recante l'interpretazione autentica dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, dovrebbe reputarsi sussistente soltanto a carico dei professionisti che svolgono abitualmente attività di lavoro autonomo il cui esercizio non sia subordinato all'iscrizione ad appositi albi, mentre essi, al contrario, pur essendo esonerati, per ragioni reddituali, dall'obbligo di iscrizione alla Cassa forense, nondimeno erano iscritti all'albo degli avvocati ed erano in regola con il pagamento del contributo cosiddetto integrativo a favore della Cassa medesima.



L'INPS, costituitosi in entrambi i giudizi successivamente riuniti, ha resistito alle domande, invocando altresì, in via riconvenzionale, previo accertamento della legittimità degli atti impugnati, la condanna dei due ricorrenti al pagamento delle somme in essi individuate.

Il giudice *a quo* riferisce che l'istituto - dopo aver eccepito, in via pregiudiziale e preliminare, il difetto di giurisdizione e di competenza del tribunale adito, la tardività del deposito del ricorso introduttivo ove qualificabile come opposizione a ruolo, la nullità o inesistenza della notificazione del ricorso medesimo e la mancanza della propria legittimazione passiva - ha dedotto, nel merito, che la norma interpretativa introdotta con il d.l. n. 98 del 2011 avrebbe individuato con chiarezza le due categorie di lavoratori autonomi soggetti all'iscrizione alla Gestione separata: essi sarebbero, precisamente, sia i soggetti che svolgono attività il cui esercizio non è subordinato all'iscrizione in albi (e che pertanto non hanno un ente categoriale preposto alla realizzazione di una copertura previdenziale) sia i soggetti che, pur svolgendo attività il cui esercizio è subordinato alla predetta iscrizione, non siano tuttavia tenuti al versamento dei contributi cosiddetti soggettivi ai corrispondenti enti di previdenza.

In questa seconda categoria rientrerebbero i due ricorrenti, in quanto professionisti regolarmente iscritti all'albo degli avvocati ma non gravati, per ragioni reddituali, dall'obbligo di iscrizione alla relativa cassa di previdenza e dal conseguente pagamento della contribuzione soggettiva.

Tanto evidenziato, il rimettente ritiene che la disciplina legislativa della Gestione separata istituita presso l'INPS, invocata da entrambe le parti sostanziali del giudizio *a quo* sulla base di due interpretazioni reciprocamente contrastanti, non si sottragga al sospetto di illegittimità costituzionale.

Questo sospetto riguarderebbe in primo luogo (e in via principale) l'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, come interpretato dall'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui prevede l'obbligo di iscrizione alla suddetta Gestione separata per gli avvocati del libero foro non obbligati ad iscriversi alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle previste soglie reddituali o di volume d'affari; in secondo luogo (e in via subordinata), il dubbio di illegittimità costituzionale concernerebbe soltanto l'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui non prevede che il predetto obbligo decorra dalla data della sua entrata in vigore.

Il giudice *a quo*, dopo aver posto in evidenza l'inammissibilità o l'infondatezza di tutte le questioni pregiudiziali di rito e preliminari di merito sollevate tanto dai professionisti ricorrenti quanto dall'Istituto resistente, rileva che tra le due contrapposte interpretazioni, restrittiva ed estensiva, della norma costituita dal combinato disposto tra la disposizione interpretata e quella interpretativa, è prevalsa e si è consolidata nella giurisprudenza lavoristica di legittimità quella estensiva, favorevole alla tesi dell'INPS, secondo cui l'obbligo di iscrizione, con decorrenza dal 1° gennaio 1996, graverebbe non solo sui soggetti che, in ragione dell'attività esercitata, non devono iscriversi ad un albo professionale, ma anche su quelli che, pur dovendo iscriversi ad un albo, non hanno il contestuale obbligo (o, come nel caso dei professionisti titolari di rapporto di pubblico impiego, subiscono persino il divieto) di iscriversi alla cassa previdenziale di riferimento, sempre che, naturalmente, l'attività sia esercitata in via abituale o, se occasionale, abbia prodotto un reddito annuo superiore ad euro 5.000,00 (in quest'ultimo caso l'obbligo decorre dal 1° gennaio 2004, conformemente al disposto dell'art. 44, comma 2, del d.l. n. 269 del 2003).

Il giudice *a quo* ricorda come la Corte di cassazione sia intervenuta sul tema a più riprese, a partire dal 2017, dapprima con riguardo alle categorie degli ingegneri e degli architetti titolari di rapporto di impiego (cui è preclusa l'iscrizione alla cassa previdenziale categoriale), poi con riguardo agli avvocati iscritti in altri enti di previdenza, infine con riguardo agli avvocati del libero foro non iscritti ad alcun ente previdenziale.

Il rimettente osserva che il giudice della nomofilachia, nell'enunciare la regola iuris secondo la quale l'unico versamento contributivo rilevante ai fini dell'esclusione dell'obbligo di iscrizione alla Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, sarebbe quello - cosiddetto soggettivo - correlato all'obbligo di iscriversi alla propria gestione di categoria e suscettibile di costituire in capo al lavoratore autonomo una correlata posizione previdenziale, ne ha individuato il fondamento nel «principio di universalizzazione della copertura assicurativa» desumibile dagli artt. 35 e 38 Cost., in ragione del quale ad ogni attività lavorativa, subordinata o autonoma, deve necessariamente collegarsi un'effettiva tutela previdenziale. Questo fondamento escluderebbe, pertanto, la rilevanza, ai fini dell'esonero dall'obbligo di iscrizione alla Gestione separata, del versamento della mera contribuzione integrativa, la quale non attribuisce al lavoratore una copertura assicurativa per gli eventi della vecchiaia, dell'invalidità e della morte.

L'univocità dell'interpretazione prevalsa nella giurisprudenza lavoristica di legittimità (vengono citate le pronunce della Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 12 dicembre 2018, n. 32167; sezione lavoro, sentenza 17 dicembre 2018, n. 32608; sezione sesta civile, ordinanze 11 gennaio 2019, 509; 10 gennaio 2020, n. 317 e n. 318; 17 gennaio 2020, n. 1000 e n. 26021) vanificherebbe ogni tentativo di accedere ad una diversa esegesi delle disposizioni in esame, mentre il consolidamento della predetta interpretazione in una regola di diritto vivente aprirebbe la strada al sindacato della legittimità costituzionale della regola medesima.

2.- Ciò posto, il rimettente evidenzia come le prospettate questioni di costituzionalità appaiano rilevanti nel giudizio *a quo*.



Ove, infatti, la disciplina recata dall'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, come interpretato dall'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, secondo l'interpretazione giudiziale ormai consolidata in una situazione di diritto vivente, dovesse ritenersi legittima, le domande proposte dai due professionisti dovrebbero essere rigettate in applicazione della stessa, trattandosi di avvocati del libero foro che nel 2010 (anno a cui si riferiscono i redditi tratti dall'attività professionale oggetto dell'accertamento compiuto dall'INPS) erano iscritti all'albo ma non alla Cassa previdenziale forense ed erano, pertanto, bensì tenuti al versamento del contributo integrativo, ma non anche al versamento di quello soggettivo, restando privi della correlata tutela previdenziale.

Il rimettente sottolinea, al riguardo, come sia incontroverso tra le parti che i due ricorrenti hanno esercitato l'attività professionale in forma abituale, sicché l'obbligo di iscrizione presso la Gestione separata INPS dovrebbe essere accertato non solo nei confronti dell'avvocato V. A., che nell'anno di riferimento aveva tratto dalla sua attività professionale un reddito superiore ai 5.000,00 euro, ma anche nei confronti dell'avvocato G. L. D. M., che nello stesso anno aveva tratto dalla medesima attività un reddito di poco superiore ai 4.000,00 euro: il limite reddituale indicato nell'art. 44, comma 2, del d.l. n. 269 del 2003, non costituirebbe, infatti, quello oltre il quale deve ritenersi sussistente il requisito dell'abitualità (che costituisce invece oggetto di un accertamento di fatto desumibile dalle modalità di organizzazione dell'esercizio dell'attività professionale e che nella fattispecie risulterebbe, comunque, pacifico tra le parti), ma servirebbe soltanto ad indicare il momento a partire dal quale anche il lavoratore occasionale è tenuto ad iscriversi alla Gestione separata.

Al contrario, ove le questioni di costituzionalità dovessero ritenersi fondate, le domande proposte dai due professionisti dovrebbero essere accolte, accertandosi l'insussistenza del credito contributivo vantato dall'INPS nei loro confronti: l'accoglimento della questione di costituzionalità principale, infatti, comporterebbe la definitiva espunzione dall'ordinamento della disciplina sulla Gestione separata, cosicché il regime previdenziale applicabile ai ricorrenti, con riguardo all'attività professionale svolta e ai redditi prodotti nell'anno 2010, resterebbe quello stabilito dalla *lex specialis* di categoria applicabile *ratione temporis*, vale a dire la legge n. 576 del 1980; l'accoglimento delle questioni di costituzionalità subordinata, invece, comportando la declaratoria di illegittimità dell'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui esplica effetti retroattivi, farebbe decorrere l'obbligo di iscrizione nella Gestione separata dalla data della sua entrata in vigore, dovendosi, per conseguenza, nuovamente escludere la sussistenza dell'obbligazione contributiva fatta valere dall'INPS con riguardo ai redditi tratti dall'attività professionale esercitata nell'anno 2010.

3.- Oltre che rilevanti, le questioni di legittimità costituzionale sarebbero, altresì, non manifestamente infondate.

In primo luogo (con specifico riguardo alla questione sollevata in via principale), sussisterebbe il dubbio che l'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, come interpretato dall'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui prevede l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata dell'INPS a carico degli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari di cui all'art. 22 della legge n. 576 del 1980, si ponga in contrasto con l'art. 3 Cost., per i «profili di irragionevolezza, illogicità, incoerenza che esso provoca nel sistema normativo».

3.1.- Il rimettente espone che la speciale disciplina del sistema di previdenza forense applicabile *ratione temporis*, introdotta con la legge n. 576 del 1980, realizza una graduazione degli obblighi contributivi degli avvocati, prevedendo che solo quelli che raggiungono determinate soglie di reddito o di volume di affari (art. 22) abbiano l'obbligo di iscriversi alla cassa previdenziale e il correlativo obbligo di pagare il contributo soggettivo (art. 10), mentre coloro che non raggiungono le dette soglie sono tenuti al pagamento del solo contributo integrativo (art. 11), ma non ad iscriversi alla Cassa, pur essendo loro attribuita la facoltà di determinarsi in tal senso, formulando apposita domanda di iscrizione.

Si tratterebbe di un sistema perfettamente coerente con l'autonomia regolamentare riconosciuta dal legislatore alla cassa di previdenza professionale, cui sarebbe demandato il compito di individuare i criteri in forza dei quali assoggettare l'attività forense agli obblighi di iscrizione e contribuzione e dimensionare gli stessi secondo le finalità solidaristico-mutualistiche della Cassa medesima.

In relazione a questo sistema, l'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, come interpretato dall'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, introdurrebbe un elemento di oggettiva incoerenza normativa, che renderebbe la norma illogica, irrazionale e dunque irragionevole, in riferimento all'art. 3 Cost.

Per un verso, spezzando la graduazione degli obblighi prevista dalla *lex specialis*, determinerebbe l'attivazione a carico del professionista di ulteriori oneri previdenziali cui seguirebbe l'obbligo di pagare contributi parametrati al reddito con ritenute più esose rispetto a quelle previste dall'art. 10 della legge n. 576 del 1980; per altro verso, violando l'autonomia regolamentare della Cassa, comporterebbe, a carico del professionista, l'obbligo di iscriversi in un separato ente previdenziale (non avente la finalità di assicurare una tutela assicurativa alla categoria degli avvocati) proprio quando e nella misura in cui il suo stesso ordinamento previdenziale di riferimento, in base a disposizioni di legge, esclude un tale obbligo nei confronti della cassa di categoria.



3.2.- La norma di cui è sospettata l'illegittimità costituzionale determinerebbe, inoltre, l'irragionevole disgregazione del regime previdenziale dell'avvocato che non raggiunge le soglie di cui all'art. 22 della legge n. 576 del 1980, dando luogo ad un farraginoso frazionamento degli enti a cui egli è tenuto a rapportarsi per assolvere agli oneri previdenziali collegati allo svolgimento della medesima attività professionale: l'avvocato, infatti, da un lato deve rivolgersi alla Cassa forense per il pagamento del contributo integrativo di cui all'art. 11 della legge n. 576 del 1980; dall'altro lato, invece, deve rivolgersi all'INPS per il versamento dei contributi dovuti in conseguenza dell'iscrizione nella Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995.

L'effetto di ripartizione della tutela previdenziale tra due enti sarebbe irragionevole, perché l'obbligo di contribuzione deriva dall'esercizio di un'unica attività professionale, sicché non sarebbe invocabile, a suo fondamento, il principio della necessaria duplicità di iscrizione, che trova invece applicazione nelle ipotesi in cui il predetto obbligo discenda dall'esercizio di attività distinte.

3.3.- La norma, infine, produrrebbe un ulteriore effetto irragionevole, ponendo l'avvocato che non raggiunga le soglie reddituali previste per l'iscrizione alla cassa categoriale in una condizione previdenziale irrazionalmente diversa e deteriore rispetto a quella dell'avvocato che raggiunga le predette soglie: quest'ultimo, infatti, dovendo necessariamente iscriversi alla Cassa forense, fruirebbe delle prestazioni previdenziali ivi regolate in favore degli avvocati; il primo, invece, non solo non potrebbe fruire di tali prestazioni (atteso che la contribuzione versata alla Gestione separata INPS, benché applicata su redditi derivanti dall'esercizio della professione, non verrebbe riversata alla Cassa forense), ma verosimilmente non potrebbe fruire neppure di utili prestazioni alternative a carico della Gestione separata, avuto riguardo all'esiguità del gettito contributivo (agganciato a redditi marginali rimanenti sotto le soglie di cui all'art. 22 della legge n. 576 del 1980) e all'esiguità del periodo contributivo maturabile presso la Gestione medesima (sostanzialmente circoscritto tra il periodo interessato dall'attività di accertamento svolta dall'INPS, nell'ambito della cosiddetta "Operazione Poseidone", e il momento dell'entrata in vigore della nuova legge n. 247 del 2012).

Gli effetti, obiettivamente irragionevoli, della norma censurata non potrebbero trovare giustificazione, secondo il rimettente, nel richiamo al «principio di universalizzazione delle tutele» di cui all'art. 38 Cost., giacché esso assumerebbe rilevanza esclusivamente nei confronti delle categorie che non possono avere una copertura assicurativa a causa della insussistenza di un ente previdenziale di riferimento ovvero della sussistenza di espresse preclusioni all'iscrizione presso lo stesso. Tale situazione non vi sarebbe, invece, per gli avvocati del libero foro, ai quali, anche quando non abbiano l'obbligo di iscriversi alla Cassa forense (per il mancato raggiungimento delle previste soglie reddituali), tuttavia è attribuita la facoltà di ottenere l'iscrizione medesima, così accedendo, a domanda, alla piena tutela assicurativa presso il proprio ente previdenziale di riferimento.

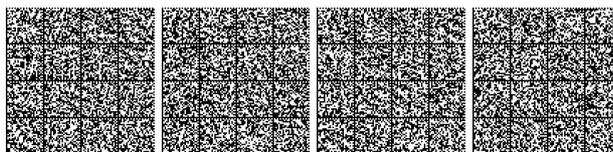
4.- Di non minore consistenza (venendo alla questione sollevata in via subordinata) sarebbero secondo il giudice *a quo* i dubbi di illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui non prevede che l'obbligo degli avvocati del libero foro (non iscritti alla cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di cui all'art. 22 della legge n. 576 del 1980) di iscriversi alla Gestione separata istituita presso l'INPS decorra dalla data della sua entrata in vigore.

Il rimettente sospetta che la disposizione introdotta nel 2011, con il dichiarato intento di interpretare quella contenuta nell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, nel prevedere il predetto obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS con effetto retroattivo, si ponga in contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

4.1.- Il contrasto con l'art. 3 Cost. deriverebbe da ciò che la disposizione censurata, qualificantesi come interpretativa, attribuirebbe, in realtà, un significato innovativo a quella interpretata, così non solo incorrendo nel vizio di irragionevolezza, ma, soprattutto, ledendo il legittimo affidamento dei destinatari nella certezza delle situazioni giuridiche.

Il giudice *a quo* sostiene che nell'orientamento giurisprudenziale formatosi prima dell'entrata in vigore dell'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011 sarebbe prevalsa la tesi interpretativa restrittiva in ordine all'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995.

Secondo questo orientamento, infatti, i soggetti che, ai sensi di questa norma, erano tenuti all'iscrizione presso l'apposita Gestione separata INPS, in quanto esercitavano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo, si sarebbero dovuti identificare esclusivamente con i soggetti che svolgevano attività per la quale non fosse prevista l'iscrizione in albi professionali, atteso che, invece, per i soggetti esercenti attività il cui svolgimento fosse subordinato a tale iscrizione, la copertura assicurativa avrebbe dovuto essere realizzata all'interno della categoria professionale di riferimento, o mediante gli enti già precedentemente istituiti (e oggetto del processo di privatizzazione regolato dal d.lgs. n. 509 del 1994) oppure mediante la predisposizione, da parte del legislatore, di norme volte ad assicurare la tutela previdenziale dei professionisti per i quali esisteva un ente deputato alla tenuta dell'albo, ma non anche un'apposita cassa di previdenza categoriale, in attuazione della delega contenuta nell'art. 2, comma 25, della legge n. 335 del 1995 (delega poi attuata con il d.lgs. n. 103 del 1996).



In proposito, il giudice *a quo* richiama la giurisprudenza di legittimità formatasi tra il 2007 e il 2008 (in particolare, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 16 febbraio 2007, n. 3622 e 22 maggio 2008, n. 13218), in cui si sarebbe affermato tale orientamento interpretativo.

La norma introdotta nel 2011, nella ricordata interpretazione estensiva datane dal giudice della nomofilachia a far tempo dal 2017, consolidatasi in una situazione di diritto vivente, nell'ampliare il perimetro soggettivo dei professionisti obbligati all'iscrizione nella Gestione separata (non più limitato a coloro che svolgono attività per la quale non è prevista l'iscrizione ad albi ma esteso anche a coloro che, benché iscritti all'albo professionale, non sono tenuti, per ragioni reddituali, a versare il cosiddetto contributo soggettivo alla cassa previdenziale di riferimento) avrebbe, dunque, una portata innovativa dell'ordinamento giuridico, giacché non si limiterebbe a chiarire il significato della norma interpretata, ma ne estenderebbe il contenuto precettivo ad una fattispecie che precedentemente non vi era ricompresa.

Realizzando tale innovazione con effetto retroattivo, essa, peraltro, lederebbe il legittimo affidamento riposto dai predetti professionisti in ordine alla certezza delle situazioni giuridiche derivanti dall'ordinamento previdenziale di riferimento e, segnatamente, in quanto rilevante nel giudizio *a quo*, quello riposto degli avvocati del libero foro in ordine al regime previdenziale e contributivo delineato dalla disciplina di cui alla legge n. 576 del 1980.

Facendo affidamento sulla certezza di tale regime, per nulla scalfito dall'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, nella portata ad esso attribuita dall'interpretazione giurisprudenziale formatasi prima dell'entrata in vigore della norma interpretativa, i professionisti che si trovavano nella medesima condizione dei due ricorrenti avevano maturato la legittima convinzione di non dovere essere sottoposti ad alcun onere previdenziale ulteriore rispetto al pagamento del contributo cosiddetto integrativo e di poter scegliere se iscriversi o meno alla Cassa di previdenza forense.

L'introduzione dell'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, con effetti retroattivi, avrebbe leso tale affidamento, introducendo oneri ed obblighi ulteriori ed imprevedibili, precludendo ai destinatari la possibilità di valutarne gli effetti e di compiere eventualmente scelte diverse in ordine alle modalità di esercizio dell'attività professionale (ad esempio: avrebbero potuto scegliere di non esercitarla o di esercitarla a condizioni diverse) e in ordine all'esercizio della facoltà di iscriversi o meno alla cassa categoriale.

L'efficacia retroattiva dell'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011 - qualificantesi come norma interpretativa, ma, per il giudice rimettente, avente in realtà la natura di norma innovativa con effetti retroattivi - non troverebbe giustificazione, poi, in eventuali «motivi imperativi di carattere generale», giacché la mera esigenza di un maggior gettito contributivo (peraltro, nella specie, assai contenuto, avuto riguardo all'esiguità dei redditi incisi e all'esiguità del periodo di iscrizione) non costituirebbe un preminente interesse generale idoneo a giustificare l'incisione retroattiva di posizioni giuridiche consolidate; né vi sarebbero le ulteriori condizioni che, secondo la giurisprudenza costituzionale e convenzionale, sono idonee a rivestire di ragionevolezza l'intervento legislativo retroattivo, ovverosia la sussistenza di ragioni storiche epocali, la necessità di porre rimedio ad imperfezioni tecniche della legge interpretata ristabilendo un'interpretazione più aderente alla volontà del legislatore, l'esigenza di eliminare profili di illegittimità costituzionale della disciplina anteriore, la sussistenza di manifeste sperequazioni determinate da istituti extra ordinem di eccezionale favore.

4.2.- Nella parte in cui esplica gli evidenziati effetti retroattivi, l'art. 18, comma 11, del d.l. n. 98 del 2011 si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU.

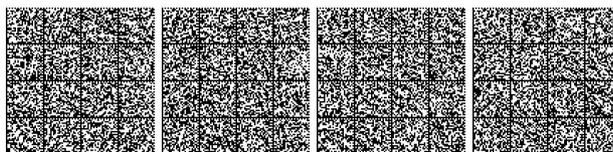
In proposito, il rimettente evidenzia che il contenzioso tra l'INPS e le categorie dei professionisti che versavano nelle condizioni dei due ricorrenti era sorto nel 2009, epoca in cui era stata avviata l'attività di accertamento nell'ambito della cosiddetta "Operazione Poseidone".

In quel periodo, come posto in luce, si sarebbe già consolidata nella giurisprudenza di legittimità un'interpretazione restrittiva dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, il cui ambito soggettivo di applicazione sarebbe stato limitato ai professionisti esercenti attività per le quali non era prevista l'iscrizione in albi professionali.

Solo per effetto dell'entrata in vigore della norma interpretativa del 2011, l'orientamento giurisprudenziale di legittimità sarebbe mutato, estendendosi l'obbligo di iscrizione nella Gestione separata anche ai professionisti iscritti agli albi categoriali, ma non iscritti alla relativa cassa previdenziale.

Attraverso l'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, il legislatore avrebbe dunque introdotto una norma che avrebbe alterato la "parità delle armi" nell'ambito di un contenzioso già in atto tra l'INPS e i professionisti, ribaltando l'orientamento precedentemente formatosi nella giurisprudenza di legittimità.

Sarebbe dunque evidente il contrasto della disposizione in esame - nella parte in cui non prevede che l'obbligo di iscrizione nella Gestione separata da parte degli avvocati iscritti all'albo, ma non alla Cassa forense, decorra dalla data della sua entrata in vigore - con i principi di cui all'art. 6 CEDU, come richiamati dall'art. 117, primo comma, Cost.



5.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo a questa Corte di dichiarare inammissibili e, comunque, manifestamente non fondate le questioni.

6.- Nel giudizio incidentale si è costituito l'INPS invocando, a sua volta, la declaratoria di non fondatezza delle questioni.

La principale deduzione svolta sia dall'Istituto che dal Governo richiama il fondamento dell'istituto della Gestione separata introdotto con l'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, ravvisabile nel «principio di universalità della copertura assicurativa», desumibile dagli artt. 35 e 38 Cost., in ragione del quale ad ogni attività lavorativa, subordinata o autonoma, deve necessariamente collegarsi un'effettiva tutela previdenziale.

La Gestione separata, quindi, sarebbe stata istituita per colmare i «vuoti» riscontrabili nella copertura assicurativa categoriale dei lavoratori autonomi, la quale sarebbe carente non solo per coloro che svolgono attività per cui non è prevista l'iscrizione ad albi professionali, ma anche per coloro che, pur svolgendo un'attività subordinata a tale iscrizione, non sono altresì iscritti, per ragioni reddituali, alla cassa professionale di riferimento, alla quale versano soltanto il contributo cosiddetto integrativo, che non comporta la costituzione di una vera propria posizione previdenziale e non dà, pertanto, diritto alle relative prestazioni.

Per un verso, dunque, lungi dall'introdurre elementi di incoerenza e illogicità nel sistema normativo, la disposizione contenuta nell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, come interpretata da quella recata dall'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, avrebbe la funzione di chiusura del sistema, ponendosi in posizione di complementarietà (e non di alternatività) rispetto alla disciplina della cassa previdenziale professionale e senza incidere sulla graduazione degli obblighi previdenziali del professionista.

Per altro verso, l'ampia portata soggettiva dell'obbligo di iscrizione alla Gestione separata - quale obbligo generalmente previsto in capo a chiunque eserciti abitualmente un'attività professionale produttiva di un reddito che non sia già integralmente oggetto di obbligo assicurativo gestito dalla cassa categoriale - doveva ritenersi contenuta già nel precetto originario della norma interpretata (l'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995), dovendosi conseguentemente escludere il carattere innovativo della disposizione recata dall'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011 e, con esso, la capacità di ledere, attraverso la sua efficacia retroattiva, il legittimo affidamento dei destinatari nella certezza delle situazioni giuridiche derivanti dal regime previdenziale speciale, nonché la capacità di alterare illegittimamente la parità delle armi nell'ambito di un contenzioso in atto, mediante l'introduzione di una soluzione non plausibile rispetto a quella già consolidatasi nel diritto vivente.

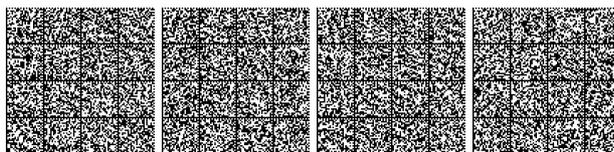
7.- Sul presupposto della titolarità di un proprio interesse «qualificato» alla decisione della questione di legittimità costituzionale, sono intervenuti nel giudizio incidentale gli avvocati N. A. e altri 158, invocando la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, come interpretato dall'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui prevede l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata dell'INPS a carico degli avvocati del libero foro non obbligati ad iscriversi alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari di cui all'art. 22 della legge n. 576 del 1980.

8.- Sul presupposto della titolarità di un interesse parimenti «qualificato», ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, è intervenuta l'Associazione sindacato italiano degli ingegneri e architetti liberi professionisti nonché dipendenti - INAREDIS, invocando, a sua volta, l'accoglimento delle questioni.

9.- Il Presidente del Consiglio dei ministri e l'INPS hanno depositato memorie.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 2 febbraio 2021 (r. o. n. 86 del 2021), il Tribunale ordinario di Catania, in funzione di Giudice del lavoro, ha sollevato, in via principale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), come interpretato dall'art. 18, comma 12, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, nella parte in cui prevede l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) a carico degli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari di cui all'art. 22 della legge 20 settembre 1980, n. 576 (Riforma del sistema previdenziale forense).



Con la medesima ordinanza, il Tribunale rimettente ha inoltre sollevato, in via subordinata, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, nella parte in cui non prevede che l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata, a carico degli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari di cui all'art. 22 della legge n. 576 del 1980, decorra dalla data della sua entrata in vigore.

1.1.- La prima disposizione (art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995) prevede, con decorrenza dal 1° gennaio 1996 - in funzione dell'estensione dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti - l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata costituita presso l'INPS dei soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo, di cui al comma 1 dell'art. 49 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi).

La seconda disposizione (art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011) - dichiaratamente di interpretazione autentica della prima - dispone che i soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo, e che pertanto sono tenuti all'iscrizione presso la Gestione separata INPS, sono quelli che svolgono attività il cui esercizio non è subordinato all'iscrizione ad appositi albi professionali, ovvero attività non soggette al versamento contributivo agli enti previdenziali previsti per le diverse categorie professionali; enti, questi ultimi, istituiti sia in base a leggi preesistenti - e trasformati da soggetti pubblici in persone giuridiche private con il decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 (Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza) - sia all'esito dell'attuazione della delega conferita dalla stessa legge n. 335 del 1995 (art. 2, comma 25) e attuata dal Governo con il decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103 (Attuazione della delega conferita dall'art. 2, comma 25, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di tutela previdenziale obbligatoria dei soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione).

Il giudice *a quo* osserva che, a seguito dell'entrata in vigore della disposizione interpretativa, è prevalsa e si è consolidata, nella giurisprudenza di legittimità, l'esegesi secondo cui l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS, con decorrenza dal 1° gennaio 1996, graverebbe non solo sui soggetti che, in ragione dell'attività esercitata, non devono iscriversi a un albo professionale, ma anche su quelli che, pur essendo a ciò tenuti, non hanno il contestuale obbligo (o, come nel caso dei professionisti titolari di rapporto di pubblico impiego, subiscono persino il divieto) di iscriversi alla cassa previdenziale di riferimento, sempre che l'attività esercitata è da considerarsi «abituale» ai fini fiscali dell'imposta sui redditi ai sensi dell'art. 49, comma 1, del d.P.R. n. 917 del 1986, e successivamente - dopo la riforma del 2004 - dell'art. 53, comma 1, del medesimo d.P.R.

Secondo questa interpretazione, già fatta propria dall'INPS, ma successivamente assunta a regola di diritto vivente nella giurisprudenza di legittimità, consolidatasi a far tempo dal 2017, l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata incombe anche sui professionisti che, pur svolgendo attività il cui esercizio comporta l'iscrizione ad appositi albi od elenchi, non sono però iscritti, per ragioni reddituali, alla cassa di previdenza professionale e restano quindi obbligati al versamento del solo contributo cosiddetto integrativo (comportante la mera erogazione di prestazioni assistenziali di carattere mutualistico), ma non anche di quello cosiddetto soggettivo, ossia di quello a cui consegue la costituzione di una vera e propria posizione previdenziale a seguito dell'iscrizione alla cassa.

Tra i professionisti obbligati all'iscrizione (in relazione all'attività professionale svolta sino al 2 febbraio 2013, data di entrata in vigore della legge 31 dicembre 2012, n. 247, recante «Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense») rientrano, dunque, anche gli avvocati del libero foro i quali, in base al previgente regime introdotto dalla legge n. 576 del 1980, pur essendo iscritti all'albo professionale (e versando, conseguentemente, il contributo cosiddetto integrativo), non hanno tuttavia raggiunto le soglie di reddito o di volume di affari necessarie ai fini della qualificazione del carattere continuativo della professione e hanno scelto di non iscriversi alla Cassa previdenziale categoriale, restando così non assoggettati all'obbligo di versamento del cosiddetto contributo soggettivo.

1.2.- Il contrasto con l'art. 3 Cost. della norma risultante dalla saldatura tra la disposizione interpretata e la disposizione interpretativa (contrasto della cui sussistenza il rimettente sospetta con la questione di costituzionalità sollevata in via principale) deriverebbe dal fatto che la norma censurata, nell'esegesi prevalsa nella giurisprudenza di legittimità e assunta a regola di diritto vivente, introdurrebbe profili di irragionevolezza, illogicità e incoerenza nel sistema normativo.

Per un verso, infatti, verrebbe innanzitutto spezzata la graduazione degli obblighi contributivi, prevista, per gli avvocati del libero foro, in base al regime speciale introdotto con la legge n. 576 del 1980. Sarebbe inoltre violata l'autonomia regolamentare della cassa professionale di riferimento, con l'insorgenza, in capo al professionista, di ulte-



riori oneri previdenziali, e con l'attribuzione, a suo carico, dell'obbligo di iscriversi a un separato ente previdenziale (non avente la finalità di approntare una tutela assicurativa alla categoria degli avvocati) proprio quando il suo stesso ordinamento previdenziale di riferimento, in base a disposizioni di legge, esclude un tale obbligo nei confronti della cassa di categoria.

Per altro verso, si determinerebbe un'ingiustificata ripartizione della tutela previdenziale tra due enti (non ostante l'obbligo di contribuzione derivi dall'esercizio di un'unica attività professionale), ponendosi, inoltre, l'avvocato, che non raggiunga le soglie reddituali previste per l'iscrizione alla cassa categoriale, in una condizione previdenziale irrazionalmente diversa e deteriore rispetto a quella dell'avvocato che raggiunga le predette soglie. Mentre, infatti, quest'ultimo, tenuto ad iscriversi alla Cassa forense, fruirebbe delle prestazioni previdenziali ivi regolate in favore degli avvocati, il primo non potrebbe fruire né di tali prestazioni (posto che la contribuzione versata alla Gestione separata INPS non verrebbe riversata alla Cassa forense), né di altre alternative a carico della Gestione separata, avuto riguardo all'esiguità del gettito contributivo e del periodo contributivo maturabile presso la Gestione medesima.

1.3.- Quanto al contrasto (della cui sussistenza il rimettente sospetta con le questioni di costituzionalità sollevate in via subordinata) tra l'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011 e gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU), esso deriverebbe, in particolare, dalla proiezione retroattiva dell'obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS. La citata norma introdotta nel 2011, nella ricordata interpretazione datane dalla giurisprudenza di legittimità a far tempo dal 2017, consolidatasi in una situazione di diritto vivente, ha in realtà una portata innovativa, ampliando - secondo il giudice rimettente - il perimetro soggettivo dei professionisti obbligati all'iscrizione nella Gestione separata costituita presso l'INPS, atteso che, prima della sua emanazione, l'orientamento giurisprudenziale formatosi sull'esegesi dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 sarebbe stato nel senso di circoscrivere l'ambito dei professionisti tenuti alla predetta iscrizione a quelli che svolgevano attività per la quale non fosse prevista l'iscrizione in albi professionali, ritenendosi, da parte della stessa giurisprudenza di legittimità (in diverse pronunce emesse tra il 2007 e il 2008), che, al contrario, per i soggetti esercenti attività il cui svolgimento fosse subordinato all'iscrizione ad un apposito albo o elenco la copertura assicurativa avrebbe dovuto essere realizzata all'interno della categoria professionale di riferimento.

La disposizione introdotta nel 2011, pur qualificantesi come interpretativa, assumerebbe, pertanto, una portata innovativa dell'ordinamento giuridico, giacché non si limiterebbe a chiarire il significato della norma interpretata, ma ne estenderebbe il contenuto precettivo ad una fattispecie che precedentemente non vi era ricompresa.

Realizzando tale innovazione con effetto retroattivo, essa lederebbe - secondo il giudice rimettente - il legittimo affidamento riposto dai predetti professionisti in ordine alla certezza delle situazioni giuridiche derivanti dall'ordinamento previdenziale di riferimento e, segnatamente, in quanto rilevante nel giudizio *a quo*, il legittimo affidamento riposto degli avvocati del libero foro in ordine al regime previdenziale e contributivo delineato dalla disciplina di cui alla legge n. 576 del 1980.

2.- Preliminarmente, deve essere confermata la dichiarazione di inammissibilità degli interventi degli avvocati N. A. ed altri e dell'Associazione del sindacato italiano degli ingegneri e architetti liberi professionisti nonché dipendenti - INAREDIS, per le ragioni esposte nell'ordinanza letta nel corso dell'udienza pubblica e allegata alla presente sentenza.

3.- Sempre in via preliminare, va osservato che sussiste la rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

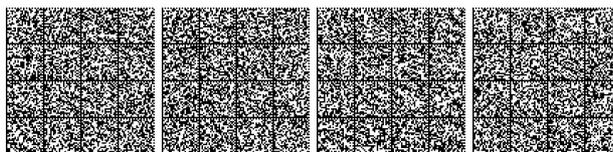
Il giudice *a quo* ha evidenziato che tutte le questioni pregiudiziali di rito e preliminari di merito sollevate dalle parti sono inammissibili o infondate, sicché la causa deve essere decisa nel merito in applicazione della disciplina sospettata di incostituzionalità.

Avuto riguardo all'interpretazione giurisprudenziale di tale disciplina, consolidatasi in una situazione di diritto vivente, ove la stessa non fosse ritenuta costituzionalmente illegittima, le domande proposte dai due professionisti dovrebbero essere rigettate, confermandosi la sussistenza del credito contributivo vantato dall'INPS e le sanzioni civili ad esso relative per il mancato tempestivo pagamento dei contributi dovuti.

Al contrario, ove le questioni di costituzionalità promosse dovessero ritenersi fondate, le domande medesime dovrebbero essere accolte, accertandosi l'insussistenza del predetto credito e delle sanzioni.

Le questioni sollevate sono pertanto rilevanti e ammissibili, avendone inoltre il giudice rimettente motivato adeguatamente anche la non manifesta infondatezza.

4.- Prima di procedere ad esaminare il merito delle questioni, giova premettere una ricostruzione del quadro normativo di riferimento, quanto alla posizione della Gestione separata INPS nel sistema generale di tutela previdenziale dei professionisti (con particolare riferimento ai rapporti tra questa nuova gestione previdenziale e le casse professionali categoriali), nonché quanto alla interpretazione giurisprudenziale della disciplina posta dall'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, prima e dopo l'entrata in vigore della norma interpretativa introdotta con l'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011.



4.1.- Sotto il primo profilo, va rilevato che l'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 ha istituito la Gestione separata presso l'INPS al fine di realizzare l'estensione dell'assicurazione generale obbligatoria (per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti) alle attività di lavoro autonomo rimaste escluse dai regimi pensionistici di categoria già precedentemente operanti o che sarebbero stati successivamente istituiti.

La disciplina introdotta con questa disposizione, infatti, si affianca, per un verso, a quella contenuta nel d.lgs. n. 509 del 1994 che, in attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), ha sottoposto a un processo di privatizzazione, con decorrenza dal 1° gennaio 1995, le casse, gli enti e gli istituti previdenziali professionali già esistenti, prevedendone la trasformazione da enti di diritto pubblico in associazioni e fondazioni private (art. 1, Elenco A); per altro verso, alla disciplina contestualmente introdotta nel precedente comma 25 dell'art. 2 della legge n. 335 del 1995, recante delega al Governo per emanare norme volte ad assicurare, a decorrere dal 1° gennaio 1996, la tutela previdenziale in favore dei soggetti esercenti attività autonoma di libera professione, il cui esercizio era subordinato all'iscrizione ad appositi albi o elenchi, ma ancora privi di un'autonoma gestione categoriale.

Questa delega è stata poi attuata con l'emanazione del d.lgs. n. 103 del 1996, il quale ha prescritto - agli enti esponenziali a livello nazionale di quelli abilitati alla tenuta di albi o elenchi, di adottare delibere per realizzare forme autonome di previdenza obbligatoria sul modello delineato dal d.lgs. n. 509 del 1994 - di provvedere alla copertura assicurativa degli iscritti, indicando modalità alternative: la costituzione di un ente di categoria, la partecipazione ad un ente pluricategoriale, l'inclusione della categoria professionale in una delle forme di previdenza obbligatorie già esistenti per categorie similari, oppure finanche mediante l'inclusione della categoria nella forma di previdenza obbligatoria di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 (artt. 3 e 4). Nel caso di mancata adozione di tali delibere, l'art. 3, comma 2, dello stesso decreto legislativo ha previsto, residualmente, che i soggetti appartenenti alle categorie professionali interessate sarebbero risultati iscritti *ex lege* nella Gestione separata istituita presso l'INPS.

Si comprende, dunque, come l'istituto introdotto con l'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 abbia una funzione di chiusura del sistema e trovi il suo fondamento nell'esigenza della "universalizzazione" della tutela previdenziale, rispondendo alla finalità di estendere la copertura assicurativa ai soggetti e alle attività non coperti da forme di assicurazione obbligatoria già realizzate o da realizzare nell'ambito della categoria professionale di riferimento.

In questa prospettiva, l'istituto della Gestione separata rappresenta il punto di arrivo di una linea evolutiva tendenziale dell'ordinamento giuridico previdenziale verso la progressiva estensione della tutela assicurativa sia sotto il profilo soggettivo, in quanto riferita a tutte le categorie di lavoratori autonomi, sia sotto il profilo oggettivo, in quanto riferita ad ogni attività esercitata, con eventuale pluralità di iscrizioni nelle ipotesi di pluralità di attività svolte.

Sotto il profilo soggettivo, la norma contenuta nell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, si pone come punto di arrivo di una evoluzione normativa iniziata negli anni Cinquanta del secolo scorso, nell'ambito della quale la tutela previdenziale, tradizionalmente afferente al lavoro subordinato, è stata estesa progressivamente ad altre categorie: ai coltivatori diretti, ai coloni e mezzadri, agli artigiani e ai commercianti, agli imprenditori agricoli a titolo principale e, infine, a tutti gli altri lavoratori autonomi.

Sotto il profilo oggettivo, l'istituto della Gestione separata ha anche la funzione di coprire i vuoti di tutela previdenziale conseguenti all'esercizio di due o più attività, di cui solo una risulti coperta dal punto di vista assicurativo, stabilendo la necessità di iscrizione anche per l'ulteriore attività esercitata, purché svolta in forma abituale, facendo così in modo che a ciascuna attività corrisponda una forma di assicurazione.

Inizialmente la giurisprudenza (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 12 febbraio 2010, n. 3240) aveva incluso anche la Gestione separata INPS tra le diverse forme di assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, per le quali operava il criterio speciale derogatorio dell'iscrizione nell'assicurazione prevista per l'attività prevalente, sancito dall'art. 1, comma 208, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica). Ma il legislatore, interpretando autenticamente questa disposizione (art. 12, comma 11, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica»), ha stabilito, al contrario, che le attività autonome, per le quali opera il principio di assoggettamento all'assicurazione prevista per l'attività prevalente, sono quelle esercitate in forma di impresa dai commercianti, dagli artigiani e dai coltivatori diretti, i quali vengono iscritti nelle corrispondenti gestioni dell'INPS, mentre restano esclusi dall'applicazione dell'art. 1, comma 208, della legge n. 662 del 1996 i rapporti di lavoro per i quali è obbligatoriamente prevista l'iscrizione alla gestione previdenziale di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, così ripristinandosi la regola generale della duplicità di iscrizione e accentuando la funzione specifica della Gestione separata di completamento del sistema previdenziale (in tal senso, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 8 agosto 2011, n. 17076).



In particolare, l'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 realizza la finalità di estensione (soggettiva ed oggettiva) della tutela previdenziale non attraverso la definizione delle attività professionali destinate ad essere assoggettate alla Gestione separata, ma mediante riferimento eteronomo a norme fiscali: i soggetti tenuti, con decorrenza dal 1° gennaio 1996, ad iscriversi a tale forma di assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti sono, infatti: *a)* coloro che esercitano abitualmente, ancorché non esclusivamente, attività di lavoro autonomo di cui al comma 1 dell'art. 49 (ora art. 53) t.u. imposte redditi e successive modificazioni ed integrazioni; *b)* i titolari di rapporti di collaborazione, coordinata e continuativa di cui al comma 2, lettera *a)*, dello stesso art. 49 (ora, dopo la riforma del 2004: art. 53).

L'obbligo di iscrizione non dipende, dunque, dalle caratteristiche della specifica attività esercitata (come nelle gestioni dell'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti e in quelle dei lavoratori autonomi, commercianti, artigiani, coltivatori diretti), ma esclusivamente dal reddito tratto dal lavoro autonomo svolto che può essere di due tipologie: *a)* reddito derivante dall'esercizio, abituale ancorché non esclusivo, di arti e professioni (art. 49, comma 1, t.u. imposte redditi); *b)* reddito tratto dall'ufficio di amministratore e sindaco di società, nonché dagli altri rapporti di collaborazione coordinata e continuativa (art. 49, comma 2, lettera *a)*, t.u. imposte redditi).

La circostanza che il presupposto dell'obbligazione contributiva sia costituito dalla mera percezione di un reddito differenzia la Gestione separata dalle altre forme di assicurazione obbligatoria: mentre per queste ultime sussiste un minimale contributivo (sicché la contribuzione non può scendere al disotto di una certa soglia), lo stesso non è previsto per la prima, in cui la contribuzione si commisura esclusivamente al compenso percepito per l'attività svolta.

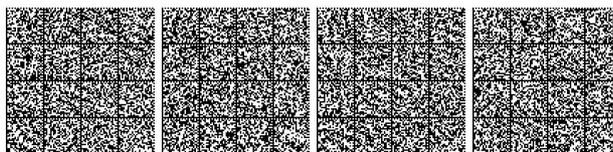
L'individuazione eteronoma, attraverso il riferimento alle norme fiscali, dei presupposti dell'obbligo di iscrizione alla Gestione separata, ha consentito la progressiva realizzazione della vocazione universalistica del sistema di tutela previdenziale, in quanto il rilievo dato dalle norme predette alla natura autonoma dell'attività, nonché la perimetrazione di tale obbligo in ragione del carattere abituale del suo svolgimento, hanno attratto a tale sistema di protezione l'esercizio di lavori altrimenti privi di protezione assicurativa.

In linea di continuità con tale tendenza il legislatore ha col tempo esteso l'operatività della Gestione separata a varie categorie ulteriori: agli spedizionieri doganali non dipendenti, agli associati in partecipazione con apporto di lavoro, ai lavoratori accessori, a coloro che svolgono attività in base alle discipline del contratto di lavoro occasionale o del libretto di famiglia, ai fruitori di borse di studio e assegni di ricerca, ai medici che frequentano corsi di formazione specialistica e, più recentemente, persino ai magistrati onorari.

Nella stessa ottica, l'art. 44, comma 2, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge n. 24 novembre 2003, n. 326, ha previsto che, a decorrere dal 1° gennaio 2004, i soggetti esercenti attività di lavoro autonomo occasionale e gli incaricati alle vendite a domicilio di cui all'art. 19 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) sono iscritti alla Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, solo qualora il reddito annuo derivante da dette attività sia superiore ad euro 5.000,00. Questo limite reddituale è rilevante nella fattispecie in esame perché è stato, infine, assunto dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 8 febbraio 2019, n. 3799) anche al fine della sussistenza, o no, dell'obbligo di iscrizione alla Gestione separata degli avvocati del libero foro non iscritti alla cassa categoriale (nel regime precedente alla riforma del 2012).

Alla luce di queste disposizioni, si delinea l'ambito complessivo di applicazione dell'istituto della Gestione separata INPS: ad essa sono infatti assoggettati i redditi derivanti da tutte le attività specificamente contemplate da singole norme di legge nonché, in via generale, i redditi riconducibili alle due tipologie contemplate dall'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, e, segnatamente, quelli derivanti da attività libero-professionali svolte in modo abituale, ancorché non esclusivo (o anche da attività libero-professionali svolte in forma occasionale, ove si tratti di redditi superiori a 5.000,00 euro annui), salvo che in relazione a quell'attività non siano già previsti obblighi di contribuzione in favore dell'ente previdenziale della categoria professionale di riferimento.

Le attività libero-professionali si sottraggono, dunque, alla Gestione separata INPS, quale gestione previdenziale di carattere residuale, solo qualora ricadano nell'ambito di operatività di una cassa di riferimento in base al regime categoriale degli enti professionali tradizionali, privatizzati ai sensi del d.lgs. n. 509 del 1994, o di quelli successivamente costituiti ai sensi del d.lgs. n. 103 del 1996; in tal senso l'art. 6 del decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 2 maggio 1996 (Regolamento recante modalità e termini per il versamento del contributo previsto dall'art. 2, comma 30, della legge 8 agosto 1995, n. 335) ha statuito che non sono soggetti alla contribuzione verso la predetta Gestione i redditi già assoggettati ad altro titolo a contribuzione previdenziale obbligatoria.



L'esaminata collocazione della Gestione separata INPS nel sistema generale di tutela previdenziale dei professionisti ne evidenzia il campo di applicazione quale ambito residuale, la cui vis attrattiva si restringe o si espande a seconda dell'assoggettamento, o meno, dell'attività professionale esercitata alla copertura contributiva di categoria, secondo il regime della relativa cassa.

5.- Queste essendo in generale le peculiarità della Gestione separata INPS, va ora messo a fuoco il problema interpretativo che è al fondo delle sollevate questioni di legittimità costituzionale e che riguarda la delimitazione, in concreto, dell'area di applicazione di tale nuovo istituto, introdotto dalla riforma previdenziale del 1995.

In proposito va osservato che, in base alla disciplina dettata dalla relativa *lex specialis*, i professionisti in generale sono tenuti a versare alle proprie casse di previdenza essenzialmente due contributi: quello soggettivo, commisurato al reddito dichiarato ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), e quello integrativo, rapportato al volume di affari dichiarato ai fini dell'imposta sul valore aggiunto (IVA).

L'obbligo di versare il contributo integrativo trova il suo presupposto nella iscrizione all'albo professionale e al suo pagamento non segue la costituzione di una vera e propria posizione previdenziale, ma solo il diritto a prestazioni di carattere mutualistico-solidaristico; l'obbligo di versare il contributo soggettivo consegue, invece, all'iscrizione alla cassa previdenziale categoriale e il suo pagamento attribuisce il diritto alle prestazioni previste dall'assicurazione obbligatoria per la vecchiaia, l'invalidità e i superstiti.

L'iscrizione all'albo, di norma, non comporta automaticamente l'iscrizione alla cassa professionale. Tale ultima iscrizione, anzi, può essere addirittura preclusa, non ostante l'iscrizione all'albo e l'esercizio in concreto di attività professionale, allorché il professionista sia iscritto ad altre forme di previdenza obbligatoria in dipendenza di un rapporto di lavoro subordinato o comunque di altra attività esercitata (come accade, ad esempio, per gli ingegneri e gli architetti).

Anche quando non è preclusa, l'iscrizione alla cassa si basa, di regola, su presupposti diversi da quelli dell'iscrizione all'albo, sicché il professionista, pur iscritto a quest'ultimo, può non essere tenuto all'iscrizione alla relativa cassa categoriale di previdenza, restando obbligato al versamento del solo contributo integrativo e senza conseguire la costituzione della posizione previdenziale.

5.1.- In questa condizione versavano gli avvocati del libero foro nel periodo precedente alla riforma operata con legge n. 247 del 2012, la quale ha previsto la regola dell'automatica iscrizione alla Cassa forense all'atto dell'iscrizione all'albo professionale (art. 21, comma 8).

Prima dell'introduzione di tale automatismo, infatti, in base alla disciplina dettata dalla legge n. 576 del 1980, l'iscrizione all'albo di avvocato e di procuratore non comportava anche l'obbligo di iscriversi alla relativa cassa previdenziale, ma soltanto il diverso obbligo di versare il contributo cosiddetto integrativo (art. 11), che costituiva presupposto per l'ottenimento di prestazioni assistenziali di carattere mutualistico (art. 9) ma non anche delle prestazioni previdenziali per vecchiaia, anzianità, inabilità e invalidità (artt. 2, 3, 4, 5 e 6), nonché di quelle di reversibilità e indirette dovute, per il caso di morte dell'assicurato, al coniuge e ai figli minorenni superstiti (art. 7).

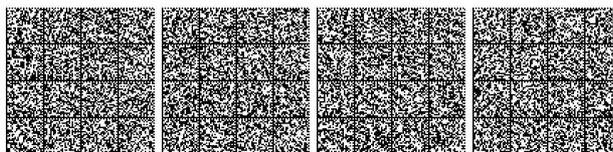
L'obbligo di iscriversi alla Cassa forense scattava, invece, soltanto quando l'esercizio della professione era svolto con carattere di «continuità» (art. 22, comma 1) e soltanto al raggiungimento del «minimo di reddito» o del «minimo di volume di affari», di natura professionale, fissati, ogni quinquennio, con delibera del Comitato dei delegati «per l'accertamento dell'esercizio continuativo della professione» (art. 22, commi 2 e 3).

Con l'ultima delibera del 2007, le soglie di reddito e di volume di affari erano state fissate, rispettivamente, in 10.000,00 e in 15.000,00 euro annui.

5.2.- L'individuazione, in concreto, dei destinatari dell'obbligo di iscrizione alla Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 poneva, dunque, il problema se essi andassero identificati esclusivamente nei professionisti che esercitavano un'attività per la quale non era prevista l'iscrizione ad un apposito albo professionale oppure anche nei professionisti che, benché iscritti all'albo ed aventi una cassa previdenziale di riferimento, non avessero, tuttavia, per ragioni reddituali, l'obbligo (o subissero addirittura il divieto) di iscriversi altresì alla cassa medesima, alla quale versavano solo il contributo integrativo, ma non anche quello soggettivo, senza acquisire il diritto alle prestazioni previdenziali propriamente dette.

Al fine di chiarire i dubbi circa l'effettiva portata dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, è intervenuto, con disposizione dichiaratamente di interpretazione autentica, il legislatore.

Con l'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, è stato, infatti, previsto che l'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 si interpreta nel senso che i soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo, tenuti all'iscrizione presso l'apposita Gestione separata INPS, «sono esclusivamente i soggetti che svolgono attività il cui esercizio non sia subordinato all'iscrizione ad appositi albi professionali, ovvero attività non soggette al versamento contributivo agli enti di cui al comma 11, in base ai rispettivi statuti ed ordinamenti».



Il legislatore quindi non si è limitato a prevedere che i soggetti tenuti ad iscriversi alla Gestione separata INPS sono quelli che svolgono «attività il cui esercizio non sia subordinato all'iscrizione ad appositi albi professionali», ma ha aggiunto che tale obbligo compete anche a coloro che svolgono «attività non soggette al versamento contributivo agli enti» della categoria professionale di appartenenza.

Nella giurisprudenza di legittimità (a partire da Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 18 dicembre 2017, n. 30344 e n. 30345) è prevalsa l'interpretazione, ormai consolidata in una regola di diritto vivente, secondo cui l'unico versamento contributivo rilevante ai fini dell'esclusione dell'obbligo di iscrizione alla Gestione separata, è quello - cosiddetto soggettivo - correlato all'obbligo di iscriversi alla propria gestione di categoria e suscettibile di costituire in capo al lavoratore autonomo una correlata posizione previdenziale e non già quello cosiddetto integrativo, che non attribuisce al lavoratore il diritto a prestazioni pensionistiche per gli eventi della vecchiaia, dell'invalidità e della morte (così, segnatamente con riferimento agli avvocati del libero foro, a partire da Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 14 dicembre 2018, n. 32508).

Il fondamento di questo principio risiede nell'esigenza di «universalizzazione della copertura assicurativa», espressa dagli artt. 35 e 38 Cost., la quale obbliga lo Stato a prevedere che ad ogni attività lavorativa, subordinata o autonoma, sia necessariamente collegata un'effettiva tutela previdenziale.

Costituisce, dunque, regola di diritto vivente - assunta come tale anche dal giudice rimettente - quella secondo cui sono obbligati ad iscriversi alla Gestione separata INPS non solo i soggetti che svolgono abitualmente attività di lavoro autonomo il cui esercizio non sia subordinato all'iscrizione ad appositi albi professionali, ma anche i soggetti che, pur svolgendo attività il cui esercizio sia subordinato a tale iscrizione, non hanno tuttavia, per ragioni reddituali, l'obbligo di iscriversi alla cassa di previdenza professionale e restano quindi obbligati al versamento del solo contributo cosiddetto integrativo, non anche di quello cosiddetto soggettivo, il solo a cui consegue la costituzione di una vera e propria posizione previdenziale (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 14 gennaio 2021, n. 544).

6.- Ciò premesso, può passarsi a esaminare nel merito la prima questione di legittimità costituzionale, sollevata in via principale, la quale pone il dubbio che il precetto normativo risultante dalla saldatura tra la disposizione interpretata di cui all'art 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 e quella interpretativa di cui all'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, nell'esegesi consolidatasi nella giurisprudenza di legittimità e assunta a regola di diritto vivente, sia costituzionalmente illegittima, per contrasto con l'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata dell'INPS a carico degli avvocati del libero foro iscritti al relativo albo, ma non iscritti - né tenuti a iscriversi - alla Cassa di previdenza forense (e non obbligati, quindi, al versamento del contributo soggettivo) per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari di cui all'art. 22 della legge n. 576 del 1980.

7.- La questione non è fondata.

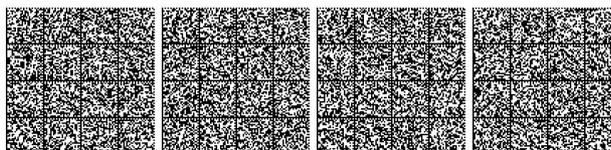
7.1.- Occorre considerare la funzione e il fondamento della Gestione separata nel sistema generale della tutela previdenziale dei professionisti.

Come si è visto sopra (al punto 4 e seguenti), il legislatore ha costantemente seguito una coerente linea di progressiva estensione, oggettiva e soggettiva, della tutela previdenziale, tradizionalmente riferita ai lavoratori subordinati, dapprima attribuendola anche ai lavoratori autonomi, successivamente ampliando le categorie di attività autonome soggette ad assicurazione obbligatoria, anche in caso di esercizio di due o più attività, in modo che a ciascuna di esse corrisponda una forma di assicurazione.

Con specifico riguardo ai lavoratori autonomi, la tendenza alla progressiva estensione della tutela previdenziale ha visto innanzi tutto la privatizzazione delle casse, degli istituti e degli enti già istituiti per la gestione di forme obbligatorie di previdenza e assistenza in favore di specifiche categorie professionali (art. 1, comma 32, della legge n. 537 del 1993; d.lgs. n. 509 del 1994). In seguito sono state introdotte ulteriori regole volte ad assicurare la tutela previdenziale dei soggetti esercenti attività professionale, il cui svolgimento era subordinato all'iscrizione in appositi albi o elenchi, ma ancora privi di un'autonoma gestione categoriale; si è prescritta la costituzione di nuovi enti previdenziali o l'inclusione della categoria in forme di previdenza obbligatorie già esistenti per categorie similari (art. 2, comma 25, della legge n. 335 del 1995; d.lgs. n. 103 del 1996).

A completamento di tutto ciò è stato previsto l'istituto, residuale e di nuovo conio, della Gestione separata, con cui sono stati assoggettati ad obbligo contributivo i redditi tratti da attività autonome esercitate in forma abituale e considerati tali dalla normativa fiscale (art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995).

La finalità, espressamente dichiarata in quest'ultima disposizione, è stata quella di realizzare l'«estensione dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti»; finalità questa che ha trovato ulteriore attuazione nella successiva evoluzione normativa, volta ad ampliare progressivamente - mediante continui e ripetuti



interventi normativi - le categorie di lavoratori tenuti ad iscriversi a tale Gestione, con il risultato di estendere l'obbligo assicurativo a quasi tutti i lavoratori autonomi e a tutte le forme di attività professionale, anche se esercitate in via meramente occasionale, ove produttive di un reddito superiore a una determinata soglia.

La norma censurata, risultante dalla disposizione interpretata e da quella interpretativa, si iscrive in questa coerente tendenza dell'ordinamento previdenziale verso la progressiva eliminazione delle lacune rappresentate da residui vuoti di copertura assicurativa.

Essa, pertanto, non introduce elementi di irrazionalità, incoerenza e illogicità nel sistema giuridico previdenziale - come sospetta il giudice rimettente - ma, al contrario, nel rivolgersi alle aree soggettive e oggettive non coperte da altre forme di assicurazione obbligatoria, assume una funzione di chiusura del sistema stesso e rinviene il suo fondamento costituzionale nell'obbligo dello Stato di dare concretezza al principio della universalità delle tutele assicurative obbligatorie relative a tutti i lavoratori, rispetto agli eventi previsti nell'art. 38, secondo comma, Cost., nei modi indicati dallo stesso parametro al quarto comma (che assegna tale missione a «organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato»).

La tutela previdenziale, infatti, assume rilevanza, sul piano costituzionale, per i lavoratori subordinati e per quelli autonomi, essendo il lavoro tutelato «in tutte le sue forme ed applicazioni» (art. 35, primo comma, Cost.).

7.2.- Né ciò si pone in contraddizione con l'autonomia regolamentare riconosciuta dallo stesso legislatore in generale alle casse categoriali, laddove queste prevedano - così come faceva, in particolare, la Cassa di previdenza forense prima della riforma del 2012 - un perimetro dell'obbligo assicurativo meno esteso di quello della Gestione separata.

Il rapporto tra il sistema previdenziale categoriale e quello della Gestione separata si pone in termini non già di alternatività, bensì di complementarità.

Il legislatore della riforma del 1995, con l'introduzione della Gestione separata, non ha fissato in astratto un rigido riparto di competenze tra essa e le casse professionali, ma ha attribuito un carattere elastico alla capacità di espansione del nuovo istituto, in diretta dipendenza dal concreto esercizio della potestà di autoregolamentazione della cassa professionale.

Si ha quindi che, se la cassa professionale, proprio nell'esercizio del potere di autoregolamentazione riconosciute dalla legge, decide di non includere taluni professionisti (eventualmente per mancato raggiungimento di soglie reddituali stabilite da propri organi interni) nell'obbligo di versamento di contributi utili a costituire una posizione previdenziale, l'operatività della Gestione separata, quale istituto residuale a vocazione universalistica, vede espandersi la sua sfera di operatività, sempre che, beninteso, ne ricorrano i relativi presupposti; ossia che ricorra l'esercizio abituale di un'attività professionale che abbia prodotto un reddito superiore a un determinato importo.

Il meccanismo posto in essere dalla norma censurata, dunque, non solo non si pone in contraddizione con il regime previdenziale categoriale, ma ne integra l'operatività al fine dell'attuazione di una più ampia finalità mutualistica.

Come ha già sottolineato questa Corte, «[i]l sistema della previdenza forense [...] è ispirato ad un criterio solidaristico e non già esclusivamente mutualistico» ed è «tale connotazione solidaristica che giustifica e legittima l'obbligatorietà - e più recentemente l'automaticità *ex lege* - dell'iscrizione alla Cassa e la sottoposizione dell'avvocato al suo regime previdenziale e segnatamente agli obblighi contributivi» (sentenza n. 67 del 2018).

Il regime speciale categoriale risulta coerentemente integrato - nella misura in cui in concreto, prima della riforma del 2012 dell'ordinamento della professione forense, non raggiungeva ancora una piena estensione della tutela assicurativa - con l'operatività, in funzione complementare, della Gestione separata secondo un principio di gradualità.

7.3.- Né vi è alcuna duplicità di iscrizione ai fini previdenziali a fronte dell'unicità dell'attività professionale esercitata.

Il professionista con reddito (o volume di affari) "sottosoglia" non incorre in un irragionevole obbligo di duplice iscrizione in corrispondenza di un'unica attività, ma è tenuto a iscriversi unicamente alla Gestione separata proprio perché non ha l'obbligo (e neppure ha esercitato la facoltà) di iscriversi alla cassa categoriale, cui versa soltanto il contributo integrativo.

L'individuazione dell'ente previdenziale verso cui l'obbligo di iscrizione deve essere adempiuto dipende dall'esercizio del potere di autoregolamentazione della cassa professionale, la quale, in piena autonomia, può decidere di ampliare o restringere la sua sfera di operatività, così determinando, per riflesso, il restringimento o l'estensione dell'ambito, soggettivo e oggettivo, di applicazione della Gestione separata.



7.4.- Deve escludersi, infine, che il principio di ragionevolezza sia leso sotto l'ulteriore profilo prefigurato dal giudice *a quo*: l'avvocato con reddito "sottosoglia", iscritto alla Gestione separata, non potrebbe fruire delle prestazioni previdenziali erogate dalla Cassa forense, atteso che la contribuzione versata all'INPS, benché applicata su redditi derivanti dall'esercizio della professione, non verrebbe riversata alla Cassa medesima. Ciò sarebbe aggravato dalla brevità del periodo contributivo, conclusosi, per gli avvocati, con l'entrata in vigore della legge n. 247 del 2012, che ha introdotto l'automatismo tra l'iscrizione all'albo e l'iscrizione alla Cassa forense.

Il legislatore, però, si è fatto carico, in termini più generali, della sempre più frequente interazione della Gestione separata con le diverse forme di assicurazione obbligatoria previste nell'ambito delle singole categorie, nonché in ragione della composita realtà sociale, spesso caratterizzata da percorsi professionali eterogenei, che danno luogo a distinti periodi assicurativi presso diverse gestioni di previdenza.

Dinanzi a questa realtà, il legislatore, perseguendo la finalità di consentire il cumulo di tutte le posizioni contributive accantonate durante la vita lavorativa per conseguire un unico trattamento pensionistico, ha introdotto - accanto agli istituti, sperimentati da tempo, quali la ricongiunzione dei contributi e la loro totalizzazione nell'erogazione delle prestazioni - l'istituto del cumulo gratuito (art. 1, comma 239, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "Leggi di stabilità 2013"»), prevedendone, da ultimo, proprio l'estensione alle casse professionali (art. 1, comma 195, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019»).

Per effetto di questa disciplina, il cumulo contributivo - che consente al lavoratore la possibilità di cumulare i periodi assicurativi accreditati presso differenti gestioni, senza oneri a suo carico, per il riconoscimento di un'unica pensione da liquidarsi secondo le regole di calcolo previste da ciascun fondo e sulla base delle rispettive retribuzioni di riferimento - è fruibile anche dagli iscritti alle casse professionali e dagli iscritti alla Gestione separata.

In ogni caso, l'iscrizione alla Gestione separata attribuisce di per sé, ricorrendone i presupposti, il diritto ai trattamenti di vecchiaia, di inabilità e ai superstiti con i requisiti previsti dalla legge.

8.- Fondata è invece, nei limitati termini di cui si dirà, la questione sollevata in via subordinata, per effetto della quale è sospettata di illegittimità costituzionale la norma interpretativa introdotta dall'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, nella parte in cui non prevede che l'obbligo degli avvocati del libero foro (non iscritti alla cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di cui all'art. 22 della legge n. 576 del 1980) di iscriversi alla Gestione separata istituita presso l'INPS decorra dalla data della sua entrata in vigore.

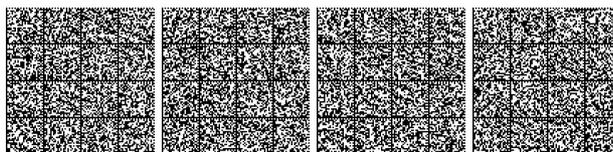
8.1.- Il denunciato contrasto della disposizione in esame con l'art. 3 Cost. si fonda sul rilievo che inizialmente si era affermata, nella giurisprudenza di legittimità (per effetto delle sopra ricordate decisioni del 2007 e del 2008), un'interpretazione restrittiva della disposizione successivamente oggetto di interpretazione autentica (l'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995), nel senso che il suo ambito soggettivo di applicazione sarebbe stato limitato ai professionisti esercenti attività per le quali non era prevista l'iscrizione in albi professionali.

In seguito all'introduzione, nel 2011, di tale disposizione di interpretazione autentica - ma, secondo il giudice rimettente, avente in realtà portata innovativa con effetto retroattivo - l'orientamento giurisprudenziale di legittimità è mutato, così estendendosi l'obbligo di iscrizione nella Gestione separata anche ai lavoratori autonomi iscritti agli albi professionali, ma non iscritti alla relativa cassa previdenziale.

L'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, secondo l'interpretazione della citata giurisprudenza di legittimità a far tempo dal 2017, avrebbe quindi innovato nell'ordinamento giuridico con effetto retroattivo, ribaltando la precedente interpretazione restrittiva dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, così ledendo il legittimo affidamento dei destinatari nella certezza delle situazioni giuridiche.

I professionisti in regola con il versamento del contributo integrativo, infatti, facendo affidamento sull'interpretazione restrittiva accolta dalla giurisprudenza anteriore all'entrata in vigore della disposizione interpretativa, avrebbero maturato la legittima convinzione di non dovere iscriversi alla Gestione separata, orientando in conseguenza le loro scelte in ordine alle modalità e ai limiti di esercizio dell'attività professionale e alla decisione se esercitare, o meno, la facoltà di iscriversi alla cassa categoriale.

Introducendo retroattivamente una disposizione innovativa con l'effetto di neutralizzare e ribaltare una precedente regola, inoltre, il legislatore sarebbe indebitamente intervenuto nel contenzioso in atto tra l'INPS e i professionisti, alterando, in violazione del principio del giusto processo, la "parità delle armi" tra le parti, con conseguente violazione - secondo il giudice rimettente - dell'art. 6 CEDU, quale parametro interposto ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.



8.2.- Deve innanzi tutto considerarsi, in generale, che una disposizione può qualificarsi di interpretazione autentica quando opera la selezione di uno dei plausibili significati di una precedente disposizione, quella interpretata, la quale sia originariamente connotata da un certo tasso di polisemia e, quindi, sia suscettibile di esprimere più significati secondo gli ordinari criteri di interpretazione della legge.

In tal senso, la disposizione interpretativa si limita ad estrarre una delle possibili varianti di senso dal testo della disposizione interpretata e la norma, che risulta dalla saldatura tra le due disposizioni, assume tale significato sin dall'origine, dando luogo ad una retroattività che, nella logica del sintagma unitario, è solo apparente. Lo è nel senso che il sopravvenire della disposizione interpretativa non fa venir meno, né sostituisce, la disposizione interpretata, ma l'una e l'altra si saldano in un precetto normativo unitario (tra le molte, sentenze n. 61 del 2022, n. 133 del 2020, n. 167 e n. 15 del 2018 e n. 525 del 2000).

Questa Corte, sin da epoca risalente, ha riconosciuto che la funzione legislativa può esprimersi talora anche nella interpretazione di precedenti atti normativi, la quale, per il fatto di provenire dallo stesso potere legislativo che ha posto la norma interpretata, si connota come «interpretazione autentica» (sentenze n. 41 del 2011, n. 71 del 2010 e n. 311 del 2009; inoltre tra le più risalenti, sentenza n. 175 del 1974 e già sentenza n. 118 del 1957).

Invece, allorché la disposizione, pur autoqualificantesi interpretativa, attribuisce alla disposizione interpretata un significato nuovo, non rientrante tra quelli già estraibili dal testo originario della disposizione medesima, essa è innovativa con efficacia retroattiva (sentenze n. 61 del 2022, n. 133 del 2020, n. 209 del 2010 e n. 155 del 1990).

In tale evenienza, l'autoqualificazione della disposizione come norma di interpretazione autentica, esprime la volontà del legislatore di assegnarle un'efficacia retroattiva, soggetta a scrutinio stretto in sede di sindacato di legittimità costituzionale.

Infatti, il principio di irretroattività della legge, pur ricevendo tutela espressa nella Costituzione in materia penale (art. 25, secondo comma), costituisce pur sempre un principio fondamentale di civiltà giuridica, che deve essere tendenzialmente preservato, in conformità al disposto dell'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile.

Pertanto, al di fuori della materia penale, pur non essendo precluso al legislatore di emanare norme retroattive, è necessario che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza, «attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata» (sentenze n. 70 del 2020, n. 174 e n. 108 del 2019 e n. 73 del 2017).

Ma anche le disposizioni realmente di interpretazione autentica non si sottraggono, sotto altro aspetto, al sindacato di costituzionalità in ragione della generale portata del principio di ragionevolezza, con riguardo specificamente - come ora si viene a dire - alla tutela dell'affidamento in ipotesi sorto nei destinatari delle stesse.

8.3.- Orbene, nella fattispecie in esame può ritenersi innanzi tutto che l'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, sia una disposizione genuinamente di interpretazione autentica, in quanto il significato da essa espresso, secondo l'interpretazione prevalsa nella giurisprudenza di legittimità a partire dal 2017, poteva ritenersi già contenuto tra i significati plausibilmente espressi dalla disposizione interpretata.

Quest'ultima (art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995), infatti, per la sua collocazione immediatamente dopo il comma 25, poteva orientare verso l'interpretazione restrittiva, volta a circoscrivere l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata ai lavoratori autonomi esercenti attività per la quale non fosse prevista l'iscrizione in albi od elenchi. Tuttavia la *ratio* della disposizione, mirata all'attuazione del principio di "universalizzazione" della tutela assicurativa, di cui si è più diffusamente detto sopra, al punto 7, accreditava - come certamente plausibile - un'interpretazione più ampia, volta ad estendere l'obbligo a tutti i professionisti che, benché iscritti all'albo e in regola con il versamento del contributo integrativo, non potessero vantare, mediante l'iscrizione alla cassa professionale e il pagamento del contributo soggettivo, la costituzione di una vera e propria posizione previdenziale nell'ambito della categoria di riferimento.

Questa più ampia interpretazione appariva ulteriormente legittimata dal tenore letterale della disposizione, la quale dichiarava espressamente la finalità di «estensione dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti», finalità che era stata colta ed evidenziata dalla giurisprudenza, in occasione della risoluzione del contrasto sulla questione relativa all'inclusione o meno della Gestione separata INPS tra le forme di assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, per le quali operava il criterio speciale dell'iscrizione nell'assicurazione prevista per l'attività prevalente (Cass., sez. un., n. 3240 del 2010).

Nel recare tale interpretazione qualificata come autentica, l'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, ha, dunque, fatto proprio uno dei significati che la disposizione interpretata poteva già esprimere ex ante secondo un criterio di plausibilità, successivamente confermato dalla costante giurisprudenza di legittimità; la norma sospettata di illegittimità costituzionale, pertanto, costituisce disposizione non già innovativa con efficacia retroattiva,



bensi di effettiva interpretazione autentica. Essa è sorretta dalla finalità, perseguita dal legislatore, di assicurare - a partire dalla riforma previdenziale del 1995 - una copertura previdenziale anche nell'area non coperta dal regime della cassa categoriale, allorché vi sia l'esercizio dell'attività professionale con carattere di abitualità; finalità che si ricollega all'esigenza, di rilievo costituzionale, di garantire che ai lavoratori siano «assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria» (art. 38, secondo comma, Cost.).

9.- L'esercizio della funzione legislativa con disposizioni di interpretazione autentica, che siano realmente tali, può non di meno richiedere che si debba tener conto dell'affidamento scusabile, in precedenza riposto dai destinatari delle stesse nella interpretazione diversa da quella successivamente fissata dal legislatore.

9.1.- In generale, una volta verificata la genuinità della disposizione di interpretazione autentica, escludendosi che essa abbia in realtà, al di là della sua autoqualificazione, carattere innovativo, si ha - come già osservato - che la norma espressa dalla saldatura della disposizione interpretata e di quella interpretativa è tale fin dall'inizio. Il fatto di aver, in precedenza, confidato in un significato diverso da quello espresso dalla disposizione di interpretazione autentica non radica di per sé solo un vero e proprio affidamento, ma si iscrive nell'ordinario relativismo delle interpretazioni possibili.

Significativo, in proposito, è che proprio il regime della Gestione separata, qui in esame, è stato oggetto anche di un'altra (pressoché coeva) disposizione di interpretazione autentica - l'art. 12, comma 11, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito - che ha escluso l'applicazione ad essa del principio di assoggettamento all'assicurazione prevista per l'attività prevalente nell'ipotesi di svolgimento contestuale di altra attività per la quale sia prevista l'iscrizione in altra gestione previdenziale dell'INPS.

La giurisprudenza di legittimità (Cass., sez. un., n. 17076 del 2011) e quella di questa Corte (sentenza n. 15 del 2012) hanno riconosciuto la reale natura di disposizione di interpretazione autentica e la questione di legittimità costituzionale, sollevata con riferimento anche alla (allora dedotta) lesione dell'affidamento, è stata dichiarata non fondata. Ha affermato infatti questa Corte che il ricorso alla disposizione di interpretazione autentica «ha superato una situazione di oggettiva incertezza, contribuendo così a realizzare principi d'indubbio interesse generale e di rilievo costituzionale, quali sono la certezza del diritto e l'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge».

In quel caso, però, non solo vi era stata una pluralità di indirizzi giurisprudenziali, ma anche il legislatore era intervenuto prontamente quando il contrasto pareva avviato a composizione introducendo la disposizione di interpretazione autentica, sicché l'affidamento in una diversa interpretazione era fisiologicamente ricollegabile all'ordinaria esegesi di una qualsiasi disposizione di legge che presenti un margine di opinabilità nella sua lettura.

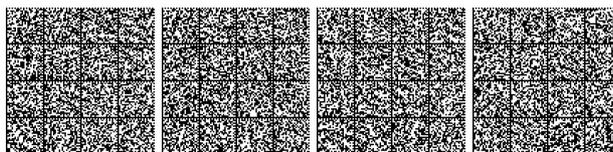
9.2.- Nella fattispecie in esame, invece, inizialmente la Corte di cassazione - in alcune pronunce precedenti alla censurata disposizione di interpretazione autentica (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 19 giugno 2006, n. 14069, 16 febbraio 2007, n. 3622 e 22 maggio 2008, n. 13218), pur rese con riferimento all'ipotesi dell'esercizio di attività di lavoro autonomo in assenza dell'obbligo di iscrizione ad albi o elenchi abilitanti - è apparsa univocamente orientata ad affermare un'interpretazione restrittiva dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, secondo la quale l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata non avrebbe trovato applicazione nel caso di attività professionale forense, sussistendo già una specifica cassa di previdenza con una relativa regolamentazione speciale dell'obbligo di iscrizione e di pagamento dei contributi.

L'affidamento in questa interpretazione trovava, quindi, l'avallo della giurisprudenza di legittimità e, in ragione di ciò, assumeva una connotazione più pregnante, raggiungendo un livello di maggiore significatività, di cui il legislatore non poteva non tener conto nel momento in cui ha introdotto la disposizione di interpretazione autentica in esame.

Prima di quest'ultima, il comportamento dell'avvocato con un reddito (o un volume d'affari) "sottosoglia", che ometteva di iscriversi alla Gestione separata e che poi sarebbe risultato essere "inadempiente" per effetto della disposizione di interpretazione autentica censurata, trovava però una scusante proprio nei primi arresti della giurisprudenza di legittimità, maturati peraltro in un contesto in cui il regime previdenziale di categoria, centrato sulla regolamentazione della cassa di previdenza forense, aveva carattere di specialità.

Il legislatore, pur fissando legittimamente, con l'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, un precetto normativo che la disposizione interpretata era fin dall'inizio idonea ad esprimere, avrebbe dovuto comunque tener conto, in questa particolare fattispecie, di tale già insorto affidamento in una diversa interpretazione; ciò, peraltro, in sintonia con un criterio destinato ad affermarsi nell'ordinamento previdenziale.

Infatti, in generale l'art. 116, comma 15, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», ha prescritto che, fermo restando l'integrale pagamento dei contributi, gli enti previdenziali (innanzi tutto, l'INPS), sulla base di apposite direttive emanate dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, fissano criteri e modalità per la riduzione delle sanzioni civili, tra l'altro, «nei casi di mancato o ritardato pagamento di contributi o premi derivanti da oggettive incertezze connesse a contrastanti ovvero sopravvenuti diversi orientamenti giurisprudenziali».



Nella fattispecie in esame l'affidamento dell'avvocato con reddito (o volume d'affari) "sottosoglia", prima dell'entrata in vigore della disposizione di interpretazione autentica, avrebbe dovuto essere oggetto di specifica e generalizzata tutela *ex lege* per adeguare la disposizione interpretativa al canone di ragionevolezza, deducibile dal principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.).

Nell'esercizio della legittima funzione di interpretazione autentica, il legislatore era sì libero di scegliere, tra le plausibili varianti di senso della disposizione interpretata, anche quella disattesa dalla giurisprudenza di legittimità dell'epoca; ma avrebbe dovuto farsi carico, al contempo, di tutelare l'affidamento che ormai era maturato in costanza di tale giurisprudenza.

La *reductio ad legitimitatem* della norma censurata può, quindi, essere operata mediante l'esonero dalle sanzioni civili per la mancata iscrizione alla Gestione separata INPS relativamente al periodo precedente l'entrata in vigore della norma di interpretazione autentica. In tal modo è soddisfatta l'esigenza di tutela dell'affidamento scusabile, ossia con l'esclusione della possibilità per l'ente previdenziale di pretendere dai professionisti interessati, oltre all'adempimento dell'obbligo di iscriversi alla Gestione separata e di versare i relativi contributi, anche il pagamento delle sanzioni civili dovute per l'omessa iscrizione con riguardo al periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della norma interpretata e quella della norma interpretativa.

10.- In questi limiti, dunque - assorbita la censura prospettata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., con riguardo al parametro interposto dell'art. 6 CEDU - va accolta la questione di legittimità costituzionale sollevata in via subordinata dal giudice rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 12, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, nella parte in cui non prevede che gli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari di cui all'art. 22 della legge 20 settembre 1980, n. 576 (Riforma del sistema previdenziale forense), tenuti all'obbligo di iscrizione alla Gestione separata costituita presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), siano esonerati dal pagamento, in favore dell'ente previdenziale, delle sanzioni civili per l'omessa iscrizione con riguardo al periodo anteriore alla sua entrata in vigore;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), come interpretato dall'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Catania, in funzione di Giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

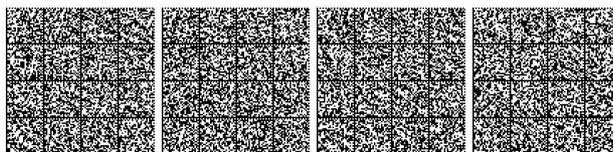
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 aprile 2022.

Il Direttore della Cancelleria

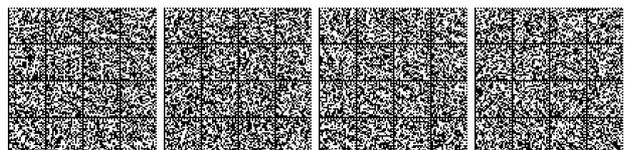
F.to: Roberto MILANA



ALLEGATO:
Ordinanza letta all'udienza del 23 febbraio 2022

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), come interpretato dall'art. 18, comma 12, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, nonché, in via subordinata, dell'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, promosso dal Tribunale ordinario di Catania, in funzione di Giudice del lavoro, con ordinanza del 2 febbraio 2021, iscritta al numero 86 del registro ordinanze 2021, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2021. Visti gli atti di intervento ad adiuvandum depositati nel predetto procedimento dagli avvocati N. A. e altri, e dall'Associazione sindacato italiano degli ingegneri e architetti liberi professionisti nonché dipendenti - INAREDIS. Ritenuto che gli avvocati N. A. e altri hanno dedotto di avere un interesse qualificato che ne legittimerebbe la partecipazione al giudizio in quanto «ognuno di loro è stato coinvolto nella questione di cui si discute, alla stessa stregua e con le medesime modalità offerte a codesto Organo Giudicante dal Tribunale di Catania»; che essi sono, dunque, «singole parti private» in altrettanti giudizi introdotti per l'accertamento dell'insussistenza del credito contributivo vantato dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) nei loro confronti ai sensi dell'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), come interpretato dall'art. 18, comma 12, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, ossia le stesse disposizioni censurate dal giudice rimettente; che l'Associazione sindacato italiano degli ingegneri e architetti liberi professionisti nonché dipendenti - INAREDIS ha dedotto di essere titolare di un interesse qualificato che ne legittimerebbe l'intervento nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale in quanto «ente esponenziale altamente qualificato e riconosciuto come ente di tutela dei diritti fondamentali dei Liberi Professionisti Iscritti ad Albi»; che tra le finalità istituzionali dell'ente, in particolare, vi è proprio quella di tutelare gli interessi e l'attività degli ingegneri ed architetti dipendenti dinanzi alle pretese contributive avanzate dall'INPS con l'iscrizione d'ufficio alla Gestione separata loro destinata. Considerato che, secondo il disposto dell'art. 4, comma 7, delle Norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale del 7 ottobre 2008 (applicabile *ratione temporis*), nei giudizi in via incidentale «possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio»; che tale disposizione recepisce la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui 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 suddette Norme integrative); che a questa regola è possibile derogare soltanto a favore di 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 oggetto di censura (*ex multis*, ordinanze n. 225, n. 191 e n. 24 del 2021, n. 202 del 2020); che tale interesse qualificato sussiste solo allorché si configuri una posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale (ordinanze n. 225 del 2021, n. 111 del 2020 e n. 159 del 2019); che pertanto - con riferimento all'intervento degli avvocati N. A. e altri - non può reputarsi sufficiente, in funzione dell'ammissibilità dell'intervento, la circostanza che il soggetto interveniente sia titolare di interessi analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale o che sia parte in un giudizio analogo, ma diverso dal giudizio *a quo*; che neppure può ritenersi ammissibile l'intervento ad adiuvandum di un ente - quale, nella specie, l'Associazione sindacato italiano degli ingegneri e architetti liberi professionisti nonché dipendenti - INAREDIS - esponenziale di un interesse comune ad una categoria di persone, quando tale interesse non sia direttamente azionato nel giudizio principale e neppure sia immediatamente e irrimediabilmente pregiudicato dall'esito del giudizio di costituzionalità; che, pertanto, sia l'intervento degli avvocati N. A. e altri, sia l'intervento dell'Associazione INAREDIS devono essere dichiarati inammissibili.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi degli avvocati N. A. e altri e dell'Associazione sindacato italiano degli ingegneri e architetti liberi professionisti nonché dipendenti - INAREDIS nel giudizio di cui all'ordinanza di rimessione iscritta al numero 86 del registro generale dell'anno 2021.

F.to: Giuliano Amato, *Presidente*

T_220104

N. 105

Sentenza 9 marzo - 22 aprile 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Modifiche al codice penale - Utilizzo o somministrazione di farmaci o di altre sostanze al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti - Inserimento, mediante decreto legislativo, del dolo specifico di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti - Violazione dei limiti posti dalla legge delega - Illegittimità costituzionale parziale.

- Codice penale, art. 586-*bis*, comma settimo, introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21.
- Costituzione, art. 76.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;*Giudici* : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

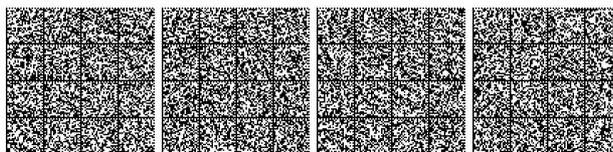
SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 586-*bis* del codice penale, come introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21, recante «Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera *q*), della legge 23 giugno 2017, n. 103», promossi dal Tribunale ordinario di Busto Arsizio con ordinanza del 14 ottobre 2020 e dalla Corte di cassazione, sezione terza penale, con ordinanza del 21 settembre 2020, iscritte rispettivamente ai numeri 36 e 45 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 13 e 16, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Udito nella camera di consiglio del 9 marzo 2022 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;
deliberato nella camera di consiglio del 9 marzo 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 21 settembre 2020 (r. o. n. 45 del 2021) la Corte di cassazione, sezione terza penale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dell'art. 586-*bis* del codice penale (Utilizzo o somministrazione di farmaci o di altre sostanze al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti), introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21, recante «Disposizioni di attuazione del principio di delega



della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera *q*), della legge 23 giugno 2017, n. 103», nella parte in cui - sostituendo l'art. 9 della legge 14 dicembre, 2000, n. 376 (Disciplina della tutela sanitaria delle attività sportive e della lotta contro il doping), abrogato dall'art. 7, comma 1, lettera *n*), del medesimo d.lgs. n. 21 del 2018 - prevede, al settimo comma, il «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti».

1.1.- La Corte di cassazione premette di dover decidere il ricorso proposto avverso la sentenza della Corte di appello di Lecce che ha confermato la decisione del Giudice per l'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Brindisi il quale, ritenuta la continuazione, aveva condannato G. B. alla pena di un anno e dieci mesi di reclusione e sei mila euro di multa, in ordine ai reati di cui agli artt. 81, 110, 476, 482 cod. pen., e all'art. 9, comma 7, della legge n. 376 del 2000, «per avere commercializzato, mediante consegna a numerosi soggetti praticanti l'attività del culturismo che frequentavano la palestra di cui era titolare - due dei quali partecipanti a gare pubbliche di body building -, specialità medicinali ad azione anabolizzante attraverso canali non ufficiali e ottenute mediante la predisposizione di ricette mediche falsificate».

La Corte rimettente evidenzia che l'imputato, per il tramite del difensore, ha proposto quattro motivi di ricorso.

In primo luogo, è stata dedotta la violazione dell'art. 606, comma 1, lettera *b*), del codice di procedura penale, in relazione all'art. 546, comma 1, lettera *e*), cod. proc. pen., perché la Corte territoriale avrebbe erroneamente rigettato il motivo di appello concernente la carenza di un'autonoma motivazione degli elementi di prova da parte del giudice di primo grado; con il secondo motivo, è stata denunciata la violazione dell'art. 606, comma 1, lettere *b*) ed *e*), cod. proc. pen., avendo il giudice dell'appello ravvisato il reato di commercio di prodotti anabolizzanti, di cui all'art. 9, comma 7, della legge n. 376 del 2000, mentre alla luce del materiale probatorio raccolto avrebbe dovuto ritenere sussistente, al più, la meno grave fattispecie di cui al comma 1 del medesimo art. 9; con il terzo motivo è stata eccepita la violazione dell'art. 606, comma 1, lettere *b*) ed *e*), cod. proc. pen., in relazione agli artt. 476 e 82 cod. pen.; infine, con il quarto motivo, l'imputato ha allegato la violazione dell'art. 606, comma 1, lettere *b*) ed *e*), cod. proc. pen., in riferimento agli artt. 62-*bis* e 133 cod. pen., perché la Corte di appello avrebbe erroneamente negato l'applicazione delle circostanze attenuanti generiche.

La Corte rimettente riferisce che il primo ed il terzo motivo di ricorso non sono fondati e, quanto allo scrutinio del secondo e del quarto, afferma che è pregiudiziale la soluzione della questione di legittimità costituzionale.

In particolare, in relazione alla seconda censura, la Corte di cassazione premette che i reati di cui all'art. 9, commi 1 e 7, della legge n. 376 del 2000, ferma restando l'identità dell'oggetto del reato, ossia le sostanze dopanti, si differenziavano, prima che fosse disposta la loro abrogazione, sia per la condotta - il commercio in un caso, il procurare ad altri, somministrare, assumere o favorire nell'altro caso - sia per la presenza, nella sola ipotesi del comma 1, del dolo specifico del «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti».

Nell'ordinanza si rileva, infatti, che l'art. 9 della legge n. 376 del 2000 è stato abrogato dall'art. 7, comma 1, lettera *n*), del d.lgs. n. 21 del 2018 e, parallelamente, in applicazione del principio della «riserva di codice», introdotto nell'art. 3-*bis* cod. pen., l'art. 2, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 21 del 2018, ha inserito le disposizioni già contenute nell'art. 9 della legge n. 376 del 2000 nel nuovo art. 586-*bis* cod. pen., ora rubricato, come detto, «Utilizzo o somministrazione di farmaci o di altre sostanze al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti».

In particolare, la Corte rimettente osserva che il settimo comma dell'art. 586-*bis* cod. pen., pur comminando la medesima sanzione della reclusione da due a sei anni e la multa da 5.164 a 77.468 euro, incrimina la condotta di «[c]hiunque commercia i farmaci e le sostanze farmacologicamente o biologicamente attive ricompresi nelle classi indicate dalla legge, che siano idonei a modificare le condizioni psicofisiche o biologiche dell'organismo, al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti ovvero idonei a modificare i risultati dei controlli sull'uso di tali farmaci o sostanze, attraverso canali diversi dalle farmacie aperte al pubblico, dalle farmacie ospedaliere, dai dispensari aperti al pubblico e dalle altre strutture che detengono farmaci direttamente destinati alla utilizzazione sul paziente».

Quanto al primo comma dell'art. 586-*bis* cod. pen., il rimettente rileva che la disposizione è rimasta sostanzialmente identica, essendo state inserite soltanto le parole «dalla legge», in sostituzione di quelle «all'articolo 2, comma 1».

Invece, con riferimento alla condotta di commercio di sostanze dopanti, non vi sarebbe piena coincidenza tra la fattispecie di cui all'abrogato art. 9, comma 7, della legge n. 376 del 2000 e quella oggetto di incriminazione di cui all'art. 586-*bis*, settimo comma, cod. pen., in quanto quest'ultima contempla il dolo specifico del «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti», oltre a prevedere la condotta di commercio di sostanze idonee a modificare i risultati dei controlli antidoping, ipotesi che però, ad avviso del rimettente, non assume rilevanza nel giudizio *a quo*.

La previsione del dolo specifico rappresenterebbe, quindi, un filtro selettivo della rilevanza penale della condotta di commercio di sostanze dopanti che, ora, è punita solo ove l'agente abbia agito con il fine indicato, non essendo richiesto che quel fine sia effettivamente conseguito, come accade per i reati a dolo specifico.

Si sarebbe, pertanto, realizzata una parziale abolitio criminis, perché la nuova disposizione non sanziona più il commercio di sostanze dopanti qualora difetti il fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti; né può trovare applicazione la fattispecie del comma 1, la quale pur esige il medesimo dolo specifico.



1.2.- In punto di rilevanza, la Corte rimettente, dopo aver evidenziato che la Corte territoriale, con motivazione esente da illogicità manifeste, aveva ravvisato una fattispecie di commercio di sostanze dopanti, confermando la pronuncia impugnata, ha altresì rilevato che il giudice di appello non si è avveduto della intervenuta modifica legislativa e, dunque, non ha verificato la sussistenza, o no, del dolo specifico, introdotto dall'art. 586-*bis*, settimo comma, cod. pen.; disposizione questa che, restringendo il perimetro della punibilità, avrebbe dovuto essere applicata retroattivamente perché norma più favorevole.

A tale specifico riguardo, la Corte rimettente evidenzia, peraltro, che dalla sentenza impugnata e da quella di primo grado emerge il difetto di tale dolo specifico talché non sarebbe integrata la fattispecie penale in esame.

Consegue da ciò che, in applicazione della nuova e più favorevole fattispecie incriminatrice, l'imputato dovrebbe essere assolto per difetto dell'elemento soggettivo.

1.3.- Ciò precisato in punto di rilevanza, ancora in via preliminare, la Corte rimettente osserva che in linea di principio sono da ritenersi inammissibili le questioni di costituzionalità che riguardano disposizioni abrogative di una previgente incriminazione e che mirano al ripristino nell'ordinamento della norma incriminatrice abrogata, ostandovi a ciò il principio di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., che riserva al solo legislatore la definizione dell'area di ciò che è penalmente rilevante.

Ma, osserva il rimettente, tale regola non è assoluta perché subisce alcune eccezioni e, tra queste, deve includersi l'ipotesi in cui sia censurato lo scorretto esercizio del potere legislativo da parte del Governo che abbia abrogato, mediante decreto legislativo, una disposizione penale senza a ciò essere autorizzato dalla legge delega (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 189 e n. 37 del 2019).

1.4.- In punto di non manifesta infondatezza, il Collegio rimettente afferma, poi, che la parziale abrogatio criminis non trova alcun riscontro nella delega conferita al Governo dall'art. 1, comma 85, lettera *q*), della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario).

Ad avviso del giudice *a quo*, il tenore della delega aveva il chiaro senso di autorizzare il Governo a trasferire, in attuazione del principio della cosiddetta "riserva di codice", all'interno del codice penale talune figure criminose già contemplate da disposizioni di legge, tra cui quelle aventi ad oggetto la tutela della salute; ciò che è infatti avvenuto inserendo l'art. 586-*bis* cod. pen., tra i delitti contro la vita e l'incolumità individuale.

Una pluralità di fattori indicherebbe che l'intenzione del legislatore delegante fosse la mera traslazione della fattispecie di commercio di sostanze dopanti all'interno del codice penale.

Non solo verrebbe in rilievo l'identità della pena comminata, ma anche il disposto dell'art. 8 del d.lgs. n. 21 del 2018, il quale stabilisce che «[d]alla data di entrata in vigore del presente decreto, i richiami alle disposizioni abrogate dall'articolo 7, ovunque presenti, si intendono riferiti alle corrispondenti disposizioni del codice penale come indicato dalla tabella A allegata al presente decreto».

La Corte rimettente evidenzia infatti che nella citata Tabella il riferimento all'art. 9 della legge n. 376 del 2000, trova corrispondenza nell'art. 586-*bis* cod. pen., con ciò confermando l'assenza di un intento abrogativo della previgente norma incriminatrice.

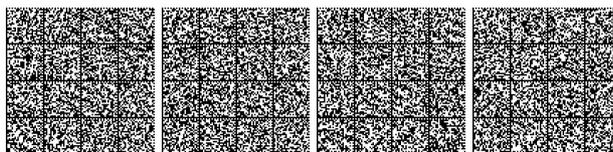
Ma, rileva il rimettente, non vi è piena corrispondenza tra le due fattispecie di commercio illecito, in quanto quella contemplata dall'art. 586-*bis* cod. pen., prevede il dolo specifico del fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti, senza che ciò trovi legittimazione nella delega.

Tale parziale abolitio criminis risulterebbe, dunque, in contrasto con la *ratio* della legge delega perché il bene salute, oggetto di tutela da parte dell'art. 586-*bis* cod. pen., è messo in pericolo dalla mera assunzione di sostanze «dopanti» e ciò indipendentemente dal fine di alterare le competizioni agonistiche degli atleti.

La disposizione censurata, a parere del rimettente, finisce con rendere lecito il commercio di sostanze dopanti destinato alla cerchia degli sportivi che non gareggino in competizioni agonistiche e la cui salute verrebbe posta in pericolo, senza che tale scelta di politica criminale, gravida di conseguenze in relazione alla tutela del bene che si vuole proteggere, quale è la salute delle persone, trovi la fonte di legittimazione nei principi e criteri direttivi della norma di delega.

2.- Con ordinanza del 14 ottobre 2020 (r. o. n. 36 del 2021), il Tribunale ordinario di Busto Arsizio, in composizione monocratica, ha parimenti sollevato, in riferimento all'art. 76 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 586-*bis*, settimo comma, cod. pen., introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 21 del 2018, nella parte in cui, sostituendo l'art. 9, comma 7, della legge n. 376 del 2000, abrogato dall'art. 7, comma 1, lettera *n*), del medesimo d.lgs. n. 21 del 2018, prevede il «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti».

2.1.- Il rimettente riferisce di procedere nei confronti di due persone imputate dei reati di cui agli artt. 81, 110, 586-*bis*, settimo comma, cod. pen., e agli artt. 55 e 147 del decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, recante «Attuazione della direttiva 2001/83/CE (e successive direttive di modifica) relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano», in relazione a condotte di importazione di farmaci e sostanze farmacologicamente o biologicamente attive, comprese nelle classi indicate dalla legge ed idonee a modificare le condizioni psico-fisiche o biologiche dell'organismo, preparati di cui facevano commercio, e analiticamente riportate nel capo di imputazione.



Il giudice *a quo*, dopo aver dato conto dettagliatamente degli esiti dell'istruttoria dibattimentale, reputa che sia emersa la prova degli elementi costitutivi del reato di cui all'art. 586-*bis*, settimo comma, cod. pen., come configurati secondo la consolidata giurisprudenza di legittimità, ad eccezione del «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti»; a tal riguardo osserva, peraltro, che l'elemento del dolo specifico è stato introdotto nella struttura della fattispecie in un momento successivo alla conclusione delle indagini.

2.2.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* ritiene che nel caso in cui la questione fosse ritenuta fondata, venendo meno il «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti», il reato contestato dovrebbe ritenersi pienamente integrato, «con conseguente necessità di condannare gli imputati»; nel caso contrario, invece, «il reato non sarebbe integrato, con conseguente possibilità di assolvere gli stessi». Da ciò l'impossibilità di definire il processo indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

2.3.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente osserva che il reato di commercio di sostanze dopanti, al momento della commissione del fatto, era previsto dall'art. 9, comma 7, della legge n. 376 del 2000, il quale non prevedeva il dolo specifico del «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti».

Soltanto a seguito dell'abrogazione dell'art. 9 della legge n. 376 del 2000, da parte dell'art. 7, comma 1, lettera *n*), del d.lgs. n. 21 del 2018, l'art. 586-*bis* cod. pen., introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 21 del 2018, ha previsto, al settimo comma, il dolo specifico.

In particolare, il rimettente rileva che in attuazione del principio della «riserva di codice», enunciato dall'art. 1, comma 85, lettera *g*), della legge n. 103 del 2017 e previsto dall'art. 3-*bis* cod. pen., al fine di soddisfare esigenze di maggior facilità nella conoscenza della legge penale, il legislatore delegato ha introdotto nel codice penale l'art. 586-*bis* cod. pen.

Dal raffronto delle disposizioni, ad avviso del rimettente, risulta che il legislatore delegato, oltre ad aggiornare il rinvio alle classi di farmaci e di sostanze farmacologicamente o biologicamente attive previste dalla legge (e non più a quelle previste dall'art. 2, comma 1) e convertire la pena pecuniaria in euro, modifiche non sostanziali della norma incriminatrice, ha aggiunto ulteriori elementi costitutivi nell'art. 586-*bis*, settimo comma, cod. pen., non previsti nel precedente art. 9 della legge n. 376 del 2000 in quanto racchiusi nell'espressione «al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti ovvero idonei a modificare i risultati dei controlli sull'uso di tali farmaci o sostanze».

Il giudice *a quo* rileva che con tale sostituzione - e tralasciando l'elemento dell'idoneità «a modificare i risultati dei controlli sull'uso di tali farmaci o sostanze», perché non rilevante nel giudizio *a quo* - avrebbe effettuato una parziale abolitio criminis, in quanto la previsione del dolo specifico avrebbe reso non punibili le condotte di commercio di sostanze dopanti non finalisticamente dirette ad alterare le prestazioni agonistiche degli atleti; condotte che, invece, erano punibili ai sensi dell'art. 9, comma 7, della legge n. 376 del 2000, che sanzionava il commercio tout court di sostanze dopanti, anche se diretto agli sportivi amatoriali.

Tale scelta, ad avviso del rimettente, non rispetterebbe il criterio direttivo contenuto nella legge delega, con il quale si era affidato al Governo, in attuazione del principio della «riserva di codice», il compito di inserire nel codice penale le fattispecie criminose previste da disposizioni di legge in vigore, e tra queste quelle che avessero a diretto oggetto di tutela il bene della salute, e non anche il potere di modificare le previsioni incriminatrici (sotto tale profilo è richiamata la sentenza di questa Corte n. 189 del 2019).

Pertanto, in considerazione del fatto che il commercio di sostanze dopanti era sanzionato a prescindere che fosse destinato ad alterare le prestazioni agonistiche degli atleti, venendo in rilievo la tutela della salute e non soltanto quella del fair play nelle manifestazioni sportive, il Governo avrebbe dovuto limitarsi al mero trasferimento nel codice penale del reato di commercio, di cui all'art. 9 della legge n. 376 del 2000.

Qualora tale fattispecie di reato avesse avuto come unico bene giuridico tutelato quello del fair play nelle manifestazioni sportive, il legislatore delegato, infatti, non avrebbe potuto trasporlo nel codice penale, non essendo tale ultimo bene giuridico menzionato nella legge delega.

Osserva a tal proposito il rimettente che la tutela della salute ha, infatti, orientato la scelta del legislatore delegato di inserire il reato di commercio di sostanze dopanti nel Libro II, Titolo XII, Capo I, del codice penale, dedicato alle norme incriminatrici poste a tutela della vita e dell'incolumità individuale.

Pertanto, l'inserimento del dolo specifico nell'art. 586-*bis*, settimo comma, cod. pen., sarebbe idoneo a trasformare il primario bene giuridico tutelato da quello della salute a quello del fair play nelle manifestazioni sportive, con ciò determinando l'abolitio criminis del reato con riferimento a condotte di commercializzazione di sostanze dopanti non dirette ad atleti impegnati in prestazioni agonistiche.

A tal riguardo il giudice *a quo* rileva che anche dalla Relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo recante disposizioni di attuazione del principio della riserva di codice, emerge che la nuova norma incriminatrice di cui all'art. 586-*bis* cod. pen., è posta a tutela della salute, bene che, invece, è sacrificato attraverso la limitazione della portata applicativa della norma ai soli contesti agonistici.

Alla luce di tali considerazioni, a parere del rimettente, sussisterebbe la violazione dell'art. 76 Cost.



Infine, il giudice *a quo* si sofferma sulla possibilità di sollevare una questione di costituzionalità che possa produrre effetti in malam partem nei confronti degli imputati, in quanto ove accolta si (ri)espanderebbe la portata applicativa della norma incriminatrice di cui all'art. 586-*bis*, settimo comma, cod. pen. (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 5 del 2014 e n. 189 del 2019). Al riguardo il rimettente osserva che i fatti di causa sono stati commessi antecedentemente alla riforma attuata dal d.lgs. n. 21 del 2018, durante la vigenza dell'art. 9, comma 7, della legge n. 376 del 2000, di talché «non si porrebbe nemmeno un problema di successione di leggi penali nel tempo»; nel caso in cui la Corte costituzionale accogliesse la questione di legittimità costituzionale, l'art. 586-*bis*, settimo comma, cod. pen., nella parte in cui prevede il dolo specifico, «risulterebbe come mai esistito nell'ordinamento ex art. 30 co. 3 l. n. 87/1953, inidoneo a produrre effetti su fatti verificatisi prima della sua entrata in vigore», con la conseguenza che potrebbe, pertanto, invocarsi l'art. 2, quarto comma, cod. pen. (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 394 del 2006).

Infine, il rimettente afferma che il tenore letterale dell'art. 586-*bis*, settimo comma, cod. pen., non consente un'interpretazione costituzionalmente conforme che possa ricondurre la norma nell'alveo del criterio direttivo della delega.

3.- In nessuno dei due giudizi incidentali è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 21 settembre 2020 (r. o. n. 45 del 2021), la Corte di cassazione, sezione terza penale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dell'art. 586-*bis* del codice penale (Utilizzo o somministrazione di farmaci o di altre sostanze al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti), introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21, recante «Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera *q*), della legge 23 giugno 2017, n. 103», nella parte in cui - sostituendo l'art. 9 della legge 14 dicembre 2000, n. 376 (Disciplina della tutela sanitaria delle attività sportive e della lotta contro il doping), abrogato dall'art. 7, comma 1, lettera *n*), del medesimo d.lgs. n. 21 del 2018 - prevede, al settimo comma, il «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti».

2.- Con ordinanza del 14 ottobre 2020 (r. o. n. 36 del 2021), il Giudice monocratico del Tribunale ordinario di Busto Arsizio ha, parimenti, sollevato, in riferimento allo stesso parametro (art. 76 Cost.), analoga questione di legittimità costituzionale dell'art. 586-*bis*, settimo comma, cod. pen., introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 21 del 2018, nella parte in cui, sostituendo l'art. 9, comma 7, della legge n. 376 del 2000, abrogato dall'art. 7, comma 1, lettera *n*), del medesimo d.lgs. n. 21 del 2018, prevede il «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti».

3.- In via preliminare, deve disporsi la riunione dei predetti giudizi, atteso che le ordinanze di rimessione sollevano la stessa questione e si fondano su argomentazioni sostanzialmente comuni.

Entrambe le ordinanze, infatti, censurano l'art. 586-*bis* cod. pen. nella parte in cui, al settimo comma, prevedendo il «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti», avrebbe determinato una parziale abolitio criminis, in violazione dei principi e criteri direttivi dettati dall'art. 1, comma 85, lettera *q*), della legge n. 103 del 2017, secondo cui il Governo, in attuazione del principio della «riserva di codice», era delegato a trasferire all'interno del codice penale talune figure criminose già contemplate da disposizioni di legge, tra cui quelle aventi ad oggetto la tutela della salute e, non anche, a modificare le fattispecie incriminatrici.

Secondo i giudici a quibus, tale parziale abolitio criminis sarebbe in contrasto con l'art. 76 Cost., in ragione del mancato rispetto del criterio di delega che non autorizzava una riduzione della fattispecie di reato nella sua trasposizione nel codice penale.

4.- Prima di passare all'esame delle censure, si rende opportuna la ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale nel cui ambito si collocano i reati di doping e, in particolare, quello di commercio illecito di sostanze dopanti.

4.1.- La prima regolamentazione penale del fenomeno del doping risale alla legge 26 ottobre 1971, n. 1099 (Tutela sanitaria delle attività sportive), i cui artt. 3 e 4, punivano, con la sanzione dell'ammenda, le condotte consistenti nell'impiego, nella somministrazione e, comunque, nel possesso di sostanze, individuate con decreto del Ministro per la sanità, che fossero nocive per la salute e che avessero il fine di modificare artificialmente le energie naturali degli atleti.

Tali condotte sono state, poi, depenalizzate dall'art. 32 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), che ha sostituito la pena dell'ammenda con la sanzione amministrativa.

Soltanto a distanza di anni, a fronte del crescente sviluppo del fenomeno del doping e dei preoccupanti rischi per la salute individuale e collettiva derivanti dall'utilizzo delle sostanze dopanti, il legislatore, in esecuzione degli impegni convenzionali assunti con la ratifica della Convenzione contro il doping, fatta a Strasburgo il 16 novembre 1989, ratificata con legge 29 novembre 1995, n. 522, ha adottato la legge n. 376 del 2000; legge che consta di varie disposizioni le quali, ad eccezione di quella di rilevanza penale di cui all'indicato art. 9, non sono state oggetto dell'abrogazione prevista dal d.lgs. n. 21 del 2018 e, pertanto, sono tuttora vigenti.



La *ratio* complessiva sottesa alla legge in esame è enunciata dall'art. 1, comma 1, secondo cui «[l]'attività sportiva è diretta alla promozione della salute individuale e collettiva e deve essere informata al rispetto dei principi etici e dei valori educativi richiamati dalla Convenzione contro il doping, con appendice, fatta a Strasburgo il 16 novembre 1989, ratificata ai sensi della legge 29 novembre 1995, n. 522».

Il comma 2, che qui particolarmente rileva, reca la definizione di doping, stabilendo che «[c]ostituiscono doping la somministrazione o l'assunzione di farmaci o di sostanze biologicamente o farmacologicamente attive e l'adozione o la sottoposizione a pratiche mediche non giustificate da condizioni patologiche ed idonee a modificare le condizioni psicofisiche o biologiche dell'organismo al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti».

E, ai sensi del comma 3, costituiscono doping, in quanto ad esso equiparate, anche «la somministrazione di farmaci o di sostanze biologicamente o farmacologicamente attive e l'adozione di pratiche mediche non giustificate da condizioni patologiche, finalizzate e comunque idonee a modificare i risultati dei controlli sull'uso dei farmaci, delle sostanze e delle pratiche indicati nel comma 2».

Questa duplice definizione dei commi 2 e 3 dell'art. 1 trova poi una ulteriore e più specifica perimetrazione e articolazione nell'art. 2, rubricato «Classi delle sostanze dopanti», che riveste un ruolo fondamentale nella disciplina del doping perché chiarisce che «[i] farmaci, le sostanze biologicamente o farmacologicamente attive e le pratiche mediche, il cui impiego è considerato doping a norma dell'articolo 1, sono ripartiti [...] in classi di farmaci, di sostanze o di pratiche mediche approvate con decreto del Ministro della sanità, d'intesa con il Ministro per i beni e le attività culturali, su proposta della Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive di cui all'articolo 3».

Come risulta dai successivi commi dell'art. 2, la ripartizione in classi delle sostanze dopanti è fatta sulla base delle rispettive caratteristiche chimico-farmacologiche, mentre la ripartizione in classi delle pratiche mediche è determinata sulla base dei rispettivi effetti fisiologici; si tratta di classi sottoposte a revisione periodica.

La legge in esame, ai sensi dell'art. 3, assegna il compito del contrasto all'utilizzazione delle sostanze dopanti in ambito sportivo alla «Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive», la cui composizione, insieme con le procedure di designazione dei componenti e le attività ad essa assegnate, ne connotano il fondamentale ruolo in tale settore.

In tale ruolo di vigilanza, la Commissione si avvale anche dell'attività dei «Laboratori» che svolgono lo specifico controllo sanitario sull'attività sportiva, secondo quanto stabilito dall'art. 4.

Tralasciando l'art. 5, che assegna alle Regioni la competenza in tema di programmazione delle attività di prevenzione e tutela della salute nelle attività sportive, particolare importanza riveste pure l'art. 6, il quale consente di stabilire sanzioni disciplinari nei confronti degli atleti tesserati, anche nel caso in cui abbiano assunto o somministrato o effettuato pratiche mediche non presenti nella lista approvata con decreto ministeriale, a condizione che dette sostanze o pratiche «siano considerate dopanti nell'ambito dell'ordinamento internazionale vigente».

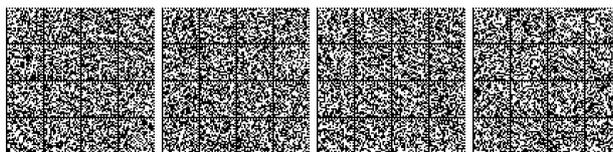
L'esigenza di assicurare un'ampia vigilanza sul fenomeno del doping in ambito sportivo, sotto il profilo della tutela della salute, è garantita anche dall'art. 7, il quale prevede l'obbligo per i produttori, gli importatori e i distributori di farmaci vietati dal Comitato internazionale olimpico o contenuti nelle classi delle sostanze dopanti, di trasmettere al Ministero della sanità i dati relativi alle quantità prodotte, importate, distribuite e vendute; e, nella medesima direzione della salvaguardia della incolumità della persona, si muove anche la previsione dell'obbligo, per le case farmaceutiche, di indicare sul prodotto la natura dopante del farmaco.

Il Ministro della sanità, ai sensi dell'art. 8, deve poi riferire annualmente al Parlamento sullo stato di attuazione della legge e sull'attività svolta dalla Commissione.

4.2.- Passando ora alle disposizioni di natura penale, deve rilevarsi che, a completamento della organica disciplina finora descritta, l'art. 9, prima dell'abrogazione disposta dall'art. 7, comma 1, lettera *n*), del d.lgs. n. 21 del 2018, prevedeva distinte fattispecie di reato, poi oggetto di trasposizione nel codice penale.

In particolare, l'art. 9, comma 1, puniva, salvo che il fatto costituisse più grave reato, con la reclusione da tre mesi a tre anni e con la multa da euro 2.582 a euro 51.645 «[c]hiunque procura ad altri, somministra, assume o favorisce comunque l'utilizzo di farmaci o di sostanze biologicamente o farmacologicamente attive, ricompresi nelle classi previste all'articolo 2, comma 1, che non siano giustificati da condizioni patologiche e siano idonei a modificare le condizioni psicofisiche o biologiche dell'organismo, al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti, ovvero siano diretti a modificare i risultati dei controlli sull'uso di tali farmaci o sostanze».

E, ai sensi del comma 2, la medesima pena si applicava, sempreché il fatto non costituisse più grave reato, a «chi adotta o si sottopone alle pratiche mediche ricomprese nelle classi previste all'articolo 2, comma 1, non giustificate da condizioni patologiche ed idonee a modificare le condizioni psicofisiche o biologiche dell'organismo, al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti ovvero dirette a modificare i risultati dei controlli sul ricorso a tali pratiche».



Nei primi due commi dell'art. 9 il legislatore aveva previsto, quindi, le meno gravi fattispecie di reato che, ricomprendendo nella descrizione dell'elemento oggettivo la definizione di doping indicata dall'art. 1, commi 2 e 3, della legge n. 376 del 2000, da un lato incriminavano, «salvo che il fatto costituisca più grave reato», le condotte di “etero doping” e di “doping autogeno”, aventi ad oggetto le sostanze dopanti e le pratiche mediche idonee a modificare le condizioni psico-fisiche o biologiche dell'organismo, al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti; e, dall'altro, sanzionavano le medesime condotte aventi ad oggetto sostanze dopanti o pratiche mediche idonee a modificare i risultati dei controlli sul doping.

Vi era, poi, la più grave fattispecie delittuosa del commercio di sostanze dopanti prevista dal comma 7 - e che qui viene in rilievo, in quanto oggetto delle imputazioni contestate in entrambi i giudizi a quibus - consistente nella condotta, punita con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 5.164 a euro 77.468, di «[c]hiunque commercia i farmaci e le sostanze farmacologicamente o biologicamente attive ricompresi nelle classi di cui all'articolo 2, comma 1, attraverso canali diversi dalle farmacie aperte al pubblico, dalle farmacie ospedaliere, dai dispensari aperti al pubblico e dalle altre strutture che detengono farmaci direttamente, destinati alla utilizzazione sul paziente».

Si trattava, dunque, di fattispecie incriminatrici che, ad eccezione dell'oggetto della illecita attività, costituito appunto dalle sostanze dopanti, si differenziavano, in modo significativo, in relazione, sia al tipo di condotta incriminata, sia per l'elemento oggettivo.

Infatti, conformemente al dato letterale, la giurisprudenza di legittimità aveva più volte affermato che la fattispecie di cui al comma 1 dell'art. 9 della legge n. 376 del 2000 si completava con la previsione del dolo specifico, costituito dal fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti; mentre, per il reato di commercio di sostanze dopanti, la medesima giurisprudenza riteneva che il reato richiedesse il solo dolo generico (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenze 4 aprile-9 luglio 2018, n. 30889, 28 febbraio-21 aprile 2017, n. 19198, 1° febbraio-20 marzo 2002, n. 11277).

Il comma 7 dell'art. 9 - quanto alla fattispecie del reato di commercio di sostanze dopanti - non ripeteva la dizione «al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti» per la evidente ragione che questa condotta illecita, che il legislatore ha inteso reprimere con la sanzione penale, persegue normalmente un fine di lucro piuttosto che quello di alterare l'esito delle competizioni sportive.

Quanto all'elemento oggettivo di tale reato, la Corte di cassazione aveva ritenuto sufficiente che l'attività fosse svolta in via continuativa, supportata da una elementare struttura organizzativa (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 23 ottobre-19 novembre 2013, 46246; sezione sesta penale, sentenza 20 febbraio-11 aprile 2003, n. 17322).

In definitiva il consolidato indirizzo giurisprudenziale di legittimità, con riguardo al reato di commercio di sostanze dopanti, ne aveva affermato, da un lato, l'autonomia rispetto alle fattispecie di cui ai primi due commi dell'art. 9 della legge n. 376 del 2000, e dall'altro, la natura di reato di pericolo che non necessitava di dolo specifico.

5.- La disposizione censurata dalle ordinanze di rimessione interviene su tale consolidato assetto normativo e giurisprudenziale.

L'art. 1, comma 85, lettera q), della legge n. 103 del 2017 aveva delegato il Governo all'«attuazione, sia pure tendenziale, del principio della riserva di codice nella materia penale, al fine di una migliore conoscenza dei precetti e delle sanzioni e quindi dell'effettività della funzione rieducativa della pena, presupposto indispensabile perché l'intero ordinamento penitenziario sia pienamente conforme ai principi costituzionali, attraverso l'inserimento nel codice penale di tutte le fattispecie criminose previste da disposizioni di legge in vigore che abbiano a diretto oggetto di tutela beni di rilevanza costituzionale, in particolare i valori della persona umana, e tra questi il principio di uguaglianza, di non discriminazione e di divieto assoluto di ogni forma di sfruttamento a fini di profitto della persona medesima, e i beni della salute, individuale e collettiva, della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico, della salubrità e integrità ambientale, dell'integrità del territorio, della correttezza e trasparenza del sistema economico di mercato».

In attuazione di tale criterio di delega, l'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 21 del 2018, ha inserito nel codice penale l'art. 586-bis, rubricato «Utilizzo o somministrazione di farmaci o di altre sostanze al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti».

Tale nuovo articolo, quanto al primo e secondo comma, testualmente prevede: «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da tre mesi a tre anni e con la multa da euro 2.582 a euro 51.645 chiunque procura ad altri, somministra, assume o favorisce comunque l'utilizzo di farmaci o di sostanze biologicamente o farmacologicamente attive, ricompresi nelle classi previste dalla legge, che non siano giustificati da condizioni patologiche e siano idonei a modificare le condizioni psicofisiche o biologiche dell'organismo, al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti, ovvero siano diretti a modificare i risultati dei controlli sull'uso di tali farmaci o sostanze».

La pena di cui al primo comma si applica, salvo che il fatto costituisca più grave reato, a chi adotta o si sottopone alle pratiche mediche ricompresi nelle classi previste dalla legge non giustificate da condizioni patologiche ed idonee a modificare le condizioni psicofisiche o biologiche dell'organismo, al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti ovvero dirette a modificare i risultati dei controlli sul ricorso a tali pratiche».



La disposizione è censurata quanto al successivo settimo comma, che testualmente recita: «Chiunque commercia i farmaci e le sostanze farmacologicamente o biologicamente attive ricompresi nelle classi indicate dalla legge, che siano idonei a modificare le condizioni psicofisiche o biologiche dell'organismo, al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti ovvero idonei a modificare i risultati dei controlli sull'uso di tali farmaci o sostanze, attraverso canali diversi dalle farmacie aperte al pubblico, dalle farmacie ospedaliere, dai dispensari aperti al pubblico e dalle altre strutture che detengono farmaci direttamente destinati alla utilizzazione sul paziente, è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 5.164 a euro 77.468».

Parallelamente, l'art. 7, comma 1, lettera n), del d.lgs. n. 21 del 2018, ha abrogato l'art. 9 della legge n. 376 del 2000.

Venendo in rilievo, nelle fattispecie considerate, la tutela del bene della salute individuale e collettiva, il legislatore delegato, in attuazione del principio della «riserva di codice», ha scelto di eliminare dalla legge n. 376 del 2000 le sole disposizioni incriminatrici, contenute nell'art. 9, per trasferirle, in conformità alla norma di delega, nel Libro II, Titolo XII, Capo I, del codice penale, tra i delitti contro la vita e l'incolumità individuale.

L'inserimento della nuova disposizione nel codice penale doveva tradursi - secondo il criterio di delega - in una operazione di mera trasposizione nel codice penale delle figure criminose già esistenti.

L'enucleazione delle condotte penalmente sanzionate dalla legge n. 376 del 2000 e il conseguente loro inserimento nelle previsioni di cui all'art. 586-bis cod. pen., è avvenuta, in particolare, con la trasposizione, nei suoi primi due commi, delle fattispecie di reato previste dai corrispondenti primi due commi dell'originario art. 9 della legge n. 376 del 2000, che risultano riprodotti testualmente nella disposizione codicistica.

Invero, il riferimento ai farmaci e alle sostanze appartenenti alle classi previste all'art. 2, comma 1, della legge stessa è stato riformulato nell'indicazione dei farmaci e delle sostanze «ricompresi nelle classi previste dalla legge». Ma la diversa dizione testuale non ne altera l'identità concettuale: «le classi previste dalla legge» rimangono pur sempre quelle contemplate dalla normativa speciale sul doping e quindi, ancor oggi, dalla legge n. 376 del 2000.

Inoltre va rilevato che sia il primo che il secondo comma dell'art. 586-bis cod. pen. ripetono la previsione «al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti».

Ciò mostra chiaramente che il legislatore delegato, nel trasferire la disposizione nel codice penale, ha confermato - e non poteva essere diversamente in ragione del vincolo che derivava dal richiamato criterio di delega - la necessità del dolo specifico, come ritenuto dalla giurisprudenza sopra richiamata.

Invece, la nuova disposizione codicistica al settimo comma - che pure individua i farmaci e le sostanze, oggetto di commercio, facendo riferimento a quelli «ricompresi nelle classi previste dalla legge», ossia nelle classi previste dalla stessa legge n. 376 del 2000 - aggiunge le parole, non presenti nel settimo comma dell'art. 9 citato: «al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti». Si tratta della stessa dizione testuale presente non solo nel primo (e nel secondo) comma dell'art. 586-bis, ma anche negli stessi primi due commi dell'art. 9, e interpretata - come già rilevato - dalla giurisprudenza come richiedente il dolo specifico al fine dell'integrazione di quelle fattispecie penali.

Ciò ha indotto i giudici rimettenti a ritenere che tale elemento aggiunto nella fattispecie di commercio di sostanze e farmaci dopanti, derivante dalla introduzione del «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti», abbia determinato una parziale abolitio criminis, restringendo l'area della rilevanza penale della condotta illecita, punibile solo qualora sia configurabile il dolo specifico.

Di qui la questione di costituzionalità dell'art. 586-bis cod. pen., per violazione dell'art. 76 Cost., sollevata dai giudici rimettenti.

6.- Ciò premesso, deve rilevarsi, in via preliminare, che la questione è ammissibile.

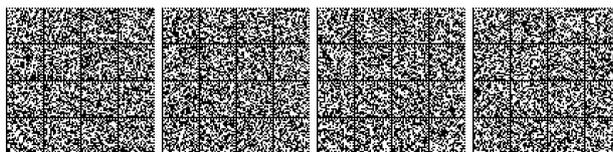
6.1.- Sussiste, innanzitutto, la rilevanza della questione di costituzionalità, in quanto entrambi i rimettenti hanno plausibilmente motivato in ordine alla necessità di fare applicazione delle censurate disposizioni nei giudizi a quibus (*ex plurimis*, sentenze n. 182 e n. 55 del 2021).

La Corte di cassazione, infatti, in relazione al secondo motivo di ricorso, rileva che «in applicazione della nuova e più favorevole fattispecie incriminatrice l'imputato dovrebbe essere assolto per difetto dell'elemento soggettivo», con ciò dovendo dirimere l'alternativa tra considerare la fattispecie concreta come ancora integrante il reato, o piuttosto come oggetto di una parziale abolitio criminis, con evidenti ripercussioni sulla motivazione della decisione.

Anche il Giudice del Tribunale ordinario di Busto Arsizio chiarisce che l'istruttoria dibattimentale ha fornito la prova dell'attività di commercio illecito, ma non anche della sussistenza del dolo specifico, con la conseguenza che l'accoglimento della questione necessariamente si rifletterebbe sull'esito decisorio del giudizio penale.

6.2.- In entrambe le ordinanze di rimessione la non manifesta infondatezza della sollevata questione è puntualmente argomentata.

6.3.- Infine - anche se nessuna eccezione sul punto è stata sollevata, non essendo il Presidente del Consiglio dei ministri intervenuto in alcuno dei due giudizi incidentali né essendosi costituite le parti del giudizio principale - deve ritenersi



l'ammissibilità della questione anche sotto il profilo dell'auspicato effetto estensivo della punibilità - e, quindi, in malam partem - conseguente al suo eventuale accoglimento, in riferimento al principio della riserva di legge in materia penale sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost.

La pronuncia di illegittimità costituzionale, richiesta dai giudici rimettenti, avrebbe, infatti, l'effetto di ampliare l'area della rilevanza penale della condotta di commercio di sostanze dopanti, per la cui punibilità non occorrerebbe più il dolo specifico del fine di alterare le prestazioni agonistiche.

È vero che in linea di principio sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale che concernano disposizioni abrogative di una previgente incriminazione, e che mirino al ripristino nell'ordinamento della norma incriminatrice abrogata (così, *ex plurimis*, sentenze n. 8 del 2022, n. 37 del 2019, n. 57 del 2009, n. 330 del 1996 e n. 71 del 1983; ordinanze n. 413 del 2008, n. 175 del 2001 e n. 355 del 1997), dal momento che a tale ripristino osta, di regola, il principio consacrato nell'art. 25, secondo comma, Cost., che riserva al solo legislatore la definizione dell'area di ciò che è penalmente rilevante. Principio, quest'ultimo, che determina in via generale l'inammissibilità di questioni volte a creare nuove norme penali, a estenderne l'ambito applicativo a casi non previsti (o non più previsti) dal legislatore (*ex multis*, sentenze n. 161 del 2004 e n. 49 del 2002; ordinanze n. 65 del 2008 e n. 164 del 2007), ovvero ad aggravare le conseguenze sanzionatorie o la complessiva disciplina del reato (*ex multis*, ordinanze n. 285 del 2012, n. 204, n. 66 e n. 5 del 2009).

Però - come ribadito anche di recente da questa Corte (sentenze n. 236 e n. 143 del 2018) - «tali principi non sono senza eccezioni» (sentenza n. 37 del 2019).

E tra tali eccezioni, senz'altro rientra l'uso scorretto del potere legislativo da parte del Governo che abbia abrogato, anche parzialmente, mediante decreto legislativo una disposizione penale, senza a ciò essere autorizzato dalla legge delega.

A tal riguardo, questa Corte ha affermato che deve escludersi che il principio della riserva di legge in materia penale precluda il sindacato di legittimità costituzionale in ordine alla denunciata violazione dell'art. 76 Cost. (sentenza n. 5 del 2014). E più recentemente ha ribadito che «è proprio il principio di legalità di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. a rimettere "al legislatore, nella figura appunto del soggetto-Parlamento, la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni da applicare", di talché tale principio "è violato qualora quella scelta sia invece effettuata dal Governo in assenza o fuori dai limiti di una valida delega legislativa. [...] L'abrogazione della fattispecie criminosa mediante un decreto legislativo, adottato in carenza o in eccesso di delega, si porrebbe [dunque] in contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost., che demanda in via esclusiva al Parlamento, in quanto rappresentativo dell'intera collettività nazionale, la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili, precludendo al Governo scelte di politica criminale autonome o contrastanti con quelle del legislatore delegante. Se si escludesse il sindacato costituzionale sugli atti legislativi adottati dal Governo anche nel caso di violazione dell'art. 76 Cost., si consentirebbe allo stesso di incidere, modificandole, sulle valutazioni del Parlamento relative al trattamento penale di alcuni fatti"» (sentenza n. 189 del 2019).

Tali principi vanno ora confermati anche con riferimento alla questione di legittimità costituzionale in esame, atteso che le ordinanze di rimessione censurano proprio lo scorretto uso del potere legislativo da parte del Governo, che - in asserito contrasto con la norma di delega - ha trasposto nel codice penale la disposizione incriminatrice in esame restringendo la rilevanza penale della condotta da essa originariamente prevista (commercio di sostanze dopanti), mentre la fattispecie di reato sarebbe dovuta rimanere inalterata nella sua estensione.

Peraltro il Governo non è intervenuto in alcuno dei giudizi incidentali di legittimità costituzionale e quindi non ha svolto alcuna difesa a sostegno dell'inammissibilità - e neppure della non fondatezza - della questione.

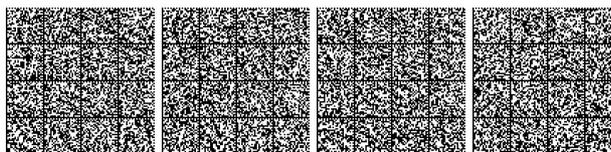
7.- Nel merito, la questione è fondata.

8.- La norma di delega, di cui all'art. 1, comma 85, lettera *q*), della legge n. 103 del 2017 - come già rilevato (punto 5) - mirava all'attuazione, sia pure tendenziale, del principio della «riserva di codice nella materia penale, al fine di una migliore conoscenza dei precetti e delle sanzioni e quindi dell'effettività della funzione rieducativa della pena».

Nella Relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo, in particolare, si evidenziava che il recepimento del «principio della tendenziale riserva di codice» si sostanziava in un progetto di «"riordino" della materia penale "ferme restando le scelte incriminatrici già operate dal Legislatore", così da preservare la centralità del codice penale secondo la gerarchia di interessi che la Costituzione delinea», dovendosi «escludere che l'attività delegata possa consistere in modifiche alle fattispecie vigenti, contenute in contesti diversi dal codice penale».

L'intento del legislatore delegante tendeva a «razionalizzare e rendere, quindi, maggiormente conoscibile e comprensibile la normativa penale e di porre un freno alla caotica e non sempre facilmente intellegibile produzione legislativa di settore», per cui «non sarebbe consentita un'opera di razionalizzazione che passasse attraverso la revisione generale della parte speciale del codice penale e della legislazione complementare».

In proposito, questa Corte, con riferimento alla diversa fattispecie incriminatrice di cui all'art. 570-bis cod. pen. - oggetto anch'essa di inserimento nel codice penale in attuazione della medesima norma di delega - ha già affermato che «[i]l Governo non avrebbe d'altra parte potuto, senza violare le indicazioni vincolanti della legge delega, procedere a una modifica, in senso restrittivo o estensivo, dell'area applicativa delle disposizioni trasferite all'interno del codice penale; né avrebbe potuto, in



particolare, determinare - in esito all'intrapreso riordino normativo - una parziale abolitio criminis con riferimento a una classe di fatti in precedenza qualificabili come reato, come quella lamentata da tutte le odierne ordinanze di rimessione» (sentenza n. 189 del 2019).

Anche con riferimento alla fattispecie di cui all'art. 586-*bis* cod. pen., attualmente oggetto delle censure di illegittimità costituzionale, deve essere ribadito che la delega di cui all'art. 1, comma 85, lettera *g*), della legge n. 103 del 2017, nel demandare al Governo «l'inserimento nel codice penale delle fattispecie criminose previste da disposizioni di legge in vigore», assumeva l'univoco significato di precludere, al legislatore delegato, di modificare in senso, sia ampliativo, sia restrittivo, le fattispecie criminose vigenti nella legislazione speciale.

9.- Nel caso di specie, il legislatore delegato, nel compiere l'operazione di "riassetto normativo" nel settore del doping, ha arricchito la descrizione della fattispecie del reato di commercio illecito di sostanze dopanti, idonee a modificare le condizioni psicofisiche o biologiche dell'organismo, con l'introduzione del «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti»; fine che - come si è già sopra rilevato - è presente, con la stessa formulazione testuale nei primi due commi, sia del medesimo art. 586-*bis* cod. pen., sia dell'art. 9 della legge n. 376 del 2000, e che dalla giurisprudenza è stato qualificato come dolo specifico.

Sotto l'aspetto oggettivo, invece, la condotta di commercio ha lo stesso ambito ed estensione di quelle del primo comma della disposizione censurata: tutte riguardano le sostanze dopanti individuate con il riferimento alle «classi indicate dalla legge». Il perimetro definitorio di tali sostanze è lo stesso.

Infatti nell'art. 586-*bis* cod. pen., la condotta incriminata di commercio - analogamente a quella di procurare ad altri, somministrare, assumere o favorire comunque l'utilizzo - ha ad oggetto farmaci e sostanze farmacologicamente o biologicamente attive, le quali per un verso sono ricomprese nelle classi indicate dalla legge e, per l'altro, sono idonee a modificare le condizioni psicofisiche o biologiche dell'organismo. Il riferimento alle «classi indicate dalla legge» è fatto, in tutta evidenza, alla legge che tali classi di farmaci e sostanze dopanti prevede, ossia, allo stato attuale della legislazione, proprio alla legge n. 376 del 2000; la quale - tuttora in vigore, essendo stata abrogata limitatamente al suo art. 9, in quanto le relative fattispecie di reato sono state trasferite nel codice penale - prevede espressamente, all'art. 2, le classi di sostanze dopanti, la cui elencazione è demandata a un decreto del Ministro della sanità, d'intesa con il Ministro per i beni e le attività culturali, su proposta della Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive. Tale prescrizione, poi, si salda alla previsione del precedente art. 1, espressamente richiamato, che offre una definizione più generale di doping. Essa continua a rappresentare la base legislativa per l'individuazione delle sostanze che costituiscono l'oggetto materiale di tutte le condotte incriminate dall'art. 586-*bis* cod. pen.

10.- Il legislatore del 2000, però, con una precisa scelta di politica criminale, aveva operato una distinzione, sul piano soggettivo, quanto al dolo.

Per le condotte del primo comma dell'art. 9 (id est: procurare ad altri, somministrare, assumere o favorire comunque l'utilizzo) - e parimenti per quelle del secondo comma - aveva previsto il dolo specifico, ossia il «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti». Il bene giuridico protetto coniugava la salute, individuale e collettiva, degli atleti con la regolarità delle competizioni agonistiche.

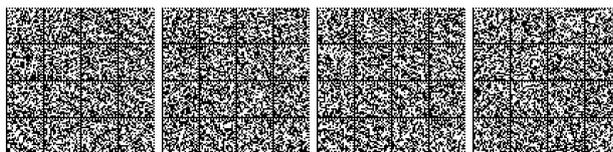
Per la condotta del settimo comma (id est: il commercio), invece, non ha richiesto tale dolo specifico per la evidente ragione che il commercio di sostanze dopanti persegue normalmente un fine di lucro, piuttosto che quello di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti. La scelta del legislatore è stata quella di contrastare con effettività e maggior rigore il commercio illegale di sostanze dopanti sol che sussista il dolo generico, senza richiedere il dolo specifico, che peraltro sarebbe stato difficile da provare per il pubblico ministero. Il bene giuridico protetto - in disparte la regolarità delle competizioni agonistiche che rimane sullo sfondo - è costituito soprattutto dalla salute, individuale e collettiva, delle persone, anche di quelle che, in ipotesi, assumono sostanze dopanti procuratesi fuori dal circuito legale a un fine diverso da quello di «alterare le prestazioni agonistiche degli atleti».

Il legislatore delegato, invece, ha riprodotto nel settimo comma dell'art. 586-*bis* cod. pen. la previsione della stessa finalità - e quindi del medesimo dolo specifico - presente nel primo comma (oltre che nel secondo).

In tal modo la fattispecie penale del commercio di sostanze dopanti si è sensibilmente ridotta alla sola ipotesi in cui il suo autore persegua il «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti», al pari di chi procura ad altri, somministra, assume o favorisce comunque l'utilizzo di sostanze dopanti.

Ma questa limitazione, mentre è conforme alla legge quanto alle condotte del primo (e del secondo) comma dell'art. 586-*bis* cod. pen. perché già presente nei corrispondenti primi due commi dell'art. 9 della legge n. 376 del 2000, si pone invece in contrasto con il criterio di delega quanto alla condotta di commercio di sostanze dopanti di cui al settimo comma della disposizione codicistica perché non presente nel comma 7 dell'art. 9.

11.- Né può ipotizzarsi che il «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti» abbia un significato diverso all'interno della medesima disposizione dell'art. 586-*bis*, da una parte nei primi due commi, e, dall'altra, nel settimo comma, ipotizzando che in quest'ultimo valga invece a specificare la sostanza dopante nel suo contenuto oggettivo e non già a connotare la condotta quanto all'elemento soggettivo del reato.



Se il «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti» costituisce dolo specifico nei primi due commi, lo è anche nel settimo comma (*ex plurimis*, con riferimento all'art. 9, commi 1 e 2, Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenze 4 aprile-9 luglio 2018, n. 30889, 28 febbraio-21 aprile 2017, n. 19198 e sezione seconda penale, sentenza 10 novembre 2016-19 gennaio 2017, n. 2640).

La specificazione della sostanza dopante, nel suo contenuto oggettivo, è già tutta nella previsione, contenuta nel settimo comma, come nel primo comma, che richiede che essa sia ricompresa nelle «classi indicate dalla legge». E, come siffatto rinvio recettizio del primo comma vale a individuare compiutamente il perimetro definitorio della fattispecie quanto al suo elemento oggettivo, lo stesso vale anche nel settimo comma. Sicché il «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti» non può che attenere all'elemento soggettivo in entrambi i commi e costituisce una tipica ipotesi di dolo specifico.

È vero che, poi, il settimo comma dell'art. 586-*bis* cod. pen. aggiunge anche, rispetto al comma 7 dell'art. 9 della legge n. 376 del 2000, che la condotta di commercio illecito può riguardare farmaci e sostanze farmacologicamente o biologicamente attive «idonei a modificare i risultati dei controlli sull'uso di tali farmaci o sostanze»; ciò che parimenti non era previsto nell'originaria formulazione della norma. Ma, al di là della apparente circolarità della dizione testuale, il *quid pluris* in questa parte, che pure si rinviene nella norma codicistica rispetto alla formulazione originaria, è in realtà meramente confermativo di quanto già previsto dall'art. 1, comma 3, della legge n. 376 del 2000, che equipara al doping la somministrazione di farmaci o di sostanze biologicamente o farmacologicamente attive e l'adozione di pratiche mediche non giustificate da condizioni patologiche, finalizzate e comunque idonee a modificare i risultati dei controlli sull'uso dei farmaci, delle sostanze e delle pratiche indicati nel comma 2. E il successivo art. 2 - nel definire le «classi delle sostanze dopanti» (le stesse «classi indicate dalla legge» di cui all'art. 586-*bis*) - richiama ciò che «è considerato doping a norma dell'articolo 1» e quindi anche ciò che dal comma 3 dell'art. 1 è equiparato al doping.

Nel settimo comma dell'art. 586-*bis* cod. pen., questa equiparazione, pur già contenuta nel richiamo delle «classi indicate dalla legge», è esplicitata e ribadita con il riferimento alla idoneità a modificare i risultati dei controlli sull'uso di farmaci o sostanze dopanti.

In questa parte il perimetro definitorio della fattispecie di commercio di sostanze dopanti non è, in realtà, modificato.

Ma analoga considerazione non può svolgersi per il «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti», aggiunto nel settimo comma dell'art. 586-*bis* cod. pen., perché - si ripete - la simmetria con la stessa dicitura presente nel primo comma indirizza univocamente a considerare, come richiesto per integrare la fattispecie penale, il dolo specifico per la punibilità delle condotte previste nell'uno e nell'altro comma.

12.- In definitiva, la novella censurata altera significativamente la struttura della fattispecie di reato che, per effetto di tale innovazione, punisce la condotta di commercio delle sostanze dopanti solo se posta in essere al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti e quindi solo se sussiste, in questi termini, il dolo specifico.

Anche il baricentro del bene giuridico protetto risulta deviato dalla salute, individuale e collettiva, delle persone alla correttezza delle competizioni agonistiche.

In tal modo il Governo ha operato una riduzione della fattispecie penale, perché, richiedendo il dolo specifico, ha ristretto l'area della punibilità della condotta di commercio di sostanze dopanti.

Ciò si pone in contrasto con le indicazioni vincolanti della legge delega, che non attribuiva il potere di modificare le fattispecie incriminatrici già vigenti, e quindi viola l'art. 76 Cost.

Questa Corte ha, più volte, affermato che la delega per il riordino o per il riassetto normativo concede al legislatore delegato un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante (*ex multis*, sentenze n. 61 del 2020, n. 94, n. 73 e n. 5 del 2014, n. 80 del 2012, n. 293 e n. 230 del 2010).

Sicché va delimitato in limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, da intendersi in ogni caso come strettamente orientati e funzionali alle finalità esplicitate dalla legge di delega (*ex plurimis*, sentenze n. 250 del 2016, n. 162 e n. 80 del 2012, n. 293 del 2010).

L'innesto del «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti» - che nella fattispecie incriminatrice del commercio illecito assurge, ora, a dolo specifico - non è coerente con la *ratio* sottesa ai criteri e principii della delega, che non autorizzava un abbassamento del livello di contrasto delle condotte costituenti reato secondo la legislazione speciale (sentenze n. 231 del 2021, n. 142 del 2020, n. 170 del 2019 e n. 198 del 2018).

13.- In conclusione, la scelta del legislatore delegato di inserire l'elemento soggettivo del «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti», nella fattispecie incriminatrice del commercio illecito delle sostanze dopanti, contrasta con l'art. 76 Cost. in quanto effettuata al di fuori della delega legislativa.

Deve essere pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 586-*bis*, settimo comma, cod. pen., introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 21 del 2018, limitatamente alle parole «al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti».



14.- A questa Corte non sfugge che nell'art. 586-*bis* cod. pen. non figura più il comma 7-*bis*, già introdotto dall'art. 13, comma 1, della legge 11 gennaio 2018, n. 3 (Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute), poi abrogato dall'art. 7, comma 1, lettera *n*), del d.lgs. n. 21 del 2018, il quale comminava la medesima pena, prevista per il reato di commercio di sostanze dopanti, «al farmacista che, in assenza di prescrizione medica, dispensi i farmaci e le sostanze farmacologicamente o biologicamente attive ricompresi nelle classi di cui all'art. 2, comma 1, per finalità diverse da quelle proprie ovvero da quelle indicate nell'autorizzazione all'immissione in commercio».

Tuttavia non è possibile estendere, in questa parte, la pronuncia di illegittimità costituzionale ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), in mancanza di un «rapporto di chiara consequenzialità con la decisione assunta» (sentenze n. 49 del 2018 e n. 266 del 2013) nel considerare le due fattispecie di reato (quelle già previste dai commi 7 e 7-*bis* dell'art. 9 della legge n. 376 del 2000).

15.- Quanto agli effetti sui singoli imputati dei giudizi penali principali, le cui condotte sono precedenti all'entrata in vigore della disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima, competerà ai giudici rimettenti valutare le conseguenze applicative che potranno derivare dalla pronuncia di accoglimento, tenendo conto della costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 394 del 2006).

Il principio di legalità dell'art. 25, secondo comma, Cost., il quale esclude che possa essere sanzionato penalmente un fatto che non costituiva reato al momento in cui è stato commesso, comporta che rimane la necessità, per l'integrazione della fattispecie penale in esame, del dolo specifico per le condotte di commercio di sostanze dopanti poste in essere tra il 6 aprile 2018 (data di entrata in vigore della disposizione censurata) e la data di pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* della sentenza di questa Corte, dichiarativa della sua illegittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 586-bis, settimo comma, del codice penale, introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21, recante «Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera q), della legge 23 giugno 2017, n. 103», limitatamente alle parole «al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

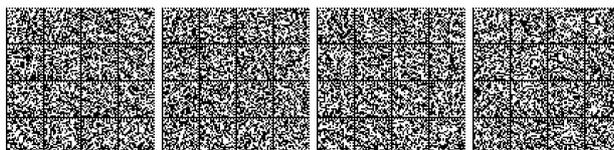
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 aprile 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 27

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 marzo 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri).

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Abruzzo - Modifica all'art. 4 della legge regionale n. 8 del 2021 - Differimento al 30 giugno 2022 del termine entro il quale la Giunta regionale è tenuta a proporre al Consiglio regionale lo strumento di pianificazione per l'individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti inidonei all'installazione di specifici impianti da fonti rinnovabili.

– Legge della Regione Abruzzo 11 gennaio 2022, n. 1 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e ulteriori disposizioni urgenti), art. 16.

Ricorso *ex art.* 127 Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege*, dall'Avvocatura generale dello Stato, (C.F. 80224030587), per il ricevimento degli atti Fax 06-96514000 e Pec: ags.rm@mail-cert.avvocaturastato.it presso i cui uffici in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12 domicilia;

Nei confronti della Regione Abruzzo, in persona del presidente *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale 11 gennaio 2022, n. 1, art. 16 (modifica all'art. 4 della legge regionale n. 8/2021), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della regione n. 3 del 14 gennaio 2022, giusta delibera consiliare del 10 marzo 2022.

L'art. 16 della epigrafata legge regionale sotto la rubrica «modifica all'art. 4 della legge regionale n. 8/2021» prevede espressamente che all'art. 4, comma 2, di tale ultima legge (esternalizzazione del servizio di gestione degli archivi dei geni civili regionali e ulteriori disposizioni) le parole 31 dicembre 2021 siano sostituite con le parole 30 giugno 2022.

Peraltro, detto art. 16 rispetto alla prevista proroga è incostituzionale per i seguenti

MOTIVI

I) *Violazione articoli n. 41, 97 e 117, I e III comma, Costituzione*

Va premesso che l'anzidetto art. 4 della legge regionale n. 8 del 2021 è già stato oggetto di impugnativa governativa deliberata dal Consiglio dei ministri del 17 giugno 2021: la disposizione regionale impugnata, su cui si innesta la neo introdotta proroga temporale, nel dettare «Disposizioni urgenti per individuazione aree inidonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili» ha previsto che «Nelle more dell'individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti inidonei all'installazione di specifici impianti da fonti rinnovabili così come previsto dal decreto ministeriale 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili) sono sospese le installazioni non ancora autorizzate di impianti di produzione energia eolica di ogni tipologia, le grandi installazioni di fotovoltaico posizionato a terra e di impianti per il trattamento dei rifiuti, inclusi quelli soggetti ad edilizia libera nelle zone agricole caratterizzate da produzioni agro alimentari di qualità ... e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, al fine di non compromettere o interferire negativamente con la valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali e dei paesaggio rurale». Il successivo comma 2, anch'esso impugnato dal Governo, fissava, altresì, al 31 dicembre 2021 il termine entro il quale la giunta regionale avrebbe dovuto proporre al Consiglio regionale lo strumento di pianificazione di cui al comma 1. Il successivo comma 3, infine, ha stabilito che le sospensioni disposte cessassero qualora la giunta non adempisse a quanto stabilito al comma 2.

Ciò premesso, la norma di cui all'art. 16 della legge regionale n. 1/2022 stabilisce un'ulteriore sospensione dei procedimenti autorizzativi per la costruzione ed esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili ivi indicati sino all'adozione dello strumento di pianificazione teso alla individuazione delle aree inidonee all'installazione degli impianti medesimi, portando l'originario termine del 31 dicembre 2021, al 30 giugno 2022.



La previsione regionale dunque, presenta le medesime illegittimità già eccepite riguardo all'art. 4 della legge regionale n. 8 del 2021, su cui pende il giudizio di fronte alla Corte costituzionale, instaurato dal Presidente del Consiglio con il ricorso che qui integralmente si riporta:

«La legge regionale epigrafata, che reca norme per la esternalizzazione del servizio gestione degli archivi dei geni civili regionali, nonché ulteriori disposizioni, è censurabile in quanto la disposizione contenuta nell'art. 4 risulta, per i motivi di seguito specificati, in contrasto con gli articoli 41, 97 e 117, commi primo e terzo, della Costituzione.

Detta norma regionale è costituzionalmente illegittima in quanto contrastante con la potestà legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», i cui principi fondamentali, per costante giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte costituzionale, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale (da ultimo, Corte costituzionale sentenza n. 126/2020), nel cui ambito i principi fondamentali sono dettati dal decreto legislativo 28 dicembre 2003, n. 387, recante «Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità», che, è notorio, costituisce parametro statale interposto.

In particolare, si rileva quanto segue.

L'art. 4 della legge regionale *de qua*, sotto la rubrica «Disposizioni urgenti per individuazione aree inidonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili», dispone che «Nelle more dell'individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti inidonei all'installazione di specifici impianti da fonti rinnovabili, così come previsto dal decreto ministeriale 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), sono sospese le installazioni non ancora autorizzate di impianti di produzione di energia eolica di ogni tipologia, le grandi installazioni di fotovoltaico posizionate a terra e di impianti per il trattamento dei rifiuti, inclusi quelli soggetti ad edilizia libera, nelle zone agricole caratterizzate da produzioni agroalimentari di qualità (produzioni biologiche, produzioni D.O.P., I.G.P., S.T.G., D.O.C., D.O.C.G., produzioni tradizionali) e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, al fine di non compromettere o interferire negativamente con la valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali e del paesaggio rurale» (comma 1).

Il comma 2, del citato art. 4, fissa, altresì, al 31 dicembre 2021 il termine entro il quale la giunta regionale è tenuta a proporre al Consiglio regionale lo strumento di pianificazione di cui al comma 1. Il successivo comma 3, prevede, infine, che le sospensioni disposte ai sensi del comma 1 cessino qualora la giunta non adempia a quanto stabilito al comma 2.

Attraverso l'anzidetta disposizione, il legislatore regionale ha stabilito una sospensione dei procedimenti autorizzativi per la costruzione ed esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili ivi indicati (c.d. «moratoria») sino all'adozione dello strumento di pianificazione teso alla individuazione delle aree inidonee all'installazione degli impianti medesimi e comunque sino al 31 dicembre 2021.

A tal riguardo, occorre in limine evidenziare che la disposizione in esame, nel disciplinare le procedure autorizzative per la costruzione ed esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili, è da ritenersi, in quanto tale, riconducibile alla materia (attribuita alla potestà legislativa concorrente *ex art.* 117, comma 3, Costituzione) «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nel cui ambito i principi fondamentali sono dettati dal decreto legislativo n. 387 del 2003 (recante «Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità») e, in specie, nell'ambito previsionale di cui all'art. 12, norma interposta alla stregua dell'insegnamento di codesta Ecc.ma Corte costituzionale (decisioni numeri 166/2014 e 298/2013).

Detta norma al comma 4, nel prevedere che l'autorizzazione alla costruzione ed esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili è rilasciata nell'ambito di un procedimento unico cui partecipano tutte le amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione, dispone che «(...) il termine massimo per la conclusione del procedimento unico non può essere superiore a novanta giorni, al netto dei tempi previsti dall'art. 26 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, per il provvedimento di valutazione di impatto ambientale».

Ciò premesso, giova rilevare che l'indicazione del termine di conclusione del procedimento autorizzativo, di cui al citato art. 12, comma 4, assurge, secondo il costante orientamento della Corte costituzionale, a principio fondamentale della materia, dettato dal legislatore statale a salvaguardia delle esigenze di semplificazione, celerità nonché di omogeneità sull'intero territorio nazionale ed è pertanto inderogabile da parte delle regioni (Corte costituzionale sentenza n. 189 del 2014).

Nel regolare, difatti, l'installazione di detti impianti attraverso un procedimento che si conclude con il rilascio di un'autorizzazione unica (commi 3 e 4), la citata norma interposta «reca un principio fondamentale vincolante per il legislatore regionale (sentenze n. 224 del 2012, n. 192 del 2011, n. 124 del 2010 e n. 282 del 2009), essendo, inoltre,



«ispirata a canoni di semplificazione» ed, in quanto tale «finalizzata a rendere più rapida la costruzione degli impianti di produzione di energia alternativa» (Corte costituzionale sentenza n. 344 del 2010).

La medesima natura di «principi fondamentali» è stata, inoltre, riconosciuta anche alle Linee guida previste dall'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387 del 2003 emanate con il decreto ministeriale 10 settembre 2010, per lo svolgimento del procedimento autorizzativo unico, in quanto esse costituiscono «necessaria integrazione delle previsioni contenute nell'art. 12» del medesimo decreto legislativo (Corte costituzionale sentenza n. 275 del 2012) e la loro adozione «è informata al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni» (Corte costituzionale sentenza n. 308 del 2011).

Ebbene, l'art. 4 della legge regionale impugnata, nell'implicare la sospensione del rilascio delle autorizzazioni degli impianti a fonti rinnovabili nel territorio regionale, si traduce in un effetto di procrastinazione che contravviene al principio fondamentale espresso dall'art. 12, comma 4, del decreto legislativo n. 387 del 2003, con conseguente illegittimità per violazione dei limiti della competenza della regione in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», ex art. 117, comma 3, Cost.

A tal riguardo giova richiamare la sentenza n. 364 del 2006 — la prima intervenuta sul tema — afferente alla legge della Regione Puglia 11 agosto 2005, n. 9, con la quale il giudice delle leggi ha affermato, per i profili che qui rilevano:

«È illegittimo l'art. 1, comma 1, della legge regionale 11 agosto 2005, n. 9, Puglia (Moratoria per le procedure di valutazione d'impatto ambientale e per le procedure autorizzative in materia di impianti di energia eolica). La suddetta legge regionale nel disciplinare le procedure autorizzative in materia di impianti di energia eolica, incide sulla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» rientrante nella competenza legislativa concorrente delle regioni, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Costituzione.

I principi fondamentali in materia si ricavano dalla legislazione statale e, attualmente, dal decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità). (...) L'indicazione del termine, contenuto nell'art. 12, comma 4, deve qualificarsi quale principio fondamentale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in quanto tale disposizione risulta ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità garantendo, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo».

Occorre aggiungere che il richiamato principio fondamentale sancito dall'art. 12, comma 4, del decreto legislativo n. 387 del 2003, attuativo dell'art. 13 della direttiva n. 2009/28/CE, secondo cui «[g]li Stati membri assicurano che le norme nazionali in materia di procedure di autorizzazione [...] applicabili agli impianti [...] per la produzione di elettricità [...] a partire da fonti energetiche rinnovabili ... siano proporzionate e necessarie. Gli Stati membri prendono in particolare le misure appropriate per assicurare che: [...] c) le procedure amministrative siano semplificate e accelerate al livello amministrativo adeguato [...]», risulta ora ripreso dall'art. 15 della direttiva 2018/2001/UE a tenore del quale gli Stati membri sono tenuti ad adottare misure appropriate per assicurare che siano previste procedure di autorizzazione semplificate e meno gravose per la produzione e lo stoccaggio di energia da fonti rinnovabili, con la conseguenza che la disposizione regionale qui censurata risulta collidere anche con detta disposizione sovranazionale e, suo tramite, con l'art. 117, primo comma, Costituzione che impone alle regioni di esercitare la potestà legislativa anche nel rispetto dei vincoli comunitari.

Si sottolinea, infine, l'ulteriore contrasto della disposizione regionale in esame, con gli articoli 97 e 41 della Costituzione, nella misura in cui la sospensione del potere autorizzativo relativo a un'attività non solo consentita, ma anche promossa e incentivata dall'ordinamento nazionale ed europeo, costituirebbe un grave ostacolo all'iniziativa economica nel campo della produzione energetica da fonti rinnovabili.

In tale contesto, si richiama la sentenza del 26 luglio 2018, n. 177, con cui codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 15, comma 3, della legge Regione Campania n. 6/2016.

Nell'ambito della citata pronuncia la Corte, nel rilevare il contrasto della norma impugnata con l'art. 117, primo comma, Costituzione — anche per il sostanziale contrasto con la prescrizione dell'art. 13 della direttiva 2009/28/CE — rileva, altresì, che «la normativa comunitaria promuove [...] il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili, espressamente collegandolo alla necessità di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, e dunque anche al rispetto del protocollo di Kyoto della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, in una prospettiva di modifica radicale della politica energetica dell'Unione. [...] In una diversa, non meno importante, direzione, la normativa comunitaria ha richiesto agli Stati membri di semplificare i procedimenti autorizzatori» (sentenza n. 275 del 2012).

Il percorso di regolamentazione settoriale a carattere eurounitario avviato dalla menzionata direttiva 2001/77/CE, cui è stata data attuazione con il decreto legislativo n. 387 del 2003, si è poi ulteriormente sviluppato ed ampliato attraverso la direttiva 2009/28/CE, sostitutiva della precedente, che ha ricevuto attuazione con il decreto legislativo 3 marzo



2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE).

L'anzidetta normativa europea, come strutturata, da un lato esige che la procedura amministrativa si ispiri a canoni di semplificazione e rapidità — esigenza cui risponde il procedimento di autorizzazione unica — e, dall'altro, richiede che in tale contesto confluiscono, per essere ponderati, gli interessi correlati alla tipologia di impianto, quale, nel caso di impianti energetici da fonte eolica, quello, potenzialmente confliggente, della tutela del territorio nella dimensione paesaggistica.

La sospensione disposta in via generale dalla disposizione censurata collide con le norme di principio della legge nazionale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e con le ricordate norme europee che, per i termini in cui sono formulate, mostrano chiaramente di non tollerare condizionamenti anche se giustificati da un'asserita esigenza di tutela dell'ambiente.

La moratoria prevista s'inserisce, dunque, in una cornice normativa interna e sovranazionale connotata dalla presenza degli evidenziati principi e criteri direttivi che impediscono l'arresto dei procedimenti autorizzatori in nome della salvaguardia di interessi ulteriori, i quali possono comunque trovare considerazione nel contesto procedimentale unificato, attraverso una concreta ponderazione della fattispecie in sede amministrativa.

Con la sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni la regione ha, pertanto, alterato il contesto normativo esistente al momento della presentazione della richiesta di autorizzazione unica, caratterizzato da una tempistica certa e celere, in coerenza con il particolare favor riconosciuto alle fonti energetiche rinnovabili dalla disciplina interna e sovranazionale. Ne deriva che, sotto tale profilo, la norma in esame della Regione Abruzzo colpisce l'interesse del richiedente alla tempestiva disamina dell'istanza, che concorre a influenzare la relativa scelta di sfruttamento imprenditoriale, la cui posizione non consiste in un diritto al rilascio dell'autorizzazione, bensì in un interesse qualificato all'esame dell'istanza a legislazione vigente, secondo il procedimento valutativo integrato in precedenza descritto. Per dette ragioni si evidenzia dunque la fondatezza della censura posta in riferimento all'art. 97 della Costituzione.

In merito alla disciplina degli impianti da fonte di energia rinnovabile, la stessa giurisprudenza costituzionale ha evidenziato che «[è] nella sede procedimentale [...] che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibile l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi): efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Viene in tal modo garantita, in primo luogo, l'imparzialità della scelta, alla stregua dell'art. 97 Costituzione, ma poi anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, di cui allo stesso art. 97 Costituzione» (sentenza n. 69 del 2018).

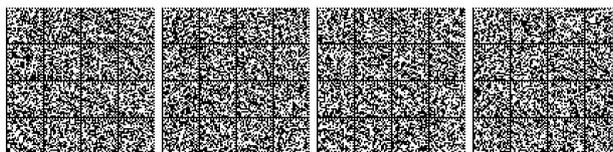
La scelta della norma censurata, quindi, di sospendere il rilascio dell'autorizzazione unica non solo trascura completamente le istanze recate dalle normative europea e nazionale precedentemente richiamate, ma paralizza — seppur momentaneamente — la stessa sede in cui tutti gli interessi coinvolti debbono confluire per trovare adeguato contemperamento onde garantire il buon andamento dell'azione amministrativa.

Con riferimento, poi, al rilevato contrasto con l'art. 41 Costituzione, come da codesta Ecc.ma Corte rilevato nella sentenza n. 177 del 2018, la norma regionale che si contesta, prevedendo la sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni per impianti eolici, ha alterato il contesto normativo esistente al momento della presentazione della richiesta di autorizzazione unica, caratterizzato da una tempistica certa e celere, in coerenza con il particolare favor riconosciuto alle fonti energetiche rinnovabili dalla disciplina interna e sovranazionale.

Sotto tale profilo essa sacrifica l'interesse del richiedente alla tempestiva disamina dell'istanza, che concorre a influenzare la scelta di sfruttamento imprenditoriale. Occorre al riguardo precisare che la posizione del richiedente non consiste in un diritto al rilascio dell'autorizzazione, bensì in un interesse qualificato all'esame dell'istanza a legislazione vigente, secondo il procedimento valutativo integrato precedentemente descritto.

Dunque, «il legislatore regionale ha inserito una norma non coordinata, sotto il profilo [...] temporale, con l'esigenza di concentrare [i] tempi [...] degli accertamenti confluenti nell'autorizzazione finale. Il risultato di tale operazione non conforme al dettato costituzionale è quello di penalizzare, attraverso non ordinati «schermi burocratici» [...] le strategie industriali di settore, che non possono prescindere dal fattore tempo» (sentenza n. 267 del 2016).

Né la moratoria può essere giustificata con diverso e qualificato interesse d'ordine generale poiché, alla luce di quanto in precedenza evidenziato, l'interesse alla tutela del territorio nella dimensione paesaggistica trova adeguata valorizzazione all'interno degli schemi procedimentali tipizzati dal legislatore competente.



Alla luce dei suesposti indirizzi interpretativi, si conclude nel senso della illegittimità della disposizione censurata riguardo ai parametri evocati, atteso che la ivi disposta moratoria non appare giustificabile in considerazione della circostanza che siffatti impianti siano da ubicarsi in zone agricole caratterizzate da produzioni agro-alimentari di qualità (produzioni biologiche, produzioni D.O.P., I.G.P., S.T.G., D.O.C., D.O.C.G., produzioni tradizionali) e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale.

Al riguardo è sufficiente osservare che la destinazione agricola di un'area non costituisce, in linea generale ed aprioristica, elemento ostativo all'installazione di impianti a fonti rinnovabili, richiamandosi in tal senso l'art. 12, comma 7, del più volte menzionato decreto legislativo n. 387 del 2003 prevedente, appunto, che «gli impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'art. 2, comma 1, lettere *b*) e *c*), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici. Nell'ubicazione si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale (...).».

Come a tal riguardo precisato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato «Appare evidente come il legislatore, nel rendere possibile l'ubicazione di impianti di produzione di energia anche in zone classificate agricole, non intende consentire, in via generalizzata, la possibilità di ubicare impianti, per così dire “a discrezione del privato”, derogando alle destinazioni impresse al territorio dagli strumenti urbanistici. La disposizione in esame, infatti, contiene una “possibilità”, offerta alla regione in sede di rilascio di autorizzazione unica regionale di consentire l'ubicazione anche in zone classificate agricole dagli strumenti urbanistici regionali, ed a tal fine indica alla medesima regione una serie di elementi dei quali la stessa deve tener conto, laddove intenda determinarsi a tale scelta. In definitiva, l'art. 12, comma 7, non prevede affatto una immediata possibilità di deroga alla zonizzazione comunale, ma si limita a non impedire che ciò possa avvenire qualora — nel bilanciamento degli interessi pubblici presenti e tenuto conto degli elementi indicati dal legislatore — si ritenga che la ubicazione in zona agricola risulti ragionevole ed opportuna». (*cf.* sezione IV, sentenza 22 marzo 2017, n. 1298).

Quanto precede, trova, altresì, puntuale conferma nell'ambito delle anzidette Linee guida nazionali per l'autorizzazione degli impianti in esame, approvate con decreto ministeriale 10 settembre 2010, che, al paragrafo 17 («Aree non idonee»), dispongono che le regioni possano individuare «aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti», secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui all'allegato 3. L'individuazione della non idoneità dell'area è operata dalle regioni attraverso un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale, che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, un'elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione.

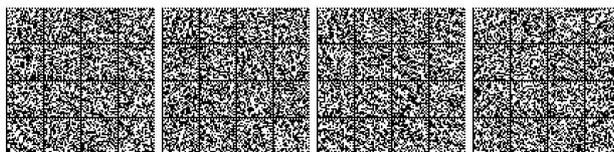
Occorre, infine, porre in rilievo che, sulla base di quanto disposto dal citato allegato 3 («Criteri per l'individuazione di aree non idonee, lettera *c*): “ai sensi dell'art. 12, comma 7, le zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici non possono essere genericamente considerate aree e siti non idonei».

Orbene, per quanto precede la norma impugnata merita di essere dichiarata costituzionalmente illegittima in quanto, appunto, contrastante con i principi fondamentali posti dallo Stato in ambito legislazione concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; altresì la norma regionale qui censurata viola la normativa statale di recepimento di direttive comunitarie in ambito energetico, nonché gli articoli 97 e 41 della Costituzione laddove si sospendono le autorizzazioni inerenti ad attività economiche promosse ed incentivate dall'ordinamento nazionale ed europeo, sì da causare gravi ostacoli all'iniziativa economica nel campo della produzione energetica da fonti rinnovabili.

II) *Violazione art. 117, I comma, Costituzione; Violazione direttiva UE 2018/2001;*

Violazione norme interposte decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, legge n. 53/2021.

La norma regionale contenuta nell'art. 16 della legge regionale in esame, oggetto di odierno scrutinio, si pone, altresì, in contrasto con i principi espressi dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 (entrato in vigore il 15 dicembre 2021), recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla «promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili», teso a definire gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi e il quadro istituzionale, finanziario e giuridico, necessari per il raggiungimento degli obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030, in attuazione della citata direttiva e nel rispetto dei criteri fissati dalla legge 22 aprile 2021, n. 53, «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea — legge di delegazione europea 2019-2020» e dall'attuazione delle misure del Piano nazionale di ripresa e resilienza in materia di energia da fonti rinnovabili, conformemente ai Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC)».



Detto provvedimento, attribuisce infatti al Ministero della transizione ecologica il compito di definire i criteri per l'individuazione delle aree idonee-non idonee, attraverso l'emanazione di appositi decreti, in concerto con i Ministri della cultura e delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata, anche ai sensi dell'art 5, comma 1, lettere *a*) e *b*), della citata legge n. 53 del 22 aprile 2021.

In particolare, l'art. 20 (rubricato «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili») del suddetto decreto, prevede la competenza delle regioni all'individuazione delle aree idonee in base ai predetti decreti (in particolare al comma 4) stabilendo, ai commi da 6 a 8, che:

«6. Non possono essere disposte moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione, nelle more dell'individuazione delle aree idonee.

7. Le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee.

8. Nelle more dell'adozione dei decreti di cui al comma 1, sono considerate aree idonee, ai fini di cui al comma 1 del presente articolo:

a) i siti ove sono già installati impianti della stessa fonte e in cui vengono realizzati interventi di modifica non sostanziale ai sensi dell'art. 5, commi 3 e seguenti, del decreto legislativo 3 marzo 2011 n. 28;

b) le aree dei siti oggetto di bonifica individuate ai sensi dell'art. 242-ter, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152».

Orbene è di tutta evidenza come la norma regionale censurata si ponga in insanabile contrasto con le neo introdotte disposizioni di attuazione dell'ordinamento comunitario, presentando illegittimità che si riscontrano alla luce delle nuove disposizioni di cui al citato decreto legislativo n. 199/2021 di recepimento della direttiva UE 2018/2001.

P.Q.M.

Si chiede che la Ecc.ma Corte costituzionale voglia accogliere il presente ricorso statuendo l'incostituzionalità dell'art. 16 della legge regionale n. 1/2022.

Si deposita l'attestazione del deliberato consiliare in data 10 marzo 2022.

Roma, 11 marzo 2022

Vice avvocato generale dello Stato: FIGLIOLIA

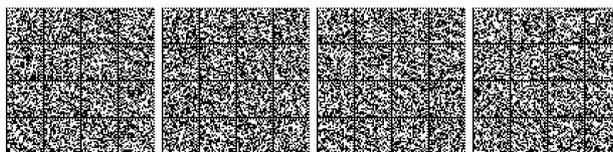
22C00059

N. 28

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 marzo 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri).

Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Modifiche alla legge provinciale n. 9 del 2018 - Interventi eseguiti in base a titolo abilitativo annullato - Ipotesi di impossibilità di rimuovere i vizi delle procedure amministrative o di ripristinare lo stato dei luoghi, anche in considerazione dell'esigenza di bilanciamento con i contrapposti interessi di salvaguardia delle attività legittimamente espletate - Applicazione da parte dell'autorità preposta alla vigilanza di una sanzione pecuniaria - Variazione dell'ammontare della relativa sanzione in ragione della gravità degli abusi da 0,8 a 2,5 volte l'importo del costo di costruzione - Riduzione della sanzione nel caso in cui, al momento della relativa irrogazione o del pagamento dell'ultima rata, le opere eseguite in base al titolo annullato risultino conformi al quadro normativo e alle previsioni urbanistiche a tale momento vigenti.

– Legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 gennaio 2022, n. 1 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità provinciale per l'anno 2022), art. 4, comma 10.



Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso in virtù di legge dall'Avvocatura generale dello Stato (fax: 06/96514000; indirizzo pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12 contro la Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige (c.f. 00390090215), in persona del Presidente *pro tempore* della giunta provinciale (fax: 0471/412299); indirizzi pec tratti dal registro «IPA»: adm@pec.prov.bz.it e praesidium.presidenza@pec.prov.bz.it - indirizzo pec tratto dal «Reginde»: anwaltschaft.avvocatura@pec.prov.bz.it - per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma dieci, della legge della Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige 10 gennaio 2022, n. 1, pubblicata sul Supplemento n. 2 al Bollettino Ufficiale n. 2/Sez. gen. del 13 gennaio 2022, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 10 marzo 2022.

Premesse di fatto e ricostruzione del quadro normativo

Nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Sudtirolo, Supplemento n. 2 al Bollettino Ufficiale n. 2/Sez. gen. del 13 gennaio 2022, è pubblicata la legge provinciale n. 1 del 10 gennaio 2022, intitolata «Disposizioni collegate alla legge di stabilità provinciale per l'anno 2022».

L'art. 4, comma 10, della legge provinciale n. 1 del 2022 suddetta (recante «Disposizioni collegate alla legge di stabilità provinciale per l'anno 2022»), nel sostituire l'art. 94 (intitolato «Interventi eseguiti in base a titolo abilitativo annullato») della legge provinciale 10 luglio 2018, n. 9 («Territorio e paesaggio»), dispone che:

«L'art. 94 della legge provinciale 10 luglio 2018, n. 9, è così sostituito:

“Art. 94 (*Interventi eseguiti in base a titolo abilitativo annullato*). — 1. In caso di annullamento del titolo abilitativo, qualora in base a motivata valutazione non sia possibile la rimozione dei vizi delle procedure amministrative o il ripristino dello stato dei luoghi, anche in considerazione dell'esigenza di bilanciamento con i contrapposti interessi di salvaguardia delle attività legittimamente espletate, l'autorità preposta alla vigilanza applica una sanzione pecuniaria, tenuto conto del danno urbanistico arrecato dalla trasformazione del territorio. L'ammontare della sanzione pecuniaria varia in ragione della gravità degli abusi da 0,8 a 2,5 volte l'importo del costo di costruzione, determinato ai sensi dell'art. 80. Ove non sia possibile determinare il costo di costruzione, la sanzione è calcolata in relazione all'importo delle opere eseguite, determinato in base all'elenco prezzi informativi opere civili della provincia.

2. Nel caso in cui, al momento dell'irrogazione della sanzione pecuniaria di cui al comma 1 o prima del versamento dell'ultima rata di cui al comma 5, le opere eseguite in base al titolo annullato risultino conformi al quadro normativo e alle previsioni urbanistiche a tale momento vigenti, l'autorità preposta alla vigilanza dispone la riduzione della sanzione pecuniaria di cui al comma 1, commisurandola alla durata dell'abuso, e la restituzione senza interessi delle somme eventualmente versate in eccesso. La sanzione ridotta non potrà comunque essere inferiore a quella di cui all'art. 95, comma 3.

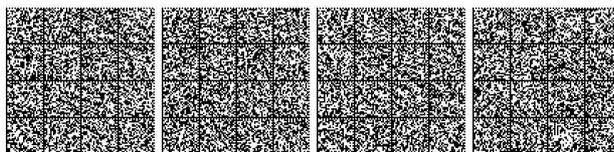
3. L'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata, anche nella misura ridotta di cui al comma 2, produce i medesimi effetti dell'accertamento di conformità di cui all'art. 95.

4. Nelle more della rimozione dei vizi delle procedure amministrative relative al rilascio del titolo ovvero alla formazione delle disposizioni urbanistiche su cui questo si fonda, nonché nelle more del procedimento di irrogazione della sanzione pecuniaria, sono fatti salvi gli usi in atto derivanti dal titolo abilitativo annullato.

5. La sanzione pecuniaria può, previa motivata richiesta, essere rateizzata, [...]”».

La disposizione, nel disciplinare le sanzioni da applicare nei casi di interventi eseguiti in base a permesso a costruire o altro titolo abilitativo annullato, appare in contrasto con la normativa dettata dagli articoli 36 e 38 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380).

Al riguardo, l'art. 38 del testo unico edilizia, nel disciplinare gli interventi eseguiti in base a permesso annullato, prevede che: «In caso di annullamento del permesso di costruire, qualora non sia possibile, in base a motivata valutazione, la rimozione dei vizi delle procedure amministrative o la restituzione in pristino, il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale applica una sanzione pecuniaria pari al valore venale delle opere o loro parti abusivamente eseguite, valutato dall'Agenzia del territorio, anche sulla base di accordi stipulati tra quest'ultima e l'amministrazione comunale».



Tanto premesso, è evidente che la disposizione della legge provinciale in esame:

a) disciplina le ipotesi in cui si può procedere alla irrogazione della sanzione pecuniaria, in luogo della rimozione dei vizi o della restituzione in pristino, anche in considerazione dell'«esigenza di bilanciamento con i contrapposti interessi di salvaguardia delle attività legittimamente espletate». La previsione, pertanto, introduce un criterio valutativo, non rinvenibile nella disposizione nazionale, che di fatto amplia le ipotesi in cui è possibile escludere la riduzione in pristino.

Peraltro, ove si consideri che la corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata produce i medesimi effetti del permesso di costruire in sanatoria, sembra potersi ipotizzare che la disposizione provinciale introduca una ipotesi di sanatoria, sganciata dai presupposti richiesti dalla legislazione statale ai sensi del combinato disposto degli articoli 36 e 38 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001.

Inoltre, la disposizione stessa b) parametrizza l'ammontare della sanzione pecuniaria al costo di costruzione (da 0,8 a 2,5 volte l'importo dello stesso), discostandosi dalla disposizione nazionale, contenuta nel richiamato art. 38 del testo unico edilizia, che prevede l'applicazione di una sanzione pecuniaria pari al venale delle opere o loro parti abusivamente eseguite.

La disposizione, quindi, introduce una disciplina sanzionatoria differente da quella vigente sul resto del territorio nazionale.

Pertanto, l'art. 4, comma dieci, della legge provinciale summenzionata viene impugnato con il presente ricorso ex art. 127 della Costituzione, affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per il seguente

MOTIVO DI DIRITTO

Illegittimità costituzionale dell'art. 4, (intitolato Modifiche della legge provinciale 10 luglio 2018, n. 9, «Territorio e paesaggio»), comma 10 (che sostituisce l'art. 94 della legge provinciale 10 luglio 2018, n. 9) della legge provinciale n. 1 del 10 gennaio 2022 (intitolata «Disposizioni collegate alla legge di stabilità provinciale per l'anno 2022») per violazione degli articoli 4 e 8 dello statuto di autonomia, dell'art. 117, secondo comma, lettera m) e 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di governo del territorio rispetto ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 36 e 38 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia).

1. Come si è detto, l'art. 94 (Interventi eseguiti in base a titolo abilitativo annullato) della legge provinciale 10 luglio 2018, n. 9 (intitolata «Territorio e paesaggio») è stato interamente sostituito dall'art. 4, comma 10, della legge provinciale 10 gennaio 2022, n. 1 impugnata.

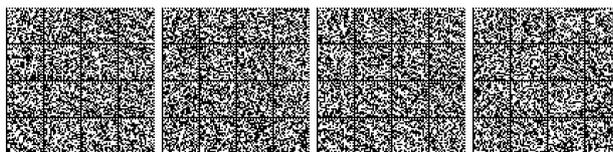
In particolare, il primo comma dell'art. 94, come sostituito dalla norma impugnata, introduce una disciplina che presenta significativi profili di difformità rispetto a quella contenuta all'art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, in quanto: (a) prevede la sanzione ripristinatoria come residuale, invece che come sanzione principale, secondo quanto stabilito dalla legge statale, introducendo un bilanciamento «con i contrapposti interessi di salvaguardia delle attività legittimamente espletate»; (b) stabilisce che anche la sanzione pecuniaria abbia una portata molto meno afflittiva, in quanto commisurata al costo di costruzione delle opere, e non al valore venale delle stesse.

Complessivamente, il legislatore provinciale altera in modo sostanziale la *ratio* sottesa all'impianto sanzionatorio del testo unico dell'edilizia.

Quest'ultimo è, infatti, improntato principalmente a una finalità ripristinatoria dell'interesse pubblico leso, da attuarsi prioritariamente mediante la rimessione in pristino dello stato dei luoghi, mentre la disciplina provinciale è orientata all'irrogazione di una sanzione afflittiva nei confronti dell'autore dell'abuso, senza dare prioritaria rilevanza alla rimozione dell'opera abusiva.

In questa prospettiva, viene introdotto un elemento di ponderazione riferito all'affidamento del privato, che, tuttavia, è estraneo alla logica che informa la disciplina statale, la quale non consente di dare rilievo neppure al tempo trascorso dalla commissione dell'abuso all'irrogazione della sanzione (cfr. Consiglio di Stato, Ad. plen. n. 9 del 2017).

Come detto, infatti, l'art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 — pur dettando un trattamento più mite per gli immobili abusivi realizzati sulla base di un titolo annullato — persegue prioritariamente l'interesse pubblico all'ordinato assetto del territorio, mediante la rimozione dell'abuso, ove non regolarizzabile.



Ciò posto, occorre evidenziare che la provincia riconduce tale disposizione all'ordinamento giuridico risalente al 1977, pur essendo la predetta previsione contenuta in una legge ben più recente (del 2018).

In disparte ulteriori ricostruzioni di carattere cronologico e sistematico, la provincia potrebbe sostenere che il testo previgente dell'art. 94, comma 1, già commisurava la sanzione pecuniaria al costo di costruzione, sebbene secondo una diversa forbice edittale, e riconduceva l'irrogazione della stessa, in luogo della rimozione dei vizi o del ripristino dello stato dei luoghi, anche all'esigenza di non recare pregiudizio alle attività di trasformazione del territorio eseguite legittimamente.

L'assunto provinciale circa la non innovatività della disposizione ora introdotta contrasta con il consolidato orientamento della Corte costituzionale, la quale ha da tempo chiarito che «nei giudizi in via principale non si applica l'istituto dell'acquiescenza, atteso che la norma impugnata, anche se riproduttiva, in tutto o in parte, di una norma anteriore non impugnata, ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere» (*cfr.*, *ex multis*, Corte costituzionale n. 56 del 2020, che richiama le precedenti sentenze n. 41 del 2017, n. 231 e n. 39 del 2016).

Anche nella recentissima sentenza n. 24 del 28 gennaio 2022 la Corte ha ribadito che «L'ammissibilità dell'impugnazione, in termini di tempestività e di sussistenza dell'interesse a ricorrere, deve essere valutata in relazione alle singole leggi adottate. Come questa Corte ha affermato in altre occasioni, l'acquiescenza rispetto ad altre leggi regionali non milita a favore della legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate (sentenza n. 87 del 2019, punto 4.1.2. del Considerato in diritto). [...] Non è influente la circostanza che già la disciplina previgente contemplasse interventi destinati a ricadere nella fascia entro i 300 metri dalla linea di battaglia, poiché, come già detto, nei giudizi in via principale non opera l'istituto dell'acquiescenza; si deve rilevare, inoltre, che la previsione aggiunta dalla legge impugnata introduce un ulteriore elemento di deroga, che si ripercuote sull'assetto paesaggistico».

Pertanto, non assume rilevanza in punto di incostituzionalità il fatto che la disciplina contestata fosse in parte già prevista dal testo previgente dell'art. 94, comma 1.

2. Ciò che, invece, rileva ai fini dell'illegittimità costituzionale è il contrasto della norma in questione con la disciplina statale recata in materia dall'art. 38 «Interventi eseguiti in base a permesso annullato» del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 (c.d. Testo unico edilizia), essendo la provincia priva di alcuna potestà normativa in materia di regime sanzionatorio degli illeciti edilizi.

In base all'art. 8 dello statuto speciale, infatti, la provincia ha potestà legislativa in materia di «urbanistica e piani regolatori» (n. 5), nonché in materia di «edilizia comunque sovvenzionata» (n. 10) e di «edilizia scolastica» (n. 28).

La potestà legislativa primaria della provincia non include in toto la materia edilizia e quindi, la provincia stessa ha, al pari di quella spettante alle regioni a statuto ordinario, una potestà concorrente in materia di governo del territorio, come tale soggetta al limite dei principi fondamentali della legge statale, di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

In ogni caso, anche ove la provincia disponesse di potestà legislativa primaria estesa all'intera materia edilizia, tale potestà dovrebbe esercitarsi «entro i limiti indicati dall'art. 4» dello stesso statuto, ossia «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali (...) nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

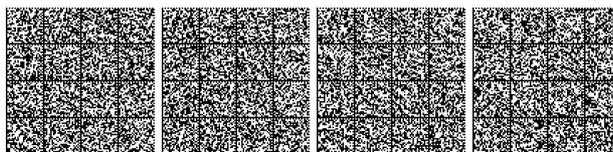
La riconducibilità delle norme che disciplinano i titoli abilitativi al rango di principi fondamentali della materia «Governo del territorio» è stata ripetutamente affermata da codesta ecc.ma Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 245 e 2 del 2021, n. 125 del 2017, n. 49 del 2016 e n. 309 del 2011).

Anche «la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia concorrente "Governo del territorio"» (sentenze n. 68 del 2018 e n. 231 del 2016).

«L'obbligo di non iniziare i lavori prima di trenta giorni dalla segnalazione, stabilito dall'art. 23, comma 1, testo unico edilizia, concorre a caratterizzare indefettibilmente il regime del titolo abilitativo della 'superSCIA', e costituisce anch'esso principio fondamentale della materia» (sentenza n. 2 del 2021, punto 2.3.2. del Considerato in diritto).

Come affermato di recente da codesta ecc.ma Corte, anche la disciplina della «durata dei titoli abilitativi, nella cui determinazione si ravvisa un punto di equilibrio fra i contrapposti interessi oggetto di tutela, inerenti alla realizzazione di interventi di trasformazione del territorio compatibili con la tutela dell'ambiente e dell'ordinato sviluppo urbanistico», è assegnata «a titolo esclusivo al legislatore statale, secondo il sistema delineato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001» (sentenza n. 245 del 2021).

Al riguardo, non può dubitarsi poi della circostanza che l'intera disciplina delle sanzioni edilizie attenga non solo ai principi fondamentali della legge statale, ma — prima ancora — alle norme fondamentali di riforma economico-sociale, in quanto il trattamento sanzionatorio di tali illeciti non può che essere uniforme a livello nazionale e va, pertanto, ricondotto ai livelli essenziali delle prestazioni che lo Stato è chiamato a dettare ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.



Si tratta, pertanto, di una disciplina inderogabile anche da parte delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.

Con specifico riguardo all'art. 38 del testo unico edilizia, deve sottolinearsi che la giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto a tale disposizione la natura di principio fondamentale insuscettibile di applicazione differenziata sul territorio nazionale: «Per il suo contenuto precettivo tale norma [art. 38 del TUE] deve essere intesa quale espressione di un principio fondamentale della materia del governo del territorio, non essendo ipotizzabile un'applicazione differenziata in ambito nazionale delle regole che presiedono alla repressione degli abusivi divenuti tali successivamente all'annullamento del permesso di costruire» (sentenza del Consiglio di Stato n. 1909 del 2017).

Ad avviso della Corte costituzionale nella recente pronuncia sopra citata (sentenza n. 24 del 2022) — peraltro relativa a una regione a statuto speciale che esercita potestà legislativa primaria in materia di edilizia e urbanistica nel rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale stabilite dal legislatore statale — a queste ultime norme fondamentali «devono essere anzitutto ricondotte — nei limiti e per i motivi che saranno illustrati — le previsioni del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)”». Delle norme fondamentali di riforma economico-sociale le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 menzionate dal ricorrente condividono le caratteristiche salienti, che questa Corte ha enucleato nel contenuto riformatore e nell'attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza (fra le molte, sentenza n. 198 del 2018, punto 6.2.2. del Considerato in diritto)».

Come più volte affermato dalla Corte, «le norme fondamentali di riforma economico-sociale sono tali, infatti, per il loro “contenuto riformatore” e per la loro “attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza” (sentenza n. 229 del 2017). Gli interessi sottesi alla disciplina, che postulano una uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 170 del 2001, n. 477 del 2000 e n. 323 del 1998; da ultimo, anche sentenza n. 229 del 2017), assieme allo stretto rapporto di strumentalità che, nel caso *de quo*, le disposizioni intrattengono con il valore ambientale, bene di rango costituzionale [...], concorrono a qualificare come norme fondamentali di riforma economico-sociale quelle recate dal decreto legislativo censurato» (*ex multis*, sentenza cost. n. 198 del 2018).

E ancora, in tema di condono edilizio, la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte «ha più volte chiarito che spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici (integralmente sottratti al legislatore regionale: sentenze n. 49 del 2006, n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004), le scelte di principio, in particolare quelle relative all'*an*, al quando e al *quantum*, ossia la decisione sul se disporre un titolo abilitativo edilizio straordinario, quella relativa all'ambito temporale di efficacia della sanatoria e infine l'individuazione delle volumetrie massime condonabili (sentenza n. 70 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 208 del 2019, n. 68 del 2018 e n. 73 del 2017)» (sentenza n. 77 del 2021).

È evidente come la stessa stretta compenetrazione tra valori ambientali, paesaggistici e di tutela del patrimonio culturale sia connaturata alla disciplina degli illeciti edilizi, la quale deve sanzionare con efficacia ed effettività interventi eseguiti in base a un titolo abilitativo annullato, non potendosi determinare difformità di trattamento in materia sul territorio nazionale.

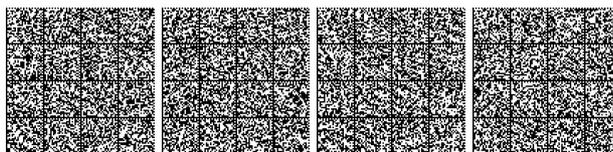
La disposizione contrasta, quindi, con l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione e con la disciplina statale dettata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, con conseguente violazione dei principi fondamentali della materia edilizia, ascrivibile in quella più generale del «Governo del territorio», oggetto di competenza concorrente *ex art.* 117, terzo comma, della Costituzione, perché, lo si ripete, secondo il consolidato orientamento della Corte costituzionale, la disciplina statale dei «titoli edilizi» costituisce norma di principio.

3. Analoghe considerazioni possono svolgersi in merito all'art. 94, comma 2, che distinguerebbe il caso dell'illecito urbanistico permanente da quello cosiddetto temporaneo, riducendo significativamente la sanzione irrogata in caso di modifiche normative sopravvenute che rendano i lavori già eseguiti conformi alla legge.

Ai sensi dello stesso art. 94, comma 2, ultimo periodo, la sanzione ridotta non potrà essere inferiore a quella di cui all'art. 95, comma 3, dovuta a titolo di oblazione per il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria in misura pari al doppio del contributo sul costo di costruzione o, in caso di gratuità, al contributo medesimo.

Mediante l'art. 94, comma 2, la provincia sembra sovrapporre la disciplina dell'intervento edilizio eseguito in base a titolo abilitativo annullato (a livello statale prevista dall'art. 38 del TUE) con quella dell'accertamento di conformità e del rilascio del permesso in sanatoria (invece normati dall'art. 36 del TUE).

Il minimo edittale previsto per la sanzione ridotta nella disposizione provinciale censurata infatti corrisponde all'oblazione per il rilascio del permesso in sanatoria, di cui all'art. 36, comma 2, del TUE, ma, diversamente dall'accertamento di conformità statale, la disposizione di favore provinciale sfugge al principio della doppia conformità urbanistica previsto a livello statale dall'art. 36, comma 1, TUE.



Ai sensi di quest'ultima disposizione, infatti, il rilascio del permesso in sanatoria è subordinato alla conformità dell'intervento alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.

Nella fattispecie provinciale, invece, la sola conformità al quadro normativo vigente al momento dell'irrogazione della sanzione pecuniaria in caso di titolo abilitativo annullato è sufficiente a determinare un'ulteriore riduzione della sanzione — già nella sua misura base parametrata al costo di costruzione invece che al valore venale dell'opera realizzata — il cui importo minimo peraltro corrisponde al pagamento richiesto a titolo di oblazione per il rilascio del permesso in sanatoria.

È di tutta evidenza la particolare tenuità della sanzione prevista dalla normativa provinciale rispetto a quella statale, laddove la disciplina statale innanzitutto inquadra la sanzione demolitoria come principale, autorizzando l'irrogazione della sanzione pecuniaria solo in ipotesi residuali, e anche in tali ultimi casi commisura la sanzione pecuniaria al valore venale delle opere o di parti di esse abusivamente eseguite e non al costo di costruzione né tantomeno al contributo su tale costo.

Come già detto, la riconducibilità delle norme che disciplinano i titoli abilitativi al rango di principi fondamentali della materia «Governo del territorio» è stata ripetutamente affermata da codesta ecc.ma Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 245 e 2 del 2021, n. 125 del 2017, n. 49 del 2016 e n. 309 del 2011).

Introducendo siffatte disposizioni, la provincia delinea un sistema sanzionatorio degli illeciti edilizi del tutto difforme rispetto a quello statale, in aperto contrasto con gli articoli 36 e 38 del testo unico dell'edilizia, che costituisce norma di grande riforma economico-sociale.

Tra l'altro le disposizioni impugnate sono ancor più censurabili perché incidono, riducendoli, sui livelli essenziali delle prestazioni che devono essere assicurati uniformemente sull'intero territorio nazionale, materia riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione.

4. Conclusivamente, l'art. 4, comma 10, della legge provinciale n. 1 del 2022, nella parte in cui introduce il nuovo art. 94, commi 1 e 2, nella legge urbanistica provinciale n. 9 del 2018, è illegittimo perché viola gli articoli 4 e 8 dello statuto di autonomia, nonché l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), e 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di «Governo del territorio», stante il contrasto della disposizione censurata con gli articoli 36 e 38 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001.

P.T.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, l'art. 4, comma 10, della legge della Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige 10 gennaio 2022, n. 1.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

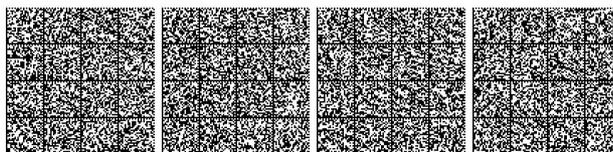
1. L'attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 10 marzo 2022, della determinazione di impugnare la legge della Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige del 10 gennaio 2022, n. 1;

2. La copia della legge regionale impugnata pubblicata sul Supplemento n. 2 al Bollettino Ufficiale n. 2/Sez. gen. del 13 gennaio 2022.

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

Roma, 11 marzo 2022

L'avvocato dello Stato: MANGIA



n. 29

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 marzo 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri).

Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Modifiche al comma 1 dell'art. 1 della legge regionale n. 28 del 2021 - Autorizzazione di spesa, per l'esercizio finanziario 2021, per le finalità legate all'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione del personale del Corpo forestale della Regione Siciliana.

Bilancio e contabilità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni riguardanti l'Istituto zootecnico sperimentale per la Sicilia - Estensione agli esercizi finanziari 2022 e 2023 delle disposizioni di cui all'art. 17 della legge regionale n. 8 del 2017, recanti l'autorizzazione, in deroga ai limiti assunzionali vigenti, alla stipula di contratti a tempo determinato con i lavoratori licenziati dalle associazioni regionali degli allevatori della Sicilia, di cui al comma 1 dell'art. 6 della legge regionale n. 12 del 1989.

– Legge della Regione Siciliana 21 gennaio 2022, n. 1 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'esercizio 2022), artt. 9, comma 1, lettera a), e 10.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12 contro la Regione siciliana, in persona del Presidente della giunta regionale *pro tempore*, per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera a) e dell'art. 10 della legge regionale siciliana n. 1 del 21 gennaio 2022 recante «Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della regione per l'esercizio 2022», come da delibera del Consiglio dei ministri del 28 marzo 2022.

Nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana n. 4 del 25 gennaio 2022, è stata pubblicata la legge regionale n. 1 del 21 gennaio 2022 recante «Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della regione per l'esercizio 2022».

Alcune disposizioni della predetta legge violano norme e principi costituzionali direttamente applicabili anche alle autonomie speciali eccedendo comunque dalle competenze attribuite alla Regione siciliana dallo statuto speciale di autonomia approvato con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Segnatamente:

1) l'art. 9, comma 1, lettera a) della predetta legge, il quale recita:

1. Alla legge regionale 19 novembre 2021, n. 28 sono apportate le seguenti modifiche:

a) al comma 1 dell'art. 1 le parole da «Per le finalità» fino a «e successive modificazioni» sono sostituite dalle parole «Per le finalità legate all'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione del personale del Corpo forestale della Regione siciliana»;

2) l'art. 10 della predetta legge, il quale dispone:

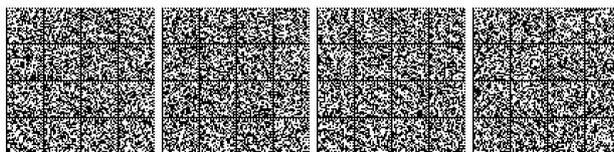
1. Al fine di scongiurare l'interruzione dei servizi in favore degli allevatori, le disposizioni di cui all'art. 17 della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8 e successive modificazioni, continuano ad applicarsi per gli esercizi finanziari 2022 e 2023.

Il Presidente del Consiglio ritiene che le suddette disposizioni siano incostituzionali, rispettivamente, quanto all'art. 9, comma 1, lettera a) per contrasto con l'art. 81, terzo comma della Costituzione, e, quanto all'art. 10 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, e, pertanto, vengono impugnate ai sensi dell'art. 127 della Costituzione per i seguenti

MOTIVI

1) Illegittimità dell'art. 9, comma 1, lettera a) della legge regionale siciliana n. 1/2022 per contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione, nonché con gli articoli 14 e 17 dello statuto speciale di autonomia, regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

L'art. 9, comma 1, lettera a), è da ritenersi incostituzionale per violazione dell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi di spesa di cui all'art. 81, terzo comma, della Costituzione.



Come si è detto, l'articolo in parola ha novellato l'art. 1, comma 1, della legge regionale 19 novembre 2021, n. 28 (recante «Norme in materia di funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana»), così disponendo:

«a) al comma 1 dell'art. 1 le parole da «Per le finalità» fino a «e successive modificazioni» sono sostituite dalle parole «Per le finalità legate all'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione del personale del Corpo forestale della Regione siciliana».

Pertanto, il testo aggiornato dell'art. 1, della legge regionale n. 28/2021 adesso recita (in grassetto la parte nuova):

«1. Per le finalità **legate all'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione del personale del Corpo forestale della Regione siciliana** è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2021, la spesa di euro 3.000.000,00 (Missione 9, programma 5, capitolo 15021 - spese per l'espletamento di concorsi per l'assunzione del personale del Corpo forestale della regione (cap. 14210)).

2. Agli oneri di cui al comma 1 pari a complessivi euro 3.000.000,00 si fa fronte, per l'esercizio finanziario 2021, mediante riduzione delle disponibilità della missione 9, programma 5, capitolo 150001».

Il testo previgente dell'art. 1, della legge regionale n. 28/2021 era il seguente (in grassetto la parte sostituita):

«1. Per le finalità **assunzionali di cui all'art. 1 della legge regionale 20 luglio 2020, n. 16 e successive modificazioni** è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2021, la spesa di euro 3.000.000,00 (missione 9, programma 5, capitolo 150521 - spese per l'espletamento di concorsi per l'assunzione del personale del Corpo forestale della regione. (cap. 14210)).

2. Agli oneri di cui al comma 1 pari a complessivi euro 3.000.000,00 si fa fronte, per l'esercizio finanziario 2021, mediante riduzione delle disponibilità della missione 9, programma 5, capitolo 150001».

L'intento perseguito dal legislatore regionale mediante la modifica introdotta dalla norma in esame appare essere quello di superare i rilievi di illegittimità costituzionale sui quali si fonda l'impugnativa dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge regionale n. 28/2021, deliberata dal Consiglio dei ministri il 21 gennaio 2022, e per la quale è pendente il giudizio davanti alla Corte rubricato al r.o. n. 6/2022, con udienza pubblica fissata al prossimo 5 luglio 2022.

A tal fine il legislatore regionale ha modificato le finalità della spesa ivi prevista, sostituendo le parole «finalità assunzionali» di personale del Corpo forestale regionale — disciplinate dalla legge regionale n. 16/2020 — con le parole «finalità legate all'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione» del suddetto personale, ma ha mantenuto inalterato il comma 2, concernente la modalità di reperimento delle risorse per sostenere l'intera spesa autorizzata, che resta, quindi, la contestuale, pari, riduzione delle disponibilità della missione 9, programma 5, capitolo 150001, denominato «Stipendi ed altri assegni fissi da erogare al personale a tempo indeterminato, con qualifica diversa da quella dirigenziale, in servizio presso il Comando del Corpo forestale e presso il Dipartimento sviluppo rurale. (Spese obbligatorie)».

Appare opportuno esaminare il contesto nel quale si inserisce l'art. 9, comma 1, in questione.

La norma in esame costituisce un ulteriore intervento legislativo per individuare la copertura finanziaria per procedere all'assunzione di personale autorizzata dalla legge regionale n. 16 del 20 luglio 2020 (recante «Norme per il funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana. Disposizioni varie») e rifinanziata con legge regionale n. 29 del 3 dicembre 2020 (recante «Norme per il funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana»).

Con la prima legge era stata autorizzata una spesa annua di 2 milioni di euro per il triennio 2020-2022, mentre con la seconda legge la spesa autorizzata per le assunzioni era stata incrementata di ulteriori 5 milioni di euro per gli esercizi finanziari 2021 e 2022.

Entrambe le leggi sono state impuginate davanti alla Corte per violazione, sotto il profilo qui considerato, dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, in quanto prive di copertura finanziaria:

da un lato per l'inidoneità del capitolo individuato, missione 9, programma 5, capitolo 15001, denominato «Stipendi ed altri assegni fissi da erogare al personale a tempo indeterminato, con qualifica diversa da quella dirigenziale, in servizio presso il Comando del Corpo forestale e presso il Dipartimento sviluppo rurale. (Spese obbligatorie)» contenente risorse destinate a spese obbligatorie non comprimibili in quanto relativo alla retribuzione del personale già in servizio;

dall'altro per la mancata messa a regime della spesa negli esercizi finanziari successivi, pur trattandosi di oneri di natura pluriennale e continuativa.

La Corte ha riunito i ricorsi e con sentenza n. 226 depositata il 2 dicembre 2021 ha accolto tutti i rilievi dichiarando l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate e, in particolare, per quanto rileva in questa sede, delle norme relative alla spesa per le nuove assunzioni di cui all'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 29/2020.



Sotto questo profilo la Corte:

ha riconosciuto la fondatezza delle censure relative al vincolo di destinazione delle risorse allocate nel capitolo di bilancio destinato alle retribuzioni, trattandosi di spese obbligatorie del personale che, per loro natura, si sottraggono a ipotesi di facile comprimibilità;

ha evidenziato il fatto che l'assenza di una analitica dimostrazione, da parte regionale, da compendiarsi principalmente nella relazione tecnica, di una eventuale e permanente eccedenza di risorse tra quelle già stanziato nel predetto capitolo, non consente di distogliere risorse per finalità diverse da quelle di destinazione.

Peraltro, tra lo svolgimento dell'udienza di discussione e la pubblicazione della citata sentenza entrava in vigore la legge regionale n. 28/2021 «Norme in materia di funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana», composta di due sole norme entrambe di contenuto finanziario.

In particolare:

l'art. 1, per le finalità assunzionali disciplinate dalla legge regionale n. 16/2020, autorizza, per l'esercizio finanziario 2021, la spesa di 3 milioni di euro (missione 9, programma 5, capitolo 150521 - spese per l'espletamento di concorsi per l'assunzione del personale del Corpo forestale della regione cap. 14210) prevede che l'intera spesa sia coperta mediante riduzione delle disponibilità della missione 9, programma 5, capitolo 150001, che, come già rilevato, è quello destinato alle retribuzioni del personale in servizio;

il successivo art. 2 della legge regionale n. 28/2021 modifica la quantificazione delle risorse finanziarie destinate anch'esse alle sopradette assunzioni e autorizzate dagli articoli 1, comma 8, della legge regionale n. 16/2020 e 1 della legge regionale n. 29/2020, sopracitate.

Come cennato, analogamente alle precedenti impugnative, entrambi gli articoli della legge n. 28/2021 sono stati impugnati per violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

In questo contesto si inserisce, appunto, la norma in esame, l'art. 9, comma 1, della legge regionale n. 1/2022, con la quale, come illustrato in premessa, il legislatore regionale interviene sulle norme della legge regionale n. 28/2021 con l'obiettivo di superare i motivi dell'impugnativa e quindi far cessare la materia del contendere in sede di giudizio di legittimità costituzionale.

L'intervento in parola, però, non appare idoneo a raggiungere l'obiettivo sopradescritto, laddove l'art. 9, comma 1, lettera a), novellando le «finalità assunzionali» del comma 1 dell'art. 1, della legge regionale n. 28/2021 in «finalità legate all'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale del Corpo forestale» (assunzioni alle quali peraltro elimina le risorse necessarie prevedendo alla lettera b), l'abrogazione dell'art. 2 della legge regionale n. 28/2021), sembra modificare la finalità dell'autorizzazione di spesa, peraltro relativa all'esercizio finanziario 2021, ma non tocca il *vulnus* della norma che va a modificare, e cioè quel comma 2 della medesima disposizione che individua la fonte della copertura finanziaria.

Ne deriva che il totale delle risorse necessarie per le operazioni concorsuali, quantificate in 3 milioni di euro per l'esercizio finanziario 2021 a valere su missione 9, programma 5, capitolo 150521 («Spese per l'espletamento di concorsi per l'assunzione del personale del Corpo forestale della regione cap. 14210) continua, ai sensi del successivo comma 2, in vigore, ad essere reperito mediante la riduzione di pari somma delle disponibilità della missione 9, programma 5, capitolo 15001, finalizzato alle retribuzioni del personale in servizio del Corpo forestale, che reca risorse destinate a spese obbligatorie del bilancio della Regione siciliana, per l'esercizio finanziario 2021 — peraltro chiuso — di non facile comprimibilità, come già evidenziato dalla Corte (sentenza n. 226/2021).

Peraltro, anche in questa occasione la regione ha omesso di fornire adeguati elementi conoscitivi (da compendiarsi principalmente nella relazione tecnica) da cui si potesse dimostrare l'esistenza di eventuali permanenti eccedenze, tali da sopportare l'ulteriore peso di oneri per fini diversi da quelli cui sono vincolate; ciò anche nel rispetto delle modalità di copertura finanziaria delle spese e della documentazione contabile richiesta ai sensi dell'art. 17 della legge di contabilità n. 196/2009.

Al riguardo, va ricordato che la Corte, nella sentenza n. 226/2021, nell'affermare che il capitolo 150001 «è un "contenitore" di spese permanenti obbligatorie connesse allo *status* giuridico ed economico dei dipendenti del CFR», ha ritenuto che:

le argomentazioni regionali circa le disponibilità già presenti in bilancio siano prive «di fondamento e di ogni effettivo riscontro»;

«risulta indimostrato e comunque non corretto che le risorse già stanziato per spese previste in bilancio potessero contenere delle eccedenze tali da sopportare l'ulteriore peso di altri oneri non previsti al momento della decisione di bilancio. Infatti, costituisce principio generale che tutte le risorse stanziato in bilancio siano già interamente impe-



gnate e dirette a sovvenire a spese già ivi previste (*ex multis*, sentenze n. 171 del 2021 e n. 209 del 2017). Tale principio trova vieppiù applicazione per le spese obbligatorie per il personale, che per loro natura si sottraggono a ipotesi di facile comprimibilità»;

con riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione,

«il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione “opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte” (*ex plurimis*, sentenza n. 26 del 2013), applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale, precisando inoltre che lo stesso statuto della Regione siciliana, nell'attribuire alla regione competenza legislativa esclusiva su determinate materie e, tra queste, quella dello stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della regione (art. 14, lettera *q*)), ne ammette l'esercizio “nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato” (sentenza n. 235 del 2020)».

In tal senso, l'aver circoscritto la spesa alle procedure concorsuali non modifica la fondatezza dei rilievi di illegittimità costituzionale alla base dell'impugnativa dell'art. 1 della legge n. 28/2021, che si ripercuotono sulla novella.

Da quanto sopra deriva che l'art. 9, comma 1, lettera *a*) della legge regionale siciliana n. 1/2022 risulta affetto dalle medesime illegittimità già riscontrate sulla norma modificata, contrastando con il principio dell'obbligo di copertura finanziaria delle norme che comportino nuovi o maggiori oneri (e quindi in violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione), con la normativa statale in materia contabile, nonché con le norme dello statuto speciale della regione e della legislazione regionale (articoli 14 e 17 dello statuto speciale di autonomia, regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, che disciplinano la potestà legislativa della Regione siciliana) in materia di bilancio e contabilità per quanto riguarda la copertura finanziaria delle leggi regionali di spesa (art. 14 del testo coordinato delle norme in materia di bilancio e contabilità applicabili alla regione).

Per tali motivi se ne chiede l'annullamento.

2) Illegittimità dell'art. 10 della legge regionale siciliana n. 1/2022 per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera *l*) della Costituzione, con riferimento all'art. 36 del decreto legislativo n. 165/2001, quale norma interposta, nonché con gli articoli 14 e 17 dello statuto speciale di autonomia, regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

L'art. 10 (recante «Disposizioni riguardanti l'Istituto zootecnico sperimentale per la Sicilia») dispone che:

«Al fine di scongiurare l'interruzione dei servizi in favore degli allevatori, le disposizioni di cui all'art. 17 della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8 e successive modificazioni, continuano ad applicarsi per gli esercizi finanziari 2022 e 2023».

Orbene, il richiamato art. 17 della legge regionale n. 8/2017 (legge di stabilità regionale 2017, in seguito modificato con le leggi regionali n. 8/2018 e n. 9/2020), nel dettare disposizioni in materia di associazioni regionali degli allevatori, aveva modificato alcune leggi regionali quali la legge regionale n. 12/1989, la legge regionale n. 9/2015 e la legge regionale n. 24/2016.

In particolare, il comma 1 del citato art. 17 aveva introdotto all'art. 6 della legge regionale n. 12/1989 il comma 8-*bis* e un nuovo testo del comma 9:

«1. All'art. 6 della legge regionale 5 giugno 1989, n. 12 e successive modifiche e integrazioni sono apportate le seguenti modifiche:

a) dopo il comma 8 è aggiunto il seguente:

“8-*bis*. L'Istituto sperimentale zootecnico, nelle more della stipula delle convenzioni di cui al comma 8, è autorizzato, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di divieti assunzionali, alla stipula di contratti di lavoro a tempo determinato con i lavoratori licenziati dagli enti di cui al comma 1, che si trovino nelle condizioni eccezionali di non potere svolgere il servizio. Per le finalità di cui al presente comma, i medesimi lavoratori accedono ad un albo appositamente costituito presso l'Istituto sperimentale zootecnico, che è autorizzato ad attingere dall'albo per le assunzioni necessarie a scongiurare l'interruzione dei servizi di selezione del bestiame per i libri genealogici, dei controlli funzionali e dei servizi di assistenza tecnica agronomica/veterinaria di cui al comma 7.”;

b) il comma 9 è sostituito dal seguente: “9. Alla spesa per le azioni di cui ai commi precedenti da parte degli organismi interessati si fa fronte con le disponibilità del bilancio regionale previste nei capitoli 144111 e 143707, oltre che con il finanziamento del MIPAAF destinato alle predette iniziative”».

Pertanto, con la previsione introdotta dall'art. 10 in esame, che estende temporalmente l'applicazione dell'art. 17 della legge regionale n. 8/2017, e quindi del comma 8-*bis* dell'art. 6 della legge regionale n. 12/1989, si consente all'Istituto sperimentale zootecnico, di continuare ad assumere, per ulteriori due anni (esercizi finanziari 2022-2023), con contratti a tempo determinato e in deroga ai limiti assunzionali vigenti, attingendo da un apposito albo appositamente costituito, i lavoratori licenziati dalle associazioni regionali degli allevatori della Sicilia (gli enti di cui al comma 1 dell'art. 6 della legge regionale n. 12/1989).



Ciò nelle more della stipula di apposite convenzioni con le predette associazioni, atte a consentire all'Istituto di svolgere le funzioni affidate dall'assessore per l'agricoltura e con il precipuo fine di scongiurare l'interruzione dei servizi.

Ciò premesso, va rilevato che il percorso di assunzioni a tempo determinato appena descritto, configurato con la legge regionale n. 8/2017, avrebbe potuto, al tempo dell'adozione dell'intervento normativo, ritenersi astrattamente coerente con i presupposti di temporaneità ed eccezionalità (che devono sussistere per il ricorso a tale tipologia di contratti), tenuto conto delle seguenti condizioni:

1. l'affidamento all'epoca di nuove funzioni all'Istituto;
2. il riferimento all'*iter* di conclusione delle convenzioni con le associazioni degli allevatori;
3. l'impossibilità di svolgere il servizio da parte dei medesimi enti associativi.

La situazione deve però ritenersi mutata per effetto dell'estensione al 2023 dell'arco temporale di riferimento.

Tale circostanza, oltre a rendere indeterminato il *dies a quo* cui ancorare la decorrenza dei contratti in parola, che non possono avere durata superiore a trentasei mesi, in base alla normativa statale applicabile ai contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni (art. 1, comma 3, del decreto-legge n. 87/2018, in relazione alla modifica dell'art. 19 del decreto legislativo n. 81/2018) fa di per sé venir meno i suindicati presupposti di temporaneità ed eccezionalità che ne legittimano l'utilizzo.

Occorre inoltre valutare la legittimità dell'estensione temporale del meccanismo di reclutamento sopradescritto, attuata dall'art. 10 in esame, anche alla luce delle criticità proprie della disciplina introdotta dal citato art. 17, comma 1, della legge regionale n. 8/2017, in forza della quale le assunzioni a tempo determinato avvengono attingendo da un apposito albo costituito presso l'Istituto zootecnico in cui sono stati inseriti i lavoratori licenziati dalle associazioni degli allevatori.

Tale previsione consente, in sostanza, di eludere anche il principio di cui all'art. 35 del decreto legislativo n. 165/2001 — richiamato dall'art. 36 del decreto legislativo n. 165/2001 — secondo cui le assunzioni nelle amministrazioni pubbliche (e a tale categoria appartiene di certo l'Istituto in parola) avvengono tramite procedure selettive.

Il perdurare, dunque, di tale meccanismo consente al legislatore regionale di continuare a realizzare percorsi *extra ordinem* di utilizzo dei contratti a termine non conformi alle disposizioni nazionali di cui all'art. 36 del decreto legislativo n. 165/2001, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolati dal codice civile e dai contratti collettivi.

Sul punto si evidenzia come la Corte, nella sentenza n. 43/2020, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di una norma della Regione Sardegna, abbia espresso principi utili anche ai fini della valutazione della disposizione in questa sede impugnata, laddove afferma, in particolare, che:

«I profili concernenti l'assunzione e l'inquadramento del personale pubblico privatizzato, riconducibili alla materia dell'ordinamento civile, comportano l'applicabilità, anche per la Regione autonoma della Sardegna, dell'art. 36, comma 2, del T. U. del pubblico impiego, nella parte in cui introduce il limite delle "esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale" che devono sussistere per giustificare la stipula di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato: la disposizione regionale travalica detto limite, mancando di adeguati elementi che comprovino la sussistenza di un'effettiva situazione temporanea ed eccezionale».

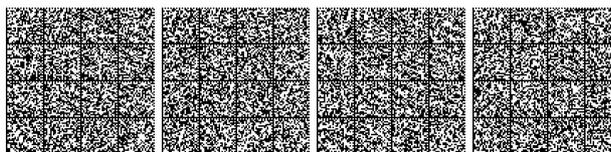
La Corte, in detta pronuncia, ha, inoltre, censurato la norma della Regione Sardegna anche per l'assenza di certezza «circa il carattere temporaneo ed eccezionale delle scelte poste in essere dalla regione autonoma», stante la mancata previsione di un termine finale che non può essere rimesso alla «discrezionalità dell'amministrazione», né ancorarsi ad un «riferimento del tutto generico» (come del resto appare generico, nel caso di specie, il nesso con la stipula delle convenzioni tra l'Istituto zootecnico e le associazioni di allevatori).

Pertanto, a sostegno della illegittimità costituzionale dell'art. 10 in parola, non osta il richiamo alla competenza legislativa primaria della regione in tema di «stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della regione» (ex art. 14, lettera q) dello statuto), posto che le disposizioni del decreto legislativo n. 165 del 2001, in quanto norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica (art. 1, comma 3 dello stesso decreto), rappresentano comunque un limite anche per la potestà legislativa delle regioni a statuto speciale.

Si rammenta, in ogni caso che, per costante giurisprudenza,

«non è necessario confrontarsi con le competenze statutarie quando la difesa statale, nel definire l'oggetto del giudizio, muove da una impostazione di radicale esclusione di tali competenze. In altri termini, nei casi in cui l'ambito materiale a cui ricondurre la norma impugnata è immediatamente riferibile ad un titolo di competenza riservato allo Stato, non è necessario il previo confronto del ricorrente con le competenze legislative assegnate dallo statuto speciale alla regione autonoma» (sentenze n. 273 e n. 25 del 2020, n. 153 del 2019 e sentenza n. 5/2022).

In ragione di tutto quanto sopra esposto si ritiene sussistano i presupposti per la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 10 della legge regionale siciliana n. 1/2022 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, il quale riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordinamento civile e per conseguente violazione dell'art. 36 del decreto legislativo n. 165/2001, quale norma interposta.



P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi e conseguentemente annullare l'art. 9, comma 1, lettera a) e l'art. 10 della legge regionale siciliana n. 1 del 21 gennaio 2022 per i motivi e nei limiti illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 28 marzo 2022.

Roma, 28 marzo 2022

L'avvocato dello Stato: URBANI NERI

Il vice avvocato generale dello Stato: DE BELLIS

22C00068

N. 38

*Ordinanza del 18 marzo 2022 del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana
sul ricorso proposto da G. G. contro Università degli studi di Palermo*

Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Previsione di obblighi vaccinali per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario che svolgono la loro attività nelle strutture sanitarie, sociosanitarie e socio-assistenziali, pubbliche e private, nelle farmacie, parafarmacie e negli studi professionali (nel caso di specie: studente tirocinante, iscritto al corso di laurea in infermieristica) - Omissione o differimento della vaccinazione solo in caso di accertato pericolo per la salute, in relazione a specifiche condizioni cliniche - Sospensione, nel caso di accertata inosservanza dell'obbligo vaccinale, dal diritto di svolgere prestazioni o mansioni che implicano contatti interpersonali o che comportano il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2.

– Decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), art. 4, commi 1 e 2.

Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Consenso informato - Omessa previsione dell'esclusione dalla sottoscrizione del consenso informato nelle ipotesi di trattamenti sanitari obbligatori - Previsione di obblighi vaccinali per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario - Omessa previsione dell'esclusione dell'onere del consenso informato nel caso di vaccinazione obbligatoria.

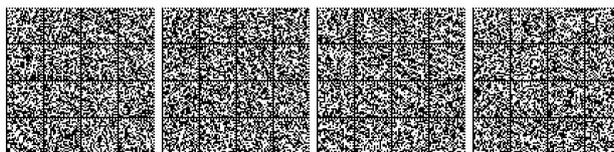
– Legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), art. 1; decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), art. 4.

IL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

SEZIONE GIURISDIZIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1272 del 2021, proposto da G. G., rappresentato e difeso dagli avvocati Vincenzo Sparti e Roberto De Petro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro Università degli studi Palermo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, domiciliataria *ex lege* in Palermo, via Valerio Villareale n. 6; e con l'intervento di *ad adiuvandum*:



avv. L. A., rappresentato e difeso da sé stesso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Anief, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e sig.ra A. C., rappresentati e difesi dagli avvocati Nicola Zampieri e Walter Miceli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma dell'ordinanza cautelare del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima) n. 568/2021, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Università degli studi Palermo;

Visti gli atti di intervento *ad adiuvandum*;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 16 marzo 2022 il Cons. Maria Stella Boscarino e uditi per le parti gli avvocati come da verbale.

1. L'appellante, dopo aver premesso di essere iscritto al terzo anno del corso di laurea d'infermieristica presso l'Università degli studi di Palermo e che, al fine di completare gli studi, avrebbe dovuto partecipare al tirocinio formativo all'interno delle strutture sanitarie, espone che ciò gli è stato impedito dall'Università (in quanto non vaccinato contro il virus Sars-CoV-2), con gli atti impugnati in primo grado, con specifico riferimento alla nota, datata 27 aprile 2021, sottoscritta dal rettore e dal direttore generale, con la quale si è disposto che i tirocini di area medica/sanitaria «potranno proseguire in presenza all'interno delle strutture sanitarie, a seguito della somministrazione vaccinale anti Covid-19».

Con l'appello in epigrafe ha impugnato avanti questo C.G.A.R.S. l'ordinanza del T.A.R. Sicilia che ha respinto la domanda cautelare nel ricorso proposto avverso il provvedimento datato 27 aprile 2021, e gli atti presupposti e conseguenziali. L'appellante ha dedotto di non potersi sottoporre all'inoculazione del vaccino sia per la natura sperimentale dello stesso, sia perché in passato aveva contratto il virus Sars-CoV-2, per cui ritiene di godere di memoria anticorpale e di immunità naturale perenne, e d'altra parte, ove si sottoponesse all'inoculazione, rischierebbe di morire per A.D.E. (acronimo per *Antibody Dependent Enhancement*), fenomeno (dettagliatamente descritto nella consulenza tecnica di parte prodotta dal ricorrente) di grave reazione del sistema immunitario, che ha condotto ad un decesso nel Comune Augusta, secondo le risultanze delle indagini penali.

Il Tribunale adito ha respinto la domanda cautelare avendo ritenuto «(...) che, in un'ottica di bilanciamento dei contrapposti interessi e allo stato dei fatti, appare prevalente l'interesse pubblico a evitare di fare frequentare le strutture sanitarie da soggetti non vaccinati esponendo al rischio di contagio operatori sanitari e pazienti ivi presenti».

2. Con il ricorso in appello si è lamentata l'erroneità dell'ordinanza, avuto riguardo ai vizi rilevati nell'atto introduttivo:

— carenza assoluta di potere in capo al rettore, che non potrebbe introdurre limitazioni al diritto allo studio e trattamenti di dati vaccinali non previsti da alcuna norma di legge;

— violazione del considerando n. 36 del regolamento UE 953-2021 e dell'art. 1, comma 6, del decreto-legge n. 111 del 6 agosto 2021 (la cd. certificazione verde si ottiene non solo in seguito ad avvenuta vaccinazione, ma anche in virtù di certificazione medica, laddove si sia già contratto il Covid, come nel caso del ricorrente, o di tampone);

— violazione dell'art. 4, decreto-legge n. 44/2021 (convertito in legge n. 76/2021), dal quale non discenderebbe alcun obbligo vaccinale per gli studenti universitari;

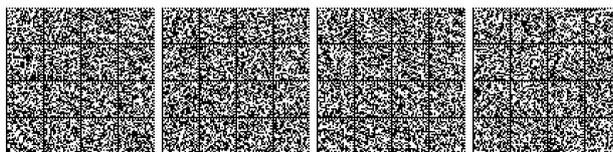
— erroneità dell'ordinanza nella parte in cui si adduce che un soggetto non vaccinato esporrebbe operatori sanitari e pazienti al rischio di contagio;

— la terapia genica sperimentale in corso di somministrazione è basata sulla proteina-S degli «*spike*» del ceppo virale originario di Wuhan, che ormai non sarebbe più in circolazione, avendo il coronavirus subito decine di migliaia di mutazioni;

— non potrebbe esservi obbligo vaccinale avente ad oggetto farmaci sperimentali, tali essendo i sieri in questione, sottoposti a farmacovigilanza (passiva e non attiva), per i quali viene demandato al titolare dell'autorizzazione all'immissione in commercio di fornire la relazione finale sugli studi clinici;

— non sarebbe possibile nel nostro ordinamento porre un obbligo vaccinale basato su farmaci sperimentali, ostando a ciò il regolamento UE 2014, articoli 28 e segg., e l'art. 32, ultimo comma della Costituzione, il quale vieta trattamenti contrari alla dignità umana;

— nell'VIII rapporto dell'AIFA, sono stati segnalati eventi avversi gravi in oltre il 13% dei casi; inoltre, il database europeo «*Eudravigilance*», basato esclusivamente sulla vigilanza passiva, annovera ben ventitre mila morti e oltre due milioni di eventi avversi;



— infatti nella seduta del Parlamento europeo n. B9-0475/2021 del giorno 23 settembre 2021 è stata proposta l'istituzione di un «Fondo europeo di risarcimento per le vittime dei “vaccini contro la COVID-19”»;

— le cifre afferenti a morte ed eventi avversi causati dai vaccini sarebbero ampiamente sottostimate a causa del fatto che la farmacovigilanza passiva si basa su segnalazioni spontanee;

— il cospicuo numero di deceduti e gravi invalidi in seguito alla somministrazione dei farmaci sperimentali in questione (ad es. nel Regno Unito la mortalità dei giovani nel 2021 sarebbe aumentata del 47% rispetto allo stesso periodo dello scorso anno, specie per miocarditi) escluderebbe la configurabilità di un «obbligo vaccinale» ex art. 32 della Costituzione;

— laddove si ritenga, quindi, applicabile agli studenti l'obbligo di vaccinazione, ne conseguirebbe l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 decreto-legge n. 44/2021 sia per la violazione dell'art. 117 della Costituzione, e cioè per il mancato rispetto del Trattato di Norimberga sul libero consenso alle sperimentazioni, sia per la violazione dell'art. 3 della Costituzione;

— contrariamente a quanto affermato nelle difese dell'Università, sussisterebbe il pregiudizio irreparabile per il diritto allo studio perché l'appellante ha sostenuto tutti gli altri esami ed esaurito le lezioni da seguire;

— l'appellante ripropone i motivi di ricorso non esaminati in primo grado (invalidità derivata per illegittimità della dichiarazione dello stato di emergenza; illegittimità della proroga dello stato di emergenza contenuta nell'art. 1 del decreto-legge 23 luglio 2021 n. 105; sovrastima dei decessi dovuti al Covid-19, come evincibile anche dal rapporto dell'ISS aggiornato al 19 ottobre 2021, in quanto viene imputato al Covid ogni decesso avvenuto in «assenza di una chiara causa di morte diversa dal Covid-19» e «ai fini della valutazione di questo criterio, non sono da considerarsi cause di morte diverse dal Covid le patologie preesistenti tra cui tumore, patologie cardiovascolari, diabete»);

— invoca il principio di primazia del diritto eurounitario con riferimento, tra l'altro, al consenso informato e al trattamento dei dati personali.

3. Con una prima memoria l'appellante ha ribadito l'inesigibilità nei propri riguardi dell'obbligo di vaccinazione, attesa l'immunità naturale ottenuta per effetto della guarigione.

Ha evidenziato, poi, il continuo incremento di morti e colpiti da eventi avversi, siccome registrati nel *database «Eudravigilance»*, evidente anche in Italia, nonostante i limiti della sorveglianza passiva.

Ha insistito nell'eccezione d'illegittimità costituzionale delle norme per come sollevata nell'appello cautelare e alla luce di ulteriori considerazioni svolte in memoria.

4. Questo Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con ordinanza collegiale istruttoria n. 38 del 2022 del 17 gennaio 2022, ritenuta la sussistenza dell'obbligo vaccinale per l'appellante (dovendosi ascrivere gli studenti universitari ed i tirocinanti all'interno della categoria dei soggetti sottoposti a tale prescrizione ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge n. 44/2021), premessi alcuni cenni sul quadro giurisprudenziale in materia di obbligo vaccinale, ha disposto approfondimenti istruttori, affidati ad un collegio composto dal Segretario generale del Ministero della Salute, dal Presidente del Consiglio Superiore della Sanità operante presso il Ministero della Salute e dal direttore della Direzione generale di prevenzione sanitaria, con facoltà di delega.

5. In data 11 febbraio 2022 l'avvocato L. A. ha depositato atto di intervento in giudizio *ad adiuvandum*.

6. In data 25 febbraio 2022 l'organo incaricato dell'istruttoria ha depositato una relazione, corredata da documentazione illustrativa, rendendo i chiarimenti richiesti con l'ordinanza istruttoria n. 38/2022.

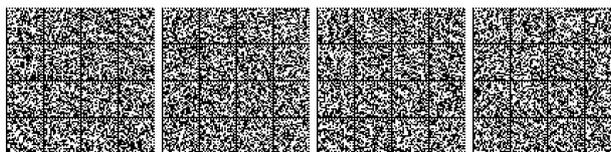
7. In data 11 marzo 2022 hanno depositato atto di intervento *ad adiuvandum* l'Associazione Professionale e Sindacale (in sigla ANIEF) e la sig.ra C. A.

In pari data si è costituita in giudizio l'Università degli studi di Palermo intimata.

8. Tutte le parti in giudizio, in seguito al deposito istruttorio, hanno prodotto memorie e documentazione a supporto delle tesi ivi argomentate.

L'appellante ha altresì prodotto due consulenze tecniche di parte, volte, tra l'altro, a contestare i dati e le prospettazioni contenuti nella relazione istruttoria.

L'Università degli studi di Palermo ha eccepito l'inammissibilità dell'azione proposta, sia per violazione dell'art. 41 comma 2 del codice del processo amministrativo — non essendo stato il ricorso originario notificato ad «almeno uno dei controinteressati» — che per carenza dell'interesse a ricorrere, non essendo l'annullamento giurisdizionale dell'atto impugnato (prot. n. 44582 del 27 aprile 2021) in grado di arrecare alcun vantaggio all'interesse sostanziale del ricorrente, dichiarato inidoneo allo svolgimento delle proprie mansioni dal medico competente ai sensi dell'art. 41, decreto legislativo n. 81/2008, con atto (asseritamente) non impugnato.



Nel merito, ha evidenziato l'infondatezza delle argomentazioni svolte dall'appellante in quanto «incentrate su assiomi personalistici e sostanzialmente indimostrati, specie alla luce dei dati oggettivi emersi in sede istruttoria».

Il provvedimento impugnato, in ogni caso, sarebbe meramente esecutivo delle disposizioni di legge emergenziali, rispetto alla quale non residuerebbero spazi di discrezionalità dell'Amministrazione nella sua declinazione «periferica».

9. All'udienza camerale del 16 marzo 2022, previo avviso alle parti *ex art. 73*, comma 3 del codice del processo amministrativo circa la sussistenza di profili di inammissibilità degli atti di intervento, sono stati richiesti alcuni chiarimenti all'organo incaricato dell'istruttoria (interventuto mediante delega al dott. Giovanni Leonardi ed al prof. Franco Locatelli), resi oralmente; quindi, le parti hanno discusso la causa che è stata trattenuta in decisione.

10. Sulla già dichiarata inammissibilità degli interventi *ad adiuvandum* Con separata ordinanza cautelare (n. 117/2022) il Collegio ha dichiarato l'inammissibilità degli atti di intervento *ad adiuvandum* (per le ragioni ivi espresse) e riservato ogni determinazione sulla richiesta di sospensione all'esito dell'incidente di costituzionalità che viene sollevato con il presente provvedimento.

11. Questioni di rito.

11.1. Le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Difesa Erariale sono, ad avviso del Collegio, infondate.

11.2. Quanto al primo profilo, in considerazione del fatto che, alla stregua degli indici pacifici in giurisprudenza (tra le più recenti del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia - Sezione Giurisdizionale, 21 ottobre 2021, n. 891), nel giudizio amministrativo per contro-interessato s'intende il soggetto, contemplato o individuabile nell'atto impugnato, che abbia un interesse sostanziale antitetico a quello del ricorrente.

Nel caso in questione, dalla lettura della nota del 27 aprile 2021 impugnata non si evince alcuna indicazione di una precisa azienda sanitaria ospedaliera ove l'appellante (che non consta avesse mai iniziato il tirocinio formativo) fosse stato avviato, né si evince, dagli atti di causa, nell'ambito di quali strutture ospedaliere gli studenti fossero ripartiti.

11.3. Quanto al secondo profilo, contrariamente a quanto si assume da parte dell'Università degli studi di Palermo, l'appellante ha comprovato (*cf.*: allegato 015 all'appello) di avere impugnato il giudizio di inidoneità, *ex art. 41*, comma 9, decreto legislativo n. 81/2008, ottenendone la riforma, giusto provvedimento n. 1230 del 24 giugno 2021 del Dipartimento di Prevenzione presso l'Azienda Sanitaria Provinciale di Palermo.

12. Il quadro normativo.

12.1. Alla data (27 aprile 2021) di adozione del provvedimento impugnato con il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado era vigente la formulazione originaria dell'art. 4 del decreto-legge n. 44/2021, che, nel testo precedente le modifiche apportate dalla legge di conversione 28 maggio 2021, n. 76, così stabiliva:

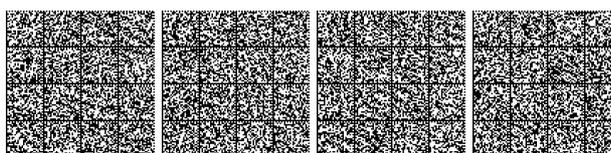
«1. In considerazione della situazione di emergenza epidemiologica da SARS-CoV2, fino alla completa attuazione del piano di cui all'art. 1, comma 457, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, e comunque non oltre il 31 dicembre 2021, al fine di tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza, gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario che svolgono la loro attività nelle strutture sanitarie, sociosanitarie e socio-assistenziali, pubbliche e private, nelle farmacie, parafarmacie e negli studi professionali sono obbligati a sottoporsi a vaccinazione gratuita per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2. La vaccinazione costituisce requisito essenziale per l'esercizio della professione e per lo svolgimento delle prestazioni lavorative rese dai soggetti obbligati. La vaccinazione è somministrata nel rispetto delle indicazioni fornite dalle regioni, dalle province autonome e dalle altre autorità sanitarie competenti, in conformità alle previsioni contenute nel piano.

2. Solo in caso di accertato pericolo per la salute, in relazione a specifiche condizioni cliniche documentate, attestate dal medico di medicina generale, la vaccinazione di cui al comma 1 non è obbligatoria e può essere omessa o differita. (*omissis*)».

12.2. La legge di conversione del decreto-legge n. 44/2021 (legge 28 maggio 2021, n. 76) modificava il comma 1 dell'art. 4 individuando quali operatori di interesse sanitario quelli di cui all'art. 1, comma 2, della legge 1° febbraio 2006, n. 43, a mente del quale «sono professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione, quelle previste ai sensi della legge 10 agosto 2000, n. 251, e del decreto del Ministro della sanità 29 marzo 2001, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 118 del 23 maggio 2001, i cui operatori svolgono, in forza di un titolo abilitante rilasciato dallo Stato, attività di prevenzione, assistenza, cura o riabilitazione».

12.3. L'art. 1, comma 1, lettera b) 4 del decreto-legge 26 novembre 2021 n. 172, poi, sostituiva l'art. 4 del decreto-legge n. 44/2021.

Al comma 1 veniva precisato che la vaccinazione gratuita obbligatoria dovesse intendersi comprensiva, a far data dal 15 dicembre 2021, della somministrazione della dose di richiamo successiva al ciclo vaccinale primario, nel rispetto delle indicazioni e dei termini previsti con circolare del Ministero della salute.



Il comma 2 dell'art. 4 veniva così riformulato:

«2. Solo in caso di accertato pericolo per la salute, in relazione a specifiche condizioni cliniche documentate, attestate dal medico di medicina generale, nel rispetto delle circolari del Ministero della salute in materia di esenzione dalla vaccinazione anti SARS-CoV-2, non sussiste l'obbligo di cui al comma 1 e la vaccinazione può essere omessa o differita».

12.4. In sede di conversione del decreto-legge n. 172/2021 (con la legge del 21 gennaio 2022, n. 3), infine, è stato approvato un emendamento che ha aggiunto all'art. 4, comma 1 del decreto-legge n. 44/2021 il comma 1-bis che stabilisce: «l'obbligo di cui al comma 1 è esteso, a decorrere dal 15 febbraio 2022, anche agli studenti dei corsi di laurea impegnati nello svolgimento dei tirocini pratico-valutativi finalizzati al conseguimento dell'abilitazione all'esercizio delle professioni sanitarie. La violazione dell'obbligo di cui al primo periodo determina l'impossibilità di accedere alle strutture ove si svolgono i tirocini pratico-valutativi. I responsabili delle strutture di cui al secondo periodo sono tenuti a verificare il rispetto delle disposizioni di cui al presente comma secondo modalità a campione individuate dalle istituzioni di appartenenza».

12.5. Quanto al cd. consenso informato, la disciplina generale è contenuta nella legge 22 dicembre 2017, n. 219, la quale, all'art. 1 stabilisce che «nel rispetto dei principi di cui agli articoli 2, 13 e 32 della Costituzione e degli articoli 1, 2 e 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, tutela il diritto alla vita, alla salute, alla dignità e all'autodeterminazione della persona» «nessun trattamento sanitario può essere iniziato o proseguito se privo del consenso libero e informato della persona interessata, tranne che nei casi espressamente previsti dalla legge». All'affermazione di tali principi è poi correlato il contenuto del comma quinto dell'art. 1, a mente del quale ogni persona capace di agire ha il diritto di rifiutare, in tutto o in parte, qualsiasi accertamento diagnostico o trattamento sanitario.

Quanto alla vaccinazione per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2, la previsione della sottoscrizione del modulo di consenso è stata aggiornata con nota prot. n. 12238-25/03/2021-DGPRES e successiva 0012469-28/03/2021-DGPREDGPRES-P della Direzione Generale della Prevenzione Sanitaria.

L'art. 5 del decreto-legge n. 44/2021, poi, ha regolato la manifestazione del consenso al trattamento sanitario del vaccino anti Covid-19 per i soggetti incapaci.

13. Cenni sui principali orientamenti giurisprudenziali.

In ordine alle problematiche sollevate dall'obbligo vaccinale in questione si sono registrati numerosi pronunciamenti giurisdizionali, in fasi cautelari o di merito, tra i quali si possono ricordare:

— le decisioni del Consiglio di Stato, sezione III, 20 ottobre 2021, n. 7045 nonché 28 febbraio 2022 n. 1381 (oltre a numerose pronunce in sede cautelare), che hanno ampiamente ricostruito le principali tematiche che vengono in rilievo nella materia in questione (sulle quali si veda *infra*, nel prosieguo dell'esposizione);

— la decisione del TAR Lombardia, sezione prima, che con ordinanza cautelare n. 192/2022 del 14.2.2022 ha preannunciato l'incidente di costituzionalità dell'art. 4, comma 4, del decreto-legge n. 44/2021, nel testo attualmente vigente, nella parte in cui prevede, per effetto dell'inadempimento all'obbligo vaccinale, la sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie;

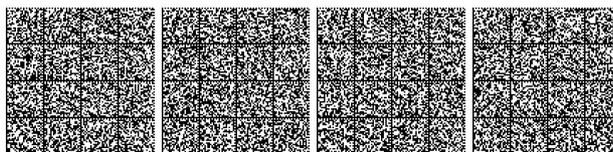
— l'ordinanza del Tribunale del Lavoro di Padova del 7 dicembre 2021, di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, con riferimento alla compatibilità con il regolamento numero 953/2021 e i principi di proporzionalità e non discriminazione dell'obbligo vaccinale anti-Covid a carico del personale sanitario, avuto riguardo, tra l'altro, al dubbio circa la perdurante validità delle autorizzazioni condizionate relative ai vaccini, ai sensi dell'art. 4 del regolamento n. 507 del 2006, una volta approvate cure alternative per l'infezione da virus SARS-CoV-2, nonché circa la legittimità dell'obbligo vaccinale a carico dei sanitari già contagiati, che abbiano perciò raggiunto una immunizzazione naturale, o che si oppongano all'obbligo vaccinale in relazione alle contro-indicazioni.

14. Circa la rilevanza della questione.

14.1. Il Collegio ritiene che i profili di ricorso volti a sostenere, a vario titolo, l'inapplicabilità agli studenti tirocinanti dell'obbligo vaccinale introdotto dall'art. 4 del decreto-legge n. 44/2021 siano infondati, avuto riguardo sia all'ampiezza della previsione (riferita alla categoria degli operatori sanitari destinatari dell'obbligo vaccinale) della normativa (sopra richiamata) applicabile *ratione temporis*, alla data di adozione dell'atto impugnato, sia alla *ratio* della stessa, che è evidentemente quella di proteggere la salute di chi frequenta i luoghi di cura, in particolare dei pazienti, che spesso si trovano in condizione di fragilità e sono esposti a gravi pericoli di contagio.

A tale conclusione il Collegio perviene:

— in aderenza ai principi espressi dalla decisione del Consiglio di Stato, sezione III, sentenza 20 ottobre 2021, n. 7045, secondo la quale la vaccinazione obbligatoria selettiva introdotta dall'art. 4 del decreto-legge n. 44/2021 per il personale medico e, più in generale, di interesse sanitario risponde ad una chiara finalità di tutela non solo — e anzi-



tutto — di questo personale sui luoghi di lavoro e, dunque, a beneficio della persona, ma a tutela degli stessi pazienti e degli utenti della sanità, pubblica e privata, secondo il principio di solidarietà (art. 2 della Costituzione), e più in particolare delle categorie più fragili e dei soggetti più vulnerabili, che sono bisognosi di cura ed assistenza, spesso urgenti, e proprio per questo sono di frequente o di continuo a contatto con il personale sanitario o sociosanitario nei luoghi di cura e assistenza;

— in coerenza con le previsioni di cui all'art. 2 del decreto legislativo n. 81/2008 (integrato e modificato dal decreto legislativo n. 106/2009), in materia di igiene e sicurezza del lavoro, che qualifica «lavoratore» la persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, inclusi i soggetti beneficiari delle iniziative di tirocini formativi e di orientamento, gli allievi degli istituti di istruzione ed universitari ed i partecipanti ai corsi di formazione professionale nei quali si faccia uso di laboratori, attrezzature di lavoro in genere, agenti chimici, fisici e biologici.

Pertanto, ad avviso del Collegio, l'art. 4 del decreto-legge n. 44/2021, laddove prevede l'obbligo vaccinale per «gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario», deve interpretarsi nel senso di includere i tirocinanti che, nell'ambito del percorso formativo, vengano a contatto con l'utenza in ambito sanitario, ricorrendo le medesime ragioni di tutela dei pazienti.

14.2. Il provvedimento dell'Ufficio di Gabinetto del rettore dell'Università degli studi di Palermo prot. n. 44582 del 27 aprile 2021 impugnato è stato adottato nel vigore dell'originaria formulazione dell'art. 4 del decreto-legge n. 44/2021, sicché, alla stregua dell'interpretazione prospettata, il provvedimento impugnato risultava legittimo, senza che a tale conclusione ostino le sopravvenienze normative (sopra richiamate) che hanno, di volta in volta, riformulato la disposizione, fino a pervenire all'attuale testo, dalla cui lettura sembrerebbe desumersi che il legislatore abbia inteso introdurre l'obbligo vaccinale per gli studenti tirocinanti solo in sede di conversione del decreto-legge n. 172/2021.

Tale interpretazione, in realtà, non era enucleabile dal testo originario della norma.

L'atto, quindi, era in origine rispondente alla formazione regolatrice della fattispecie; né la normativa sopravvenuta all'emanazione del provvedimento può ritenersi aver inciso sulla sua validità, in conformità al principio generale secondo il quale la legittimità di un provvedimento deve essere apprezzata con riferimento allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della sua emanazione, secondo il principio *tempus regit actum*, con conseguente irrilevanza delle sopravvenienze normative, salvo l'esercizio del potere di autotutela al fine della rimozione degli effetti del provvedimento conforme alla normativa dettata *illo tempore* ma difforme dalla normativa sopravvenuta; autotutela, nella specie, non esercitata.

Di guisa che il provvedimento impugnato in primo grado, legittimo al momento dell'emanazione, sarebbe divenuto, in teoria, affetto da «illegittimità sopravvenuta» nell'ambito di un arco temporale comunque ormai consumatosi, posto che, in ogni caso, dal 15 febbraio risulta esplicitamente introdotto l'obbligo vaccinale per i tirocinanti.

Ma tale «illegittimità sopravvenuta», peraltro ormai venuta meno, non potrebbe certamente determinare l'annullamento del provvedimento, con tutte le conseguenze correlate, anche in termini risarcitori.

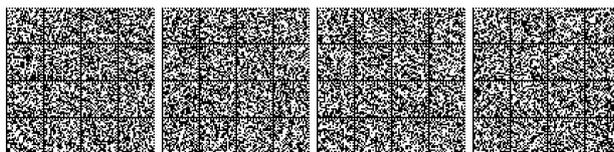
Ad avviso del Collegio, la corretta esegesi della nonna all'epoca vigente non poteva che condurre all'applicazione dell'obbligo vaccinale anche ai tirocinanti.

Indubbiamente si è consapevoli della delicatezza di una interpretazione *secundum ratio* in materia di trattamento sanitario obbligatorio.

Ma, ove si ritenesse diversamente, dovrebbe apprezzarsi la non manifesta infondatezza del dubbio di legittimità costituzionale (in relazione agli articoli 3 e 32 della Carta) del complesso normativo, ove diversamente interpretato, in quanto, a fronte della *ratio* di protezione dei soggetti fragili in ambito ospedaliero, avrebbe irrazionalmente esentato dalla vaccinazione obbligatoria, fino al 15 febbraio 2022, una categoria di soggetti (studenti tirocinanti) destinati ad operare a stretto contatto con l'utenza, in situazione del tutto analoga ai medici e agli altri operatori sanitari, rischiando di compromettere, senza alcuna apprezzabile ragione, le esigenze di tutela che hanno determinato l'introduzione dell'obbligo vaccinale.

14.3. Una volta che i tirocinanti erano soggetti all'obbligo in questione, viene smentita la dedotta incompetenza dell'Amministrazione, in quanto l'atto impugnato non ha introdotto *ex novo* un obbligo vaccinale ma ha dato una corretta interpretazione della normativa in materia.

14.4. Come già rilevato con l'ordinanza di questo Consiglio n. 38/2022, allo stato normativo attuale l'obbligo vaccinale non sussiste in caso di accertato pericolo per la salute, in relazione a specifiche e documentate condizioni cliniche, attestate nel rispetto di quanto disposto dalle circolari del Ministero della salute in materia di esenzione dalla vaccinazione anti SARS-CoV-2 (su cui v. *infra*). Tuttavia, dalla documentazione in atti non si evince tale condizione



in capo all'appellante; quanto all'immunizzazione a seguito di malattia naturale, comprovata dalla notifica da parte del medico curante, la stessa determina il differimento della vaccinazione alla prima data utile prevista dalle circolari del Ministero della salute, e dalla documentazione in atti risulta il superamento di tale periodo, sicché l'appellante dovrebbe sottoporsi alla vaccinazione.

Motivo per cui vengono in rilievo le subordinate questioni di costituzionalità della normativa in materia di obbligo vaccinale Sars-Cov-2 sollevate dall'appellante.

15. Le doglianze dell'appellante.

15.1. Nel corso del giudizio, e anche in esito alle risultanze istruttorie, le argomentazioni di parte appellante si sono focalizzate sulla pretesa illegittimità del complesso normativo che ha introdotto l'obbligo vaccinale, con riferimento, da un canto, alla specifica situazione dei soggetti che abbiano contratto in precedenza il virus, e comunque in relazione alla lamentata pericolosità dei vaccini attualmente utilizzati in Italia.

15.2. Alle risultanze istruttorie (sulle quali ci si soffermerà *infra*) parte ricorrente ha opposto una serie di eccezioni, compendiate nelle consulenze tecniche depositate in vista dell'udienza camerale.

In estrema sintesi, gli studiosi incaricati dall'appellante, dopo aver ricordato che i vaccini disponibili per fronteggiare il virus SARS-Cov-2 appartengono a tre tipologie (tipo tradizionale, a virus inattivato; vaccini proteici; vaccini basati sull'utilizzo di DNA o RNA), si sono soffermati sulla terza tipologia di farmaci, per la prima volta somministrati su larga scala, il cui meccanismo, differente dai vaccini convenzionali (e che ne dovrebbe determinare, a loro avviso, l'ascrizione alla categoria delle terapie geniche, come definite al punto 2.1 All.I, p.IV, della direttiva 2001/83/CE), prevede la liberazione nei tessuti e negli organi di principi attivi che inducono le relative cellule a produrre la proteina virale che sarà poi riconosciuta dal sistema immunitario, innescando i processi di produzione di anticorpi.

Gli studiosi incaricati dall'appellante adducono che:

— il tempo medio di sviluppo di tali vaccini va dai sette ai nove anni; l'emergenza pandemica ha imposto di accelerare le tempistiche di sviluppo, allargando il campione dei soggetti trattati e sovrapponendo parzialmente le varie fasi di studio, ma, innegabilmente, è impossibile conoscere gli effetti a medio-lungo periodo;

— pur ammettendo che «i vaccini proteggono il soggetto immunizzato dalle conseguenze più gravi dell'infezione», i consulenti obiettano che gli stessi non fermano la diffusione del virus;

— sebbene i vaccinati «abbiano mostrato una minore propensione ad infettarsi», la propensione ad infettare gli altri risulterebbe simile tra vaccinati e non;

— «numerosi studi internazionali segnalano un incremento della mortalità generale nel periodo post-vaccinazione», inspiegabile in presenza delle misure protettive introdotte nel 2021 e considerato il cd. «effetto mietitura» a carico dei più anziani e fragili nell'arco dell'anno 2020, e dati anomali relativamente alla mortalità in paesi con alti tassi di vaccinazione;

— il *database* europeo *Eudravigilance* evidenzia, al febbraio 2022, un numero notevole di eventi gravi e mortali, «mai visto prima con altri vaccini», peraltro verosimilmente sottostimato, sia per la scarsa efficacia della farmacovigilanza spontanea, sia perché la correlazione viene sistematicamente esclusa in presenza di altre patologie; fenomeno aggravato, per quanto attiene alle segnalazioni provenienti dall'Italia, anche in relazione alla raccomandazione di cui alla nota AIFA del 9 febbraio 2021;

— di seguito, i consulenti di parte appellante offrono una loro interpretazione circa le ragioni per le quali si verificano i segnalati effetti avversi di infiammazione locale sistemica, aggregazione delle piastrine, trombosi, risposta iper-infiammatoria, complicanze cardiovascolari, tutti fenomeni che sarebbero strettamente dipendenti dai meccanismi di funzionamento dei vaccini a mRNA;

— evidenziano il rischio di effetti genotossici e di patogenicità della proteina Spike, non approfonditi, come si evincerebbe anche dall'esame della scheda del vaccino Pfizer, ove viene precisato che non sono stati effettuati studi di genotossicità e cancerogenicità, perché non richiesti dalle linee guida WHO, osservandosi che, però, l'esenzione era stata prevista per i vaccini a formulazione classica, per i quali si prevedono al più un paio di somministrazioni nell'arco della vita, mentre nel caso in questione sono previste somministrazioni ripetute, in tempi ravvicinati e per periodi al momento indefiniti, amplificando il rischio in virtù dell'effetto di accumulo;

— viene contestata la mancata previsione di screening sui vaccinandati, in relazione alle potenziali fonti di rischio, tra le quali una concomitante infezione Covid-19, nonostante il caso di un militare deceduto, poche ore dopo la vaccinazione, per ADE (acronimo di *antibody dependent enhancement*), come dimostrato in sede di autopsia;

— viene contestata l'attendibilità del sistema di farmacovigilanza, nelle attuali circostanze, considerato che, nel caso di nuove tecnologie, è essenziale identificare fenomeni patofisiologici attivati dal farmaco; le segnalazioni vengono eseguite solo in presenza di un ragionevole sospetto della correlazione con la somministrazione del vaccino, mentre andrebbero fatte in ogni caso, demandando ad una commissione di esperti multidisciplinare l'accertamento del nesso causale;



— dal terzo rapporto AIFA si evince che, nell'ambito dell'attuale vaccinovigilanza, si utilizza un algoritmo costruito e validato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, che tiene conto della relazione temporale tra vaccinazione ed evento; dalla lettura del rapporto si ricava che si perviene all'esclusione di responsabilità dei vaccini nell'ipotesi di decessi di soggetti con patologie pregresse quali malattie cardiovascolari, oncologiche, respiratorie, che, però, osservano i consulenti, costituiscono la maggior parte delle malattie umane nei Paesi occidentali; inoltre, risulterebbe, a loro avviso, arbitrario il criterio di esclusione dal calcolo dei decessi avvenuti successivamente ai quattordici giorni dall'avvenuta vaccinazione.

Per questa ed altre ragioni che, per esigenze di sintesi, non vengono qui riportate, la parte conclude nel senso dell'illegittimità, in rapporto al parametro costituzionale, dell'imposizione dell'obbligo vaccinale, specie per i soggetti che, come l'appellante, abbiano già contratto il virus.

16. Il parametro di legittimità costituzionale.

16.1. La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di vaccinazioni obbligatorie è salda nell'affermare che l'art. 32 della Costituzione postula il necessario temperamento del diritto alla salute della singola persona (anche nel suo contenuto di libertà di cura) con il coesistente e reciproco diritto delle altre persone e con l'interesse della collettività.

In particolare, la Corte ha precisato che — ferma la necessità che l'obbligo vaccinale sia imposto con legge — la legge impositiva di un trattamento sanitario non è incompatibile con l'art. 32 della Costituzione alle seguenti condizioni:

— se il trattamento è diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri;

— se si prevede che esso non incida negativamente sullo stato di salute di colui che è obbligato, salvo che per quelle sole conseguenze «che appaiano normali e, pertanto, tollerabili»;

— e se, nell'ipotesi di danno ulteriore, sia prevista comunque la corresponsione di una equa indennità in favore del danneggiato, e ciò a prescindere dalla parallela tutela risarcitoria (Corte costituzionale, sentenze n. 258 del 1994 e n. 307 del 1990).

In particolare, come affermato dalla sentenza 22 giugno 1990, n. 307, la costituzionalità degli interventi normativi che dispongano l'obbligatorietà di determinati trattamenti sanitari (nel caso di specie si trattava del vaccino antipolio) risulta subordinata al rispetto dei seguenti requisiti:

«il trattamento sia diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri, giacché è proprio tale ulteriore scopo, attinente alla salute come interesse della collettività, a giustificare la compressione di quella autodeterminazione dell'uomo che inerisce al diritto di ciascuno alla salute in quanto diritto fondamentale.

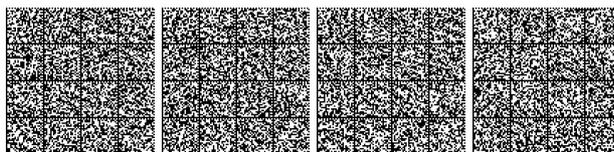
... un trattamento sanitario può essere imposto solo nella previsione che esso non incida negativamente sullo stato di salute di colui che vi è assoggettato, salvo che per quelle sole conseguenze, che, per la loro temporaneità e scarsa entità, appaiano normali di ogni intervento sanitario, e pertanto tollerabili.

Con riferimento, invece, all'ipotesi di ulteriore danno alla salute del soggetto sottoposto al trattamento obbligatorio — (...) — il rilievo costituzionale della salute come interesse della collettività non è da solo sufficiente a giustificare la misura sanitaria. Tale rilievo esige che in nome di esso, e quindi della solidarietà verso gli altri, ciascuno possa essere obbligato, restando così legittimamente limitata la sua autodeterminazione, a un dato trattamento sanitario, anche se questo importi un rischio specifico, ma non postula il sacrificio della salute di ciascuno per la tutela della salute degli altri».

E qualora il rischio si avveri, in favore del soggetto passivo del trattamento deve essere «assicurato, a carico della collettività, e per essa dello Stato che dispone il trattamento obbligatorio, il rimedio di un equo ristoro del danno patito».

Inoltre, le concrete forme di attuazione della legge impositiva di un trattamento sanitario o di esecuzione materiale del detto trattamento devono essere «accompagnate dalle cautele o condotte secondo le modalità che lo stato delle conoscenze scientifiche e l'arte prescrivono in relazione alla sua natura. E fra queste va ricompresa la comunicazione alla persona che vi è assoggettata, o alle persone che sono tenute a prendere decisioni per essa do ad assisterla, di adeguate notizie circa i rischi di lesione (...), nonché delle particolari precauzioni, che, sempre allo stato delle conoscenze scientifiche, siano rispettivamente verificabili e adottabili».

Come affermato con la decisione 18 gennaio 2018 n. 5, il temperamento di questi molteplici principi lascia spazio alla discrezionalità del legislatore nella scelta delle modalità attraverso le quali assicurare una prevenzione efficace dalle malattie infettive, potendo egli selezionare talora la tecnica della raccomandazione, talaltra quella dell'obbligo, nonché, nel secondo caso, calibrare variamente le misure, anche sanzionatorie, volte a garantire l'effettività dell'obbligo. Questa discrezionalità deve essere esercitata alla luce delle diverse condizioni sanitarie ed epidemiologiche,



accertate dalle autorità preposte (sentenza n. 268 del 2017) «e delle acquisizioni, sempre in evoluzione, della ricerca medica, che debbono guidare il legislatore nell'esercizio delle sue scelte in materia (così, la giurisprudenza costante della Corte sin dalla fondamentale sentenza n. 282 del 2002)».

A tal riguardo, si precisa ancora nella decisione n. 5/2018, i vaccini, al pari di ogni altro farmaco, sono sottoposti al vigente sistema di farmacovigilanza che fa capo principalmente all'Autorità italiana per il farmaco (AIFA) e poiché, sebbene in casi rari, anche in ragione delle condizioni di ciascun individuo, la somministrazione può determinare conseguenze negative, l'ordinamento reputa essenziale garantire un indennizzo per tali singoli casi, senza che rilevi a quale titolo — obbligo o raccomandazione — la vaccinazione è stata somministrata (come affermato ancora di recente nella sentenza n. 268 del 2017, in relazione a quella anti-influenzale); dunque «sul piano del diritto all'indennizzo le vaccinazioni raccomandate e quelle obbligatorie non subiscono differenze: si veda, da ultimo la sentenza n. 268 del 2017».

Si vedano in proposito le sentenze 26 febbraio 1998 n. 27 e 23 giugno 2020 n. 118, sempre in tema di diritto all'indennizzo.

16.2. Ai fini della valutazione circa la non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate dalla parte appellante occorre, quindi, esaminare partitamente i vari profili coinvolti nella regolamentazione dell'obbligo vaccinale (nel caso specifico, relativamente al personale sanitario), anche alla luce delle risultanze dell'istruttoria, dei chiarimenti resi dall'organo incaricato in sede di udienza camerale, della documentazione allegata alla relazione istruttoria e di quella non allegata ma alla quale la relazione ha fatto riferimento.

17. Il giudizio di non manifesta infondatezza.

17.1. Attualmente si stima che il virus Sars-Cov-2 abbia prodotto, solo in Italia, oltre 157.000 morti.

A tale riguardo, parte appellante lamenta l'asimmetria tra la metodologia di conteggio dei decessi, che vengono imputati al Covid-19 quand'anche il paziente soffrisse di altre patologie, e quella relativa al conteggio di eventi fatali in conseguenza della vaccinazione obbligatoria, la cui riconducibilità a quest'ultima viene esclusa in presenza di altre patologie.

Tralasciando, per un momento, la questione degli eventi avversi da vaccinazione, ad avviso del Collegio non è irrazionale il criterio di imputazione al virus anche dei decessi di soggetti «fragili», affetti, ad esempio, da patologie cardiovascolari, obesità, patologie oncologiche e respiratorie, tutte condizioni cliniche piuttosto diffuse nelle cd. società del benessere, che (in linea del tutto generale) vengono mantenute sotto controllo dalle opportune terapie farmacologiche, non precludendo significativamente un'adeguata aspettativa di vita, sicché il virus appare effettivamente ad interporre quale evento scatenante una compromissione delle funzioni vitali che altrimenti sarebbero rimaste in equilibrio.

Il dato ufficiale relativo alla mortalità non può quindi, ad avviso del Collegio, essere seriamente contestato, e deve essere tenuto presente allorquando si contesta, in radice, la stessa introduzione dell'obbligo vaccinale.

La necessità di fronteggiare un fenomeno pandemico di proporzioni drammatiche, tale da travolgere i sistemi sanitari e sociali dei Paesi coinvolti nelle varie «ondate», ha spinto la comunità scientifica a sforzi titanici nella ricerca.

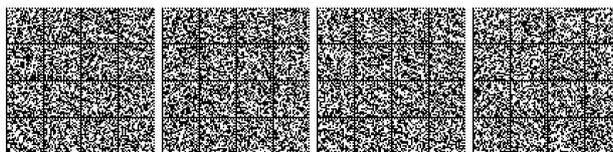
Molte decine di migliaia di persone si sono rese disponibili per partecipare alle sperimentazioni del vaccino Covid-19 già nel 2020 e sono stati compiuti sforzi finanziari inediti.

I vaccini non hanno omesso alcuna delle tradizionali fasi di sperimentazione; ma, data l'impellenza della situazione pandemica, dette fasi sono state condotte in parallelo, in sovrapposizione parziale, il che ha consentito di accelerare l'immissione in commercio dei farmaci, i quali, comunque, hanno ottenuto un'autorizzazione provvisoria proprio in relazione alla inevitabile assenza di dati sugli effetti a medio e lungo termine.

In proposito, la disciplina generale del procedimento di autorizzazione al commercio di farmaci in Europa e delle autorizzazioni, che vengono rilasciate dopo il normale periodo di sperimentazione, si rinviene nel regolamento numero 726 del 2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 (che ha istituito procedure comunitarie per l'autorizzazione e la sorveglianza dei medicinali per uso umano e veterinario, nonché l'agenzia europea per i medicinali).

Il regolamento (CE) numero 507 della Commissione del 29 marzo 2006 ha invece disciplinato l'autorizzazione all'immissione in commercio condizionata dei medicinali per uso umano, che consente, appunto, lo svolgimento in parallelo, anziché in sequenza, delle fasi di sperimentazione clinica, accelerando, quindi, la normale tempistica di svolgimento delle sperimentazioni.

I farmaci commercializzati in virtù di tale seconda tipologia di autorizzazioni non sono preparati «sperimentali»: sebbene si tratti di vaccini immessi sul mercato in tempi molto più rapidi (rispetto, ad esempio, i 28 anni per la commercializzazione del vaccino per la varicella e i 15 relativi a quello sul papillomavirus), la innovativa tecnica a mRNA non costituisce in assoluto una novità, perché da tempo sperimentata dopo l'avvio della ricerca nell'ambito di un efficace approccio alla cura dei tumori; anche gli altri due vaccini (Vaxzevria di AstraZeneca e



Johnson&Johnson) sfruttano una tecnologia di più recente introduzione, sperimentata in relazione al grave virus Ebola. In entrambi i casi si tratta di tecnologie destinate ad avere un sempre maggiore impiego, in relazione alla particolare efficacia.

Inevitabilmente, il profilo di rischio a medio e lungo termine è sconosciuto, cosa che, peraltro, è connaturata ad una infinità di preparati, dato che la ricerca scientifica consente l'aggiornamento costante dei farmaci disponibili, i cui effetti vengono verificati in un arco di tempo comunque «finito».

Come sottolineato nella relazione trasmessa a seguito dell'ordinanza istruttoria n. 38/2022, l'autorizzazione all'immissione in commercio condizionata è lo strumento che permette alle autorità regolatori e di approvare un farmaco rapidamente e in modo pragmatico in presenza di una necessità urgente, garantendo, comunque, che il vaccino approvato soddisfi i rigorosi *standard* (UE) quanto a sicurezza, efficacia e qualità, ma senza considerare concluso il processo di valutazione al momento dell'immissione in commercio, in quanto si consente agli sviluppatori di presentare dati supplementari sul vaccino anche successivamente.

Sotto altro profilo, non è seriamente dubitabile la serietà e gravità della patologia da Covid-19: se è vero che nelle forme lievi il sistema immunitario del paziente riesce a controllare la malattia, nelle forme severe si riscontra un'eccessiva risposta immunitaria che può portare alla morte del paziente o a danni irreversibili agli organi; molti sopravvissuti devono affrontare problemi di salute anche gravi a lungo termine, con compromissione delle aspettative e della qualità della vita, generando un carico aggiuntivo sui sistemi sanitari.

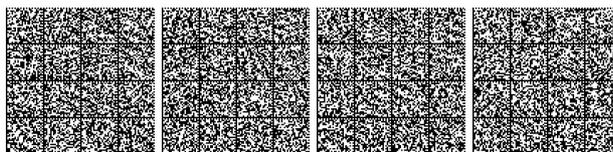
La validità dell'approccio vaccinale, sebbene introdotto in una fase emergenziale, pare mantenere la propria legittimità (o meglio, necessità) anche nell'attuale fase, nonostante l'intervenuta approvazione di alcuni farmaci che consentono la terapia dei soggetti contagiati; il problema è che l'efficacia di quasi tutte le terapie in questione dipende dalla tempestività nella somministrazione, cosa che risulta piuttosto difficile, considerato l'esordio della patologia da Sars-CoV-2 (che perlopiù presenta una sintomatologia simil-influenzale) e la durata del cd. periodo finestra (allorquando il *test* presenta un risultato falso-negativo). Per cui è arduo intercettare un ammalato entro la stringente tempistica raccomandata dai produttori.

17.2. In relazione alle argomentazioni sviluppate dall'appellante (la vaccinazione sarebbe inutile, non impedendo al vaccinato di contagiarsi e contagiare), viene in rilievo la richiamata decisione del Consiglio di Stato n. 7045/2021, che ha ritenuto legittimo l'obbligo vaccinale contro il virus Sars-CoV-2 per il personale sanitario, escludendo (in esito ad ampio e complesso percorso argomentativo), tra l'altro, che i vaccini non abbiano efficacia; la richiamata decisione ha ricordato che «la posizione della comunità scientifica internazionale, alla luce delle ricerche più recenti, è nel senso che la fase di eliminazione virale nasofaringea, nel gruppo dei vaccinati, è tanto breve da apparire quasi impercettibile, con sostanziale esclusione di qualsivoglia patogenicità nei vaccinati»...

Questo Consiglio, nella precedente ordinanza n. 38/2022, ha ricordato come, in applicazione del principio costituzionale di solidarietà, il Consiglio di Stato abbia affermato che, in fase emergenziale, di fronte al bisogno pressante, drammatico, indifferibile di tutelare la salute pubblica contro il dilagare del contagio, il principio di precauzione, che trova applicazione anche in ambito sanitario, opera in modo inverso rispetto all'ordinario e, per così dire, controintuitivo, perché richiede al decisore pubblico di consentire o, addirittura, imporre l'utilizzo di terapie che, pur sulla base di dati non completi (come è nella procedura di autorizzazione condizionata, che però ha seguito le quattro fasi della sperimentazione richieste dalla procedura di autorizzazione), assicurino più benefici che rischi, in quanto il potenziale rischio di un evento avverso per un singolo individuo, con l'utilizzo di quel farmaco, è di gran lunga inferiore del reale nocimento per una intera società, senza l'utilizzo di quel farmaco (in termini, decisione n. 7045/2021 cit.).

17.3. Più di recente, con la decisione n. 1381 del 28 febbraio 2022, la Sezione ha sottolineato come i monitoraggi dell'AIFA e dell'ISS abbiano evidenziato l'elevata efficacia vaccinale nel prevenire l'ospedalizzazione, il ricovero in terapia intensiva e il decesso; sicché, l'argomento della scarsa incidenza della vaccinazione nel contrastare la trasmissibilità del virus — tratto dalla constatazione che soggetti vaccinati sono in grado di infettarsi e infettare — è inidoneo a scardinare la razionalità complessiva della campagna di vaccinazione, concepita, certo, con l'obiettivo di conseguire una rarefazione dei contagi e della circolazione del virus, ma anche allo scopo di evitare l'ingravescente della patologia verso forme severe che necessitano di ricovero in ospedale, obiettivo tuttora conseguito dal sistema preventivo in atto, il quale si avvantaggia, proprio grazie alla maggiore estensione della platea dei vaccinati, di una minore pressione sulle strutture di ricovero e di terapia intensiva.

17.4. Tale ragionamento viene condiviso dal Collegio: sebbene empiricamente si debba riconoscere che, in presenza di nuove varianti, la vaccinazione non appaia garantire l'immunità da contagio, sicché gli stessi vaccinati possono contagiarsi e, a loro volta, contagiare, la stessa a tutt'oggi risulta efficace nel contenere decessi ed ospedalizzazioni, proteggendo le persone dalle conseguenze gravi della malattia, con un conseguente duplice beneficio: per il singolo vaccinato, il quale evita lo sviluppo di patologie gravi; per il sistema sanitario, a carico del quale viene allentata la pressione.



Vale la pena di riportare i dati che emergono dalla relazione trasmessa dall'organo incaricato dell'istruttoria, in risposta a specifico quesito di questo Consiglio:

«Come risulta dal “*Report Esteso ISS*” sul Covid-19 del 9 febbraio 2021 ...il tasso di ospedalizzazione standardizzato per età relativo alla popolazione di età \geq dodici anni nel periodo 24 dicembre 2021-23 gennaio 2022 per i non vaccinati ... risulta circa sei volte più alto rispetto ai vaccinati con ciclo completo da \leq centoventi giorni ... e circa dieci volte più alto rispetto ai vaccinati con dose aggiuntiva/*booster* ..., con prevalenza nello stesso periodo della variante Omicron stimata al 99,1%.

Il tasso di ricoveri in terapia intensiva standardizzato per età, relativo alla popolazione di età \geq dodici anni, nel periodo 24 dicembre 2021-23 gennaio 2022 per i non vaccinati... risulta circa dodici volte più alto rispetto ai vaccinati con ciclo completo da \leq centoventi giorni ... e circa venticinque volte più alto rispetto ai vaccinati con dose aggiuntiva/*booster* ...

Il tasso di mortalità standardizzato per età, relativo alla popolazione di età \geq dodici anni, nel periodo 17 dicembre 2021-16 gennaio 2022, per i non vaccinati ... risulta circa nove volte più alto rispetto ai vaccinati con ciclo completo da \leq centoventi giorni ... e circa ventitré volte più alto rispetto ai vaccinati con dose aggiuntiva/*booster* ...».

Con conseguente conferma dell'efficacia del vaccino nel ridurre la percentuale del rischio, quanto meno, ai fini della prevenzione dei casi di malattia severa e del decorso fatale.

In tale ottica, il ragionamento dell'appellante (secondo il quale sarebbe ingiusto sottoporre soggetti in età giovanile al rischio degli effetti collaterali da vaccinazione, a fronte di un rischio di conseguenze gravi dell'infezione da Covid-19 basso o addirittura inesistente) si rivela fallace sotto duplice profilo: intanto, perché il dato che emerge dallo studio dell'andamento della pandemia è che, a differenza della versione originaria del virus, le attuali varianti colpiscono trasversalmente, tant'è vero che si sono potuti osservare casi di malattia grave e decessi in tutte le fasce di età, anche giovanili ed infantili.

In secondo luogo, perché anche i soggetti in età giovanile possono incorrere in infortuni, sinistri stradali, patologie di vario tipo (dalle cardiovascolari alle oncologiche) che necessitano assistenza e ricovero ospedaliero; ma l'abnorme pressione sulle strutture sanitarie indotta dai pazienti gravi da Covid-19, come noto, impatta in maniera drammatica sull'assistenza alla popolazione in generale.

Di guisa che risulta evidente come la vaccinazione, sostanzialmente, tuteli sia l'interesse dei singoli, sia l'interesse collettivo: quanto al secondo, risulta ovvio; quanto al primo, la vaccinazione comporta il duplice beneficio di prevenire forme gravi di infezione, che ormai interessano qualunque fascia di età, e diminuire la pressione sulle strutture sanitarie, ancora una volta a vantaggio di ciascun cittadino, le cui necessità assistenza sanitaria non possono essere adeguatamente soddisfatte in situazioni di costante emergenza.

Invero, tale concetto pare essere stato ben compreso e condiviso dalla popolazione, come comprova l'elevata adesione volontaria alla campagna vaccinale nella fase anteriore all'introduzione dei vari obblighi (anche, per quello che può rilevare, da parte dei componenti di questo Collegio).

Pertanto, ad avviso del Collegio, appare rispettato il primo degli indici di costituzionalità degli obblighi vaccinali (che il trattamento sia diretto a migliorare o a preservare lo stato di salute sia di chi vi è assoggettato, sia degli altri).

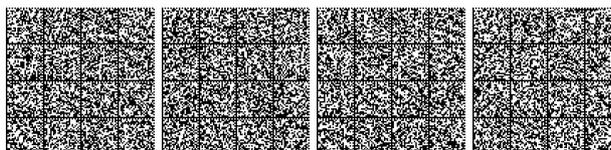
18. Il giudizio di non manifesta infondatezza: profili di criticità della vaccinazione obbligatoria per Covid-19 rispetto agli altri parametri di costituzionalità dei vaccini obbligatori, in particolare gli eventi avversi.

Elementi di criticità appaiono emergere, invece, con riferimento agli altri parametri, con specifico riferimento alla problematica degli eventi avversi.

18.1. Occorre premettere che, in ordine a detto profilo, questa decisione deve necessariamente discostarsi (per ben precise motivazioni, come si vedrà) dal richiamato precedente costituito dalla decisione n. 1381/2022, che ha escluso la ricorrenza di profili di dubbio in ordine alla proporzionalità dell'obbligo vaccinale, richiamandosi (sub 6.7) alla pronuncia n. 7045/2021, ove si era precisato come non risultasse (e non fosse stato dimostrato in giudizio) che il rischio degli effetti avversi non rientrasse «nella inedia, tollerabile, degli eventi avversi già registrati per le vaccinazioni obbligatorie in uso da anni».

Dunque, le richiamate pronunzie hanno fondato il proprio convincimento su dati che, però, sono stati recentemente (e successivamente al passaggio in decisione della sentenza n. 1381/2022, avvenuto nel gennaio 2022) revisionati, in quanto nel febbraio 2022 è stato pubblicato dall'AIFA il rapporto annuale sulla sicurezza dei vaccini anti Covid-19.

I dati che emergono dalla consultazione del rapporto (richiamato anche nella relazione istruttoria), e dal confronto tra lo stesso ed il rapporto vaccini 2020 (non citato nella richiamata relazione, ma facilmente visionabile dal medesimo sito web dell'AIFA), evidenziano, infatti, una situazione ben diversa.



Il Rapporto Vaccini 2020 descrive le attività di cd. vaccinovigilanza condotte in Italia dall’Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA) in collaborazione con l’Istituto Superiore di Sanità (ISS) e con il Gruppo di Lavoro per la vaccinovigilanza. Tali attività consistono nel monitoraggio e nella valutazione delle segnalazioni di sospette reazioni avverse ai vaccini.

Ebbene, dall’esame di tale rapporto si evidenzia che, rispetto al totale delle dosi totali somministrate in Italia di vaccini (sia obbligatori che raccomandati: Esavalenti, Tetravalente, Trivalente, Antipneumococchi, Anti-rotavirus, Antimeningococco, MPR-MPRV-V e Anti-papillomavirus), nel 2020 sono state inserite nella Rete Nazionale di Farmacovigilanza complessivamente 5.396 segnalazioni di sospetti eventi avversi a vaccini, pari a 17,9 segnalazioni ogni 100.000 dosi somministrate, delle quali solo 1,9 costituiscono segnalazioni gravi. Invece, dall’esame del «Rapporto annuale sulla sicurezza dei vaccini anti-COVID-19» (i cui dati essenziali vengono riportati nella relazione istruttoria, pagg. 13 e ss.) emerge che «complessivamente, durante il primo anno dell’attuale campagna vaccinale, sono state inserite, nella Rete Nazionale di Farmacovigilanza, 117.920 segnalazioni di sospetto evento avverso, successivo alla vaccinazione, su un totale di 108.530.987 dosi di vaccino, con un tasso di segnalazione di 109 segnalazioni ogni 100.000 dosi somministrate, ..., (e) con un tasso di 17,6 eventi gravi ogni 100.000 dosi somministrate».

Come risulta evidente, non solo il numero di eventi avversi da vaccini anti SARS-COV-2 è superiore alla «media ... degli eventi avversi già registrati per le vaccinazioni obbligatorie in uso da anni», ma lo è di diversi ordini di grandezza (109 segnalazioni, a fronte di 17,9, e con un tasso di 17,6 eventi gravi ogni 100.000 dosi somministrate, a fronte di un tasso 1,9 segnalazioni gravi).

Le emergenze istruttorie suggeriscono, quindi, una rivisitazione degli orientamenti giurisprudenziali fin qui espressi sulla base di dati ormai superati.

18.2. La Corte ha, come sopra ricordato, ritenuto che la legge impositiva di un trattamento sanitario non è incompatibile con l’art. 32 della Costituzione a condizione, tra l’altro, che si preveda che esso non incida negativamente sullo stato di salute di colui che è obbligato, salvo che per quelle sole conseguenze «che appaiano normali e, pertanto, tollerabili».

Occorre, quindi, anzitutto chiedersi:

— se lo stato della raccolta di informazioni (connaturata, come sopra spiegato, alle caratteristiche della procedura di immissione in commercio mediante autorizzazione condizionata) sugli eventi avversi da vaccinazione anti-Covid-19 evidenzia o meno fenomeni che trasbordino la tollerabilità;

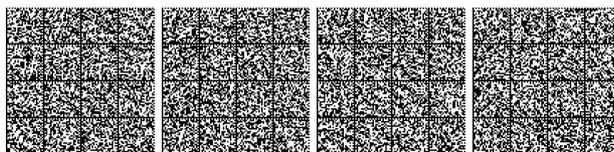
— in caso affermativo, se e quale rilevanza possa avere, ai fini dello scrutinio di costituzionalità, la percentuale di eventi avversi gravi/fatali;

— in caso di risposta tanto affermativa quanto negativa al primo interrogativo, attendibilità del sistema di raccolta dati in ordine agli effetti collaterali. Tale ultima questione assume rilievo cruciale, specie per i farmaci sottoposti ad autorizzazione condizionata, per i quali, successivamente alla commercializzazione, prosegue il processo di valutazione (rinviandosi, al riguardo, per maggiori dettagli, ai chiarimenti acquisiti in sede istruttoria), suscettibile di essere inficiato tanto da un’erronea attribuzione alla vaccinazione di eventi e patologie alla stessa non collegati causalmente, quanto da una sottostima di eventi collaterali, specie gravi e fatali.

Tale evenienza comprometterebbe l’indagine volta a confrontare il farmaco la cui somministrazione è imposta legislativamente con il richiamato parametro costituzionale, sotto duplice profilo: sia perché renderebbe incerto l’accertamento circa la normale tollerabilità; sia perché, come sopra ricordato, la giurisprudenza costituzionale ha da tempo chiarito come, nell’ipotesi in cui dalla vaccinazione consegua un danno, deve essere prevista la corresponsione di una equa indennità in favore del danneggiato, indennità che, quanto alla vaccinazione anti Covid-19 obbligatoria, rientrava già nel perimetro della legge n. 210/1992, ed è stata di recente estesa, dall’art. 20 del decreto-legge n. 4/2022, alla vaccinazione volontaria, ma il cui conseguimento, in concreto, potrebbe essere vanificato (o comunque ostacolato) dal mancato riconoscimento, da parte delle Autorità a ciò deputate, in esito al periodo osservazionale, di un effetto collaterale.

18.3. Si deve premettere che, come relazionato dall’organo incaricato dell’istruttoria in riscontro a specifico quesito di questo Consiglio, l’attività della farmacovigilanza si propone di raccogliere informazioni di sicurezza sul campo, al fine di poter effettuare un costante e continuo aggiornamento del profilo beneficio-rischio dei singoli vaccini, mediante la rilevazione e comunicazione dei sospetti eventi avversi osservati dopo la vaccinazione (AEFI, *Adverse Events Following Immunization*) e di ogni altro problema inerente alle vaccinazioni (farmacovigilanza passiva) e sulla raccolta di informazioni attraverso opportuni studi indipendenti (farmacovigilanza attiva).

La relazione evidenzia come «le segnalazioni spontanee provengano sia da figure professionali del settore sanitario che da singoli cittadini e sono inserite nella Rete Nazionale di Farmacovigilanza (RNF) dai responsabili locali di Farmacovigilanza (RLFV), i quali contribuiscono, insieme ai Centri regionali (CRFV) e ad AIFA, al corretto funzio-



namento del sistema nazionale di farmacovigilanza. ... Una segnalazione non implica necessariamente, né stabilisce in sé, un nesso di causalità tra vaccino ed evento, ma rappresenta un sospetto che richiede ulteriori approfondimenti, attraverso un processo definito appunto «analisi del segnale». Partendo da un certo numero di segnalazioni, relative a un singolo evento e/o dal riscontro di una disproporzione statistica (cioè la coppia vaccino/reazione che si osserva più frequentemente per quel vaccino rispetto a tutti gli altri vaccini), i responsabili locali di FV (RLFV) e i Centri regionali di FV (CRFV) verificano, quotidianamente, la completezza di tutte le informazioni (come ad esempio le date di vaccinazione e il tempo di insorgenza dei sintomi fondamentali).

In riferimento ai casi definiti gravi, il CRFV identifica il nesso di causalità attraverso l'algoritmo dell'OMS, che permette di valutare la probabilità dell'associazione evento/vaccino. Occorre evidenziare che quanto più elevato è il numero delle segnalazioni di sospetto AEFI, tanto maggiore è la probabilità di riuscire a osservare un evento avverso realmente causato da un vaccino, soprattutto se si tratta di un evento raro. Qualora da questo insieme di attività scaturisca l'ipotesi di una potenziale associazione causale fra un evento nuovo e un vaccino, o emergano informazioni aggiuntive su un evento avverso noto, si genera un segnale di sicurezza che richiede un'ulteriore attenta azione di verifica sulla base delle informazioni disponibili (*signal management*).

... all'esito dell'identificazione iniziale, ogni segnale viene valutato e discusso a livello europeo dal *Pharmacovigilance Risk Assessment Committee* (FRAC), costituito da rappresentanti di tutti gli stati membri dell'EU/EEA, oltre che da sei esperti in diversi campi, nominati dalla Commissione europea e da rappresentanti delle professioni sanitarie e delle associazioni dei pazienti.

Con specifico riguardo, invece, agli studi di farmacovigilanza attiva, ... questi ultimi si basano sulla stimolazione o sulla raccolta sistematica delle segnalazioni di eventi avversi nel corso di studi osservazionali, spesso condotti in ambienti specifici (p. es. ospedali) o limitatamente a specifiche problematiche di sicurezza o sull'analisi di specifici *database* (archivi amministrativi, registri farmaco o paziente). Gli eventi raccolti prospetticamente nell'ambito di tali studi vengono, comunque, inseriti nella RNF e contribuiscono alla valutazione dei segnali. L'obiettivo della farmacovigilanza attiva è, dunque, quello di incrementare le segnalazioni e, tramite studi *ad hoc*, quantificare eventuali rischi emersi dalla farmacovigilanza passiva.

... Le segnalazioni raccolte nella Rete Nazionale di Farmacovigilanza sono trasferite quotidianamente in *EudraVigilance* (il *database* di farmacovigilanza dell'EMA), tramite il quale, successivamente, transitano anche in *VigiBase* (*database* di farmacovigilanza del Centro di Monitoraggio Internazionale dei Farmaci di Uppsala dell'OMS).

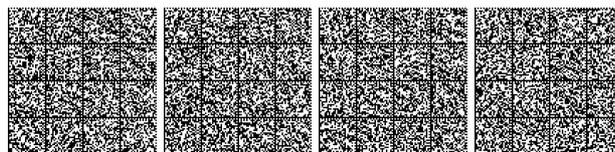
Attraverso il surriferito sistema di condivisione europeo e globale, le segnalazioni di reazioni avverse italiane sono, quindi, valutate in un più ampio contesto internazionale. Invero, appare agevole osservare come la discussione condivisa che ne scaturisce e la disponibilità di dati provenienti da tutta Europa, a livello globale, consentono di poter verificare il rischio potenziale su un numero di casi decisamente più elevato rispetto a quelli disponibili nei singoli *database* nazionali.

Lo scopo della vaccinovigilanza, a livello nazionale, europeo e globale, è, pertanto, quello di monitorare la sicurezza del vaccino nel suo contesto reale di utilizzo, al fine di raccogliere ogni eventuale nuova informazione e mettere in atto delle misure per la minimizzazione del rischio a livello individuale e collettivo. Tali attività, che sono routinariamente condotte per tutti i prodotti medicinali, sono state intensificate nel contesto pandemico in riferimento ai vaccini anti-COVID-19, così come ai farmaci necessari al contenimento della malattia».

18.4. Tanto premesso, la raccolta dei dati che emergono dalla consultazione della banca dati europea (*EudraVigilance*, facilmente accessibile attraverso il sito AIFA) permette di rilevare che a fine gennaio 2022 risultavano somministrati in ambito EU/EEA 570 milioni di dosi (ciclo completo e *booster*) del vaccino Cominarty (BioNTech and Pfizer), in relazione al quale esultano acquisite 582.074 segnalazioni di eventi avversi, dei quali 7.023 con esito fatale; quanto al vaccino Vaxzevria (AstraZeneca), a fronte di 69 milioni di dosi si registravano 244.603 segnalazioni di eventi avversi, dei quali 1447 con esito fatale; quanto al vaccino Spikevax (Moderna), a fronte di 139 milioni di dosi risultavano segnalati 150.807 eventi avversi, dei quali 834 con esito fatale; quanto al Covid-19 Vaccine Janssen, a fronte di 19 milioni di dosi risultavano 40.766 segnalazioni, delle quali 279 con esito fatale.

Indubbiamente, la maggior parte degli effetti collaterali, elencati nel data base, evidenziano sintomi modesti e transitori; gli eventi avversi più seri comprendono disordini e patologie a carico dei sistemi circolatorio (tra cui trombosi, ischemie, trombocitopenie immuni), linfatico, cardiovascolare (incluse miocarditi), endocrino, del sistema immunitario, dei tessuti connettivo e muscolo-scheletrico, del sistema nervoso, renale, respiratorio; neoplasie.

Nel novero di tale elencazione rientrano, evidentemente, anche patologie gravi, tali da compromettere, in alcuni casi irreversibilmente, lo stato di salute del soggetto vaccinato, cagionandone l'invalidità o, nei casi più sfortunati, il decesso.



È, quindi, da dubitarsi che farmaci a carico dei quali si stiano raccogliendo segnalazioni su tali effetti collaterali soddisfino il parametro costituzionale sopra richiamato.

Vero è che le reazioni gravi costituiscono una minima parte degli eventi avversi complessivamente segnalati; ma il criterio posto dalla Corte costituzionale in tema di trattamento sanitario obbligatorio non pare lasciare spazio ad una valutazione di tipo quantitativo, escludendosi la legittimità dell'imposizione di obbligo vaccinale mediante preparati i cui effetti sullo stato di salute dei vaccinati superino la soglia della normale tollerabilità, il che non pare lasciare spazio all'ammissione di eventi avversi gravi e fatali, purché pochi in rapporto alla popolazione vaccinata, criterio che, oltretutto, implicherebbe delicati profili etici (ad esempio, a chi spetti individuare la percentuale di cittadini «sacrificabili»).

Pare, quindi, che, non potendosi, in generale, mai escludere la possibilità di reazioni avverse a qualunque tipologia di farmaco, il *discrimen*, alla stregua dei criteri rinvenibili dalla richiamata giurisprudenza costituzionale, vada ravvisato nelle ipotesi del caso fortuito e imprevedibilità della reazione individuale.

Ma nel caso in questione, l'esame dei dati pubblicati nel sito *EudraVigilance* disaggregati per Stato segnalatore evidenzia una certa omogeneità nella tipologia di eventi avversi segnalati dai vari Paesi (in disparte il maggiore o minore afflusso di dati, evidenziato dai consulenti della parte appellante), il che lascia poco spazio all'opzione caso fortuito/reazione imprevedibile.

In tale condizione, vi è da dubitarsi della coerenza dell'attuale piano vaccinale obbligatorio con i principi affermati dalla Corte, in riferimento, va sottolineato, a situazioni per così dire ordinarie, non ravvisandosi precedenti riferiti a situazioni emergenziali ingenerate da una grave pandemia.

18.5. Sia la parte appellante che lo stesso organo incaricato della verifica si sono ampiamente soffermati sui limiti del sistema di monitoraggio, pervenendo a conclusioni opposte, in quanto la prima argomenta circa la sottostima degli eventi avversi, il secondo precisa che gli eventi temporalmente associati alla vaccinazione non sono necessariamente alla stessa causalmente collegati, motivo per cui devono essere approfonditi nell'ambito delle valutazioni periodiche di sicurezza.

Viene introdotto un tema oggettivamente importante, quello dell'adeguatezza dei sistemi di monitoraggio dei vaccini anti-Covid-19 al fine di individuare la connessione tra la vaccinazione e gli eventi sfavorevoli che colpiscono la popolazione vaccinata nell'ambito di un piano vaccinale «di massa».

Ora, all'interno di un determinato intervallo temporale, una percentuale di popolazione è destinata ad incorrere in eventi gravi/fatali (infarto, ictus, cancro e quant'altro).

Qualora in tale arco di tempo intervenga una vaccinazione, la stessa percentuale di soggetti incorrerà nei medesimi eventi, indipendentemente dalla somministrazione del farmaco.

Motivo per cui il sistema di farmacovigilanza passiva (che, come rimarcato nella relazione istruttoria, consente sia a figure professionali del settore sanitario che a singoli cittadini di trasmettere segnalazioni spontanee) espone al rischio dell'inquinamento dei dati da eventuali segnalazioni di effetti collaterali erroneamente attribuiti al vaccino.

Per tale ragione la mole di dati inoltrati deve costituire oggetto ulteriori studi. Specularmente, è indubbio che detto sistema presenti il rischio di un *deficit* di attendibilità anche in senso opposto.

Limitandosi alle informazioni desumibili dalla relazione istruttoria e dalla lettura dei *report* vaccinali recentemente pubblicati, si evince che il flusso dei dati trasmessi viene intercettato dai responsabili locali e dei centri regionali di farmacovigilanza, i quali effettuano diverse scremature, sia in ordine alla completezza delle informazioni inserite nel modulo di segnalazione, sia in merito alla ricerca del nesso di causalità attraverso l'algoritmo dell'OMS, impostato al fine di valutare la probabilità dell'associazione evento/vaccino. Per quello che emerge dalla lettura della relazione istruttoria e dei *report* vaccinali, un profilo di criticità discende dalla richiesta connessione temporale tra la vaccinazione e la manifestazione dell'evento avverso, congiuntamente alla circostanza che gli operatori sanitari sono tenuti, in base all'art. 22 del decreto del Ministero della salute del 30 aprile 2015, a segnalare tempestivamente «sospette reazioni avverse» dai medicinali di cui vengano a conoscenza nell'ambito della propria attività.

Ma nell'ipotesi di farmaci sottoposti ad autorizzazione condizionata, il profilo di rischio a medio e lungo termine deve emergere proprio dallo studio di fenomeni avversi che possono anche intervenire a distanza di tempo dalla somministrazione del farmaco (collocandosi, quindi, fuori dalla finestra temporale di riferimento tra somministrazione del vaccino e sospetta reazione su cui è impostato l'algoritmo) ed essere imprevisi o inconsueti rispetto gli eventi avversi conosciuti e attesi, e quindi suscettibili di essere scartati dagli operatori sanitari perché erroneamente non ritenuti «sospetti».

Senza contare che, come confermato dalla lettura della relazione istruttoria, nell'ambito del presente piano vaccinale, non essendovi alcun obbligo di presentare in sede vaccinale una relazione da parte del medico di famiglia, i cittadini possono decidere autonomamente di sottoporsi alla vaccinazione (in *hubs* vaccinali, farmacie etc.), senza alcuna



previa consultazione con il medico di base, il quale può anche non venire a conoscenza del fatto che un proprio paziente si è vaccinato (vero è che l'eseguita vaccinazione viene registrata presso l'anagrafe vaccinale, ma non è verosimile che i medici di medicina generale controllino giornalmente e di propria iniziativa il data base per verificare se e quali tra le migliaia di loro assistiti si siano sottoposti a vaccinazione).

Né possono riporsi eccessive aspettative sulle segnalazioni spontanee dei cittadini, vuoi per l'eterogeneità della popolazione (non tutti, per variegata età e condizioni socio economiche, hanno la dimestichezza con gli strumenti informatici e le procedure burocratiche necessaria per compilare ed inoltrare un modulo di segnalazione eventi avversi completo di tutti i dati richiesti), vuoi perché il cittadino colpito da una patologia grave (per non parlare di quello deceduto) verosimilmente avrà altre preoccupazioni che non inoltrare la segnalazione.

In tali condizioni, rischiano di andare perdute informazioni cruciali per la rilevazione degli eventi avversi e, conseguentemente, per una corretta ed esaustiva profilazione del rapporto rischi-benefici dei singoli vaccini.

Tale limite, ovviamente, è connaturato a tale metodologia di rilevazione che è adottata nella generalità dei paesi, ma che per la tipologia dei farmaci in questione presenta evidenti criticità.

D'altra parte, è lo stesso *report* sui vaccini Covid-19, recentemente pubblicato dall'AIFA, a segnalare (a proposito della farmacovigilanza passiva) che «la sottosegnalazione ... è infatti un limite intrinseco alla stessa natura della segnalazione, ben noto e ampiamente studiato anche nella letteratura scientifica internazionale, che ha alcuni suoi specifici determinanti nella scarsa sensibilità alla segnalazione di sospette reazioni avverse da parte di operatori sanitari e non e nell'accessibilità dei sistemi di segnalazione».

Lo stesso utilizzo dell'algoritmo, che espunge la segnalazione di eventi distanti, nel tempo, rispetto alla data della vaccinazione, non pare coerente con le esigenze di studio dei profili di rischio a medio lungo termine dei farmaci sottoposti ad approvazione condizionata.

La metodologia di monitoraggio mediante farmacovigilanza attiva, che integra la farmacovigilanza passiva, consente, invece, di sottoporre ad osservazione per così dire asettica un campione di popolazione, della quale vengono raccolti, nel tempo, tutti i dati relativi allo stato di salute successivi all'assunzione del farmaco, e, consentendo di acquisire i dati di molte persone vaccinate e confrontarli con quelli che ci si aspetterebbe in quella fascia d'età solo per effetto del caso, consente di evidenziare eventi avversi non attesi potenzialmente gravi e biologicamente plausibili.

La raccolta generale delle informazioni sullo stato di salute delle persone nel tempo, non inquinata dal pregiudizio dell'effetto atteso (vuoi per la ricorrenza statistica di un determinato effetto collaterale, vuoi per la connessione temporale rispetto alla vaccinazione), che può indurre i medici a trascurare la segnalazione di stati patologici che, per proprio convincimento, allo stato delle proprie conoscenze, si ritengono non connessi all'assunzione del farmaco, ed il valutatore all'espulsione di eventi segnalati ma erroneamente ritenuti non pertinenti, consente quel progresso nello studio post vaccinale cruciale ai fini di un'efficace valutazione del profilo di rischio del farmaco, che potrebbe anche modificarsi nel tempo, inducendo ad abbandonare alcuni vaccini a vantaggio di altri, come del resto avvenuto in Italia allorquando, a fronte di alcuni casi di eventi fatali sospetti, è stata prudentemente sospesa la somministrazione del vaccino AstraZeneca.

Parte appellante, attraverso le consulenze di parte depositate, si è particolarmente diffusa sull'argomento della sottostima delle segnalazioni, anche alla stregua della nota AIFA del 9 febbraio 2021.

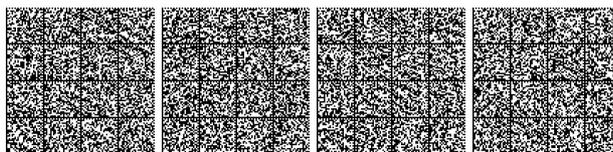
Tale documento, prodotto in giudizio, non è stato contestato dalla Difesa Erariale, sebbene debba rilevarsi che l'AIFA non è parte del giudizio; ma, allo stato, non sembrano sussistere ragioni per dubitare dell'autenticità dello stesso.

L'appellante ritiene che con tale nota si sia inteso scoraggiare l'inoltro di segnalazioni relative ad eventi avversi, ma il Collegio non condivide tale prospettazione.

La nota, richiamando precedenti comunicazioni, è rivolta a fornire precisazioni sulla gestione delle segnalazioni di sospette reazioni avverse conseguenti l'utilizzo dei vaccini all'interno della rete nazionale di farmacovigilanza, e, tra l'altro, reca la seguente indicazione:

«come da precedente nota ... si raccomanda di ricondurre l'operatività delle singole strutture regionali alla gestione delle segnalazioni di sospette reazioni avverse all'interno della RNF e all'adozione degli strumenti resi disponibili da AIFA, seguendo il normale flusso di segnalazione e le tempistiche previste dalla normativa vigente con l'invito a ridurle quanto più possibile, in modo da non generare allarmi ingiustificati o ritardi nelle valutazioni condotte a livello europeo».

Ad avviso del collegio, l'invito «a ridurle» è riferito (già da un punto di vista strettamente grammaticale) alle tempistiche; tale conclusione è avvalorata dalla lettura delle precedenti note, rinvenibili sul sito web dell'AIFA, come la n. 0148253-30 dicembre 2020, ove (più chiaramente) viene indicato che «considerata l'attuale situazione pandemica, si raccomanda di ridurre quanto più possibile il tempo necessario per la registrazione in RNF delle segnalazioni



di sospette reazioni avverse ai vaccini COVID-19»; o la 0012518-3 febbraio 2021, nella quale, premesso che alcune strutture avevano adottato la prassi di utilizzare moduli cartacei o digitali diversi da quelli approvati per la segnalazione degli eventi avversi, viene rilevato che tali segnalazioni potrebbero confluire all'interno della rete nazionale in ritardo o in modo irregolare, «determinando *cluster* di reazioni avverse facilmente equivocabili».

La lettura coordinata delle precedenti comunicazioni, pertanto, induce ad interpretare la nota in questione in senso diverso da quello prospettato dall'appellante.

Il problema, pertanto, va ricondotto alla circostanza che, in presenza di farmaci soggetti a monitoraggio aggiuntivo in relazione all'autorizzazione condizionata, gli studi di vigilanza attiva consentono di avere un quadro più completo di eventuali effetti collaterali importanti ed eventi infausti.

Va precisato che, nell'ambito della relazione istruttoria, viene fatto sintetico riferimento ad alcuni studi di farmacovigilanza attiva; maggiori informazioni si ritraggono dalla lettura del citato rapporto annuale sui vaccini Covid-19, ove viene dato conto più in dettaglio di alcuni studi di farmacoepidemiologia in corso.

Sembra, quindi, che tale attività sia in una fase di implementazione, sebbene non si ritraggano particolari precisi circa l'estensione del monitoraggio e soprattutto circa la sottoposizione dei dati ad organismi composti da soggetti competenti e del tutto indipendenti che si riuniscano con la opportuna periodicità.

Venendo alla questione, sollevata da parte ricorrente, relativa ad alcune statistiche di altri Paesi circa un supposto aumento di decessi successivamente all'avvio della campagna vaccinale, la relazione istruttoria offre, alle pagine 14-15, una diversa lettura di detti dati, sottolineando l'anomalo decremento di decessi registrato nel corso del 2020 a causa delle restrizioni imposte dalla pandemia.

Anche in questo caso, adeguati studi di farmacovigilanza attiva risulterebbero idonei al fine di monitorare detti fenomeni, consentendo di osservare l'andamento della mortalità, suddiviso per fasce di età, in un periodo di tempo sufficientemente ampio (quinquennio o decennio) da sterilizzare fenomeni contingenti quali elevata mortalità, per alcune fasce di età, dovuta alle infezioni da Covid-19 nel corso dell'anno 2020, e, specularmente, il decremento dei decessi in fasce giovanili, intuitivamente ascrivibile al lungo periodo di confinamento (*lockdown*) nel medesimo arco di tempo.

Già i dati ricavabili dalle tavole di mortalità (le tabelle statistiche elaborate dall'ISTAT per individuare le probabilità di morte e di sopravvivenza della popolazione, che indicano per ogni età il numero dei viventi, dei morti, la frequenza di morte, la vita media, e vengono usualmente utilizzate per calcolare la componente demografica dei premi assicurativi) consentirebbero di accertare se sussista, effettivamente, o meno, una variazione statisticamente significativa, territoriale e per fascia di età, nella mortalità che possa essere posta in correlazione temporale con l'andamento delle vaccinazioni.

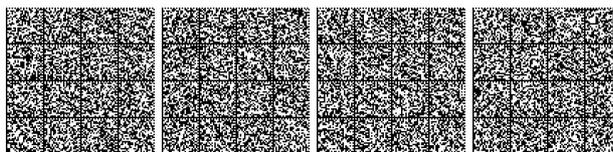
In tal senso, si veda il provvedimento della Corte costituzionale austriaca emesso il 26 gennaio 2022 con il quale sono stati sottoposti al Ministero federale per la società, la salute, la cura e la tutela dei consumatori una serie di quesiti relativi (oltre all'acquisizione dei dati relativi alle persone ospedalizzate e decedute «a causa» oppure «con» il Covid-19; alla percentuale di incidenza delle vaccinazioni sul rischio di ospedalizzazione e decesso nonché alla efficacia di protezione dei vaccini dal contagio, ripartiti per fasce di età; anche) alla verifica dell'esistenza dell'eccesso di mortalità denunciato dai media locali e, se non legato al virus, come possa spiegarsi.

In conclusione, permane il dubbio circa l'adeguatezza del sistema di monitoraggio fin qui posto in essere, pur dovendosi dare atto che, come si evince dalla lettura del rapporto annuale, risultano ora avviati alcuni studi di farmacovigilanza attiva.

18.6. Ulteriori profili di criticità: la inadeguatezza del *triage* pre-vaccinale.

Ulteriori profili di criticità emergono dalla circostanza che, come emerso dalle risultanze dell'istruttoria, non è prevista, fini della sottoposizione a vaccino, una relazione del medico di base, il quale normalmente ha un'approfondita conoscenza dei propri assistiti. Il *triage* pre-vaccinale viene, quindi, demandato al personale sanitario che esegue la vaccinazione, che a sua volta deve affidarsi alle (inevitabilmente variabili) capacità del soggetto avviato a vaccinazione di rappresentare (nella ristretta tempistica a ciò destinata) fatti e circostanze rilevanti circa le proprie condizioni generali e lo stato di salute.

Oltretutto, come confermato dall'organo incaricato dell'istruttoria, non vengono richiesti esami di laboratorio, quali accertamenti diagnostici da eseguire prima della vaccinazione, o *test*, inclusi quelli di carattere genetico, nonostante le risultanze confluite nel rapporto annuale sui vaccini nonché emergenti dal data base europeo abbiano evidenziato alcuni effetti collaterali gravi come miocarditi e pericarditi (correlabili prevalentemente ai vaccini a base di *RNA*) ed eventi tromboembolici (più frequenti nei vaccini con vettore virale), che potrebbero essere scongiurati esentando dalla vaccinazione, o sottoponendo preventivamente ad idonea terapia farmacologica, soggetti che evidenzino specifici profili di rischio (come trombofilie ereditarie).



Appare particolarmente critica la circostanza che non è previsto, prima della somministrazione del vaccino, nemmeno un tampone Covid, che potrebbe evidenziare una condizione di infezione in atto, che evidentemente sconsiglia la somministrazione del vaccino, avuto riguardo al rischio di reazione anomala del sistema immunitario, su cui hanno ampiamente argomentato gli studiosi incaricati delle consulenze di parte dell'appellante.

Vero è che in una situazione di vaccinazione di massa risulta oltremodo arduo, e difficilmente sostenibile finanziariamente, uno screening anch'esso di massa; ma un recupero della funzione di filtro dei medici di base, i quali possano, secondo scienza e conoscenza (anche delle situazioni individuali specifiche) prescrivere, o quantomeno suggerire o raccomandare, accertamenti pre-vaccinali, potrebbe verosimilmente abbassare il livello di rischio (per quanto statisticamente contenuto) che il trattamento farmacologico inevitabilmente comporta e, indirettamente, contribuire al superamento del fenomeno di cd. esitazione vaccinale.

Nell'ambito di tale questione rientra la problematica sollevata dal ricorrente, in relazione alla propria pregressa (e ormai datata) infezione da Covid-19, oggetto di specifico approfondimento nella relazione istruttoria, ove, dopo ampia disamina delle problematiche che solleva il caso dei soggetti già contagiati, si specifica che attualmente non è noto il livello anticorpale necessario per proteggere l'individuo dall'infezione o reinfezione da SARS-COV-2, di guisa che non appare utile misurare il titolo anticorpale, ai fini della definizione del rischio individuale, considerato che, comunque, decorso un certo arco di tempo, la vaccinazione di soggetti che abbiano subito una pregressa infezione non comporterebbe rischi aggiuntivi, anzi, la combinazione di vaccinazione ed infezione, indipendentemente dall'ordine in cui avvengano, secondo recenti studi fornisce un elevato grado di protezione immunitaria contro il virus e le sue potenziali varianti.

Tale impostazione è stata ampiamente contestata dall'appellante attraverso le consulenze tecniche prodotte in giudizio.

Il Collegio osserva che, sebbene la tesi del ricorrente sembrerebbe supportata da alcuni studi, i quali avrebbero ipotizzato che, al di là della mera conta degli anticorpi specifici, che tendono a ridursi nel tempo, i linfociti T potrebbero dare una lunga protezione a chi ha contratto il Covid-19, in quanto un tipo di cellule immunitarie nel midollo osseo di pazienti guariti dal virus produrrebbe anticorpi di lunga durata, capaci di fornire un'immunità «straordinariamente duratura» (Turner, J.S., Kim, W., Kalaidina, E., et al., *SARS-COV-2 infection induces long-lived bone marrow plasma cells in human*, *Nature* 595,421-425, 2021, reperibile in <https://www.nature.com/articles/s41586-021-03647-4>), per converso si sta osservando come i casi di reinfezione a carico di soggetti precedentemente guariti siano sempre più comuni e numerosi, forse perché le varianti attualmente in circolazione producono una risposta anticorpale più leggera e di breve durata.

Per tale ragione lo specifico caso dell'appellante non è stato ritenuto dal Collegio risolvibile sulla base della condizione individuale di soggetto precedentemente contagiato e nemmeno di soggetto esentabile, secondo quanto previsto negli atti applicativi della normativa fin qui richiamata, fondamentalmente la circolare del Ministero della salute n. 0035309 del 4 agosto 2021 (che, peraltro, prevede un numero piuttosto esiguo — correlato solo ad alcuni degli effetti collaterali dei vaccini ritraibili dai data base ufficiali— di specifiche condizioni cliniche documentate, al ricorrere delle quali possano essere rilasciate certificazioni di esenzione dalla vaccinazione anti SARS-COV-2), dato che le successive attengono ad aspetti di dettaglio ed il più recente decreto del Presidente del Consiglio dei ministri febbraio 2022 reca le specifiche tecniche delle certificazioni.

18.7. Ulteriori profili di criticità: il consenso informato.

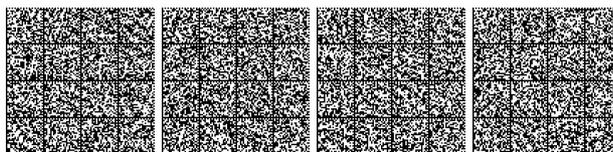
Ulteriori profili di criticità emergono dalla normativa in ordine al consenso informato, richiamata nelle premesse, in considerazione del fatto che non viene espressamente esclusa la raccolta del consenso anche nell'ipotesi di somministrazione di un trattamento sanitario obbligatorio.

Come confermato in sede istruttoria, in conformità alla normativa in questione, al momento dell'anamnesi pre-vaccinale viene raccolto il consenso informato.

L'Organismo incaricato dell'istruttoria sottolinea che, nel caso di vaccinazione obbligatoria, il consenso andrebbe inteso quale presa visione da parte del cittadino delle informazioni fornite.

Ma tale interpretazione non può essere condivisa, in quanto, da un punto di vista letterale, logico e giuridico, il consenso viene espresso a valle di una libera autodeterminazione volitiva, inconciliabile con l'adempimento di un obbligo previsto dalla legge.

Risulta, evidentemente, irrazionale la richiesta di sottoscrizione di tale manifestazione di volontà all'atto della sottoposizione ad una vaccinazione indispensabile ai fini dell'esplicazione di un diritto costituzionalmente tutelato quale il diritto al lavoro; e poiché tale determinazione deriva dalla circostanza che la legge, nell'aver introdotto e disciplinato il



consenso informato, non ha dettato un'apposita clausola di salvaguardia nell'ipotesi trattamento farmacologico obbligatorio, se ne evince l'intrinseca irrazionalità del dettato normativo.

Né è possibile addivenire alla lettura proposta dall'Amministrazione, come conferma anche il confronto con le disposizioni impartite dal Ministero della salute con la circolare 16 agosto 2017, contenente le prime indicazioni operative per l'attuazione del decreto-legge n. 73 del 7 giugno 2017, convertito con modificazioni dalla legge 31 luglio 2017, n. 119, ove, correttamente, si precisava:

«Le buone pratiche vaccinali prevedono che i genitori/tutori/affidatari siano informati sui benefici e sui rischi della vaccinazione e che, alla fine di questo colloquio, venga consegnato un modulo in cui si attesta che è stato eseguito questo passaggio. Questo modello informativo, in presenza di una vaccinazione raccomandata, ha assunto una valenza di consenso informato, ovvero di scelta consapevole a una vaccinazione raccomandata. Alla luce del decreto legge in epigrafe, si precisa che il modulo di consenso informato dovrebbe essere limitato alle sole vaccinazioni raccomandate; per le vaccinazioni obbligatorie verrà consegnato esclusivamente un modulo informativo».

19. L'incidente di costituzionalità.

Alla luce della ricostruzione fattuale, normativa e giurisprudenziale di cui ai paragrafi che precedono:

a) ricordato che le condizioni dettate dalla Corte in tema di compressione della libertà di autodeterminazione sanitaria dei cittadini in ambito vaccinale si sostanziano nella non nocività dell'inoculazione per il singolo paziente e beneficio per la salute pubblica, ed in particolare che:

— il trattamento «non incida negativamente sullo stato di salute di colui che vi è assoggettato», ferma restando la tollerabilità di effetti collaterali di modeste entità e durata;

— sia assicurata «la comunicazione alla persona che vi è assoggettata, o alle persone che sono tenute a prendere decisioni per essa e/o ad assisterla, di adeguate notizie circa i rischi di lesione (...), nonché delle particolari precauzioni, che, sempre allo stato delle conoscenze scientifiche, siano rispettivamente verificabili e adottabili»;

la discrezionalità del legislatore sia esercitata alla luce «delle acquisizioni, sempre in evoluzione, della ricerca medica» e quindi che la scelta vaccinale possa essere rivalutata e riconsiderata, nella prospettiva di valorizzazione della dinamica evolutiva propria delle conoscenze medico-scientifiche che debbono sorreggere le scelte normative in campo sanitario (sentenza n. 5/2018);

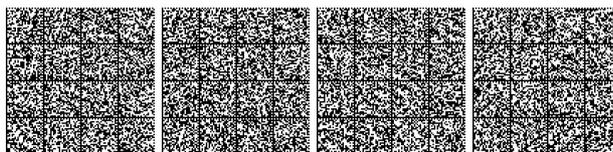
b) ritenuto che:

b.1) seguendo gli indici costituzionali fin qui richiamati, deve ritenersi essenziale, per un verso, che il monitoraggio degli eventi avversi, la raccolta e la valutazione dei dati risultino il più possibile ampi e completi, che avvengano (o siano almeno validati) da parte di organismi indipendenti, ciò che costituisce presupposto essenziale per la stessa verifica dell'ampiezza degli effetti collaterali; per altro verso, che il cittadino riceva informazioni complete e corrette che siano facilmente e liberamente accessibili; e, ancora, che, nel trattamento sanitario obbligatorio, sia rispettato il limite invalicabile imposto «dal rispetto della persona umana» (art. 32, comma 2, della Costituzione);

b.2) per tutte le ragioni sopra diffusamente esposte, (in disparte la controversa adeguatezza del sistema di monitoraggio, prevalentemente imperniato alla farmacovigilanza passiva) che i parametri costituzionali per valutare la legittimità dell'obbligo vaccinale, come fissati dalla costante giurisprudenza della Corte costituzionale, non sembrano rispettati, in quanto non vi è prova di vantaggio certo per la salute individuale e collettiva superiore al danno per i singoli, non vi è prova di totale assenza di rischio o di rischio entro un normale margine di tollerabilità, e non vi è prova che — in carenza di efficacia durevole del vaccino — un numero indeterminato di dosi, peraltro ravvicinate nel tempo, non amplifichi gli effetti collaterali dei farmaci, danneggiando la salute; non sono state adottate «misure di mitigazione» e «misure di precauzione» ad accompagnamento dell'obbligo vaccinale, quali adeguati accertamenti in fase di *triage* pre-vaccinale, e adeguata farmacovigilanza post vaccinazione, con il rischio che in nome della vaccinazione di massa risulti sbiadita la considerazione della singola persona umana, che andrebbe invece sostenuta e rassicurata, tanto più quanto riluttante alla vaccinazione, con approfondite anamnesi e informazioni, con costi a carico del Servizio sanitario nazionale;

b.3) non pare possibile pervenire ad una lettura alternativa, costituzionalmente orientata, della normativa di cui *infra*;

b.4) l'attuale previsione dell'obbligo vaccinale anti SARS-COV-2 presenta profili di criticità, con riferimento alla percentuale di eventi avversi e fatali (ben superiore alla media degli altri vaccini, obbligatori e *non*), che peraltro allo stato non sembrano oggetto di prevenzione (attraverso un sistematico coinvolgimento dei medici di base e l'esecuzione di *test* diagnostici pre-vaccinali);



b.5) il sistema di raccolta del consenso informato risulta irrazionale laddove richieda una manifestazione di volontà per la quale non vi è spazio in capo a chi subisce la compressione del diritto all'autodeterminazione sanitaria, a fronte di un dovere giuridico ineludibile;

b.6) il complesso normativo sopra descritto si pone in tensione, per tutte le motivazioni sopra articolate, con i seguenti articoli della Costituzione: 3 (sotto i parametri di razionalità e proporzionalità); 32 (avuto riguardo alla compressione della libertà di autodeterminazione sanitaria in relazione a trattamenti farmacologici suscettibili di ingenerare effetti avversi non lievi né transitori); 97 (buon andamento, anche in relazione alle criticità del sistema di monitoraggio); 4 (diritto al lavoro), nonché art. 33 e 34 (diritto allo studio), oggetto di compressione in quanto condizionati alla sottoposizione alla vaccinazione obbligatoria; 21 (diritto alla libera manifestazione del pensiero, che ricomprende il diritto ad esprimere il proprio dissenso), in relazione all'obbligo di sottoscrizione del consenso informato per poter accedere ad un trattamento sanitario imposto; oltre che con il principio di proporzionalità e con il principio di precauzione desumibili dall'art. 32 della Costituzione (avuto riguardo alle più volte rilevate criticità del sistema di monitoraggio, nonché all'assenza di adeguate misure di attenuazione del rischio quali analisi e *test* prevaccinali e controlli post vaccinazione);

b.7) appare carente un adeguato bilanciamento tra valori tutti di rilievo costituzionale, e in particolare tra tutela della salute da una parte, e tutela dello studio e del lavoro dall'altra, che soddisfano parimenti bisogni primari del cittadino;

b.8) ritenute conclusivamente le questioni rilevanti e non manifestamente infondate, in relazione alle condizioni dettate dalla Corte in tema di compressione della libertà di autodeterminazione sanitaria dei cittadini in ambito vaccinale sopra indicate, ossia non nocività dell'inoculazione per il singolo paziente e beneficio per la salute pubblica, il CGARS, ai sensi dell'art. 23, comma 2, legge 11 marzo 1953 n. 87, ritenendole rilevanti e non manifestamente infondate, solleva la questione di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 4, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 44/2021 (convertito in legge n. 76/2021), nella parte in cui prevede, da un lato l'obbligo vaccinale per il personale sanitario e, dall'altro lato, per effetto dell'inadempimento all'obbligo vaccinale, la sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie, per contrasto con gli articoli 3, 4, 32, 33, 34, 97 della Costituzione, sotto il profilo che il numero di eventi avversi, la inadeguatezza della farmacovigilanza passiva e attiva, il mancato coinvolgimento dei medici di famiglia nel *triage* pre-vaccinale e comunque la mancanza nella fase di *triage* di approfonditi accertamenti e persino di *test* di positività/negatività al Covid non consentono di ritenere soddisfatta, allo stadio attuale di sviluppo dei vaccini anti-Covid e delle evidenze scientifiche, la condizione, posta dalla Corte costituzionale, di legittimità di un vaccino obbligatorio solo se, tra l'altro, si prevede che esso non incida negativamente sullo stato di salute di colui che è obbligato, salvo che per quelle sole conseguenze «che appaiano normali e, pertanto, tollerabili»;

b) dell'art. 1 della legge n. 217/2019, nella parte in cui non prevede l'espressa esclusione dalla sottoscrizione del consenso informato delle ipotesi di trattamenti sanitari obbligatori, e dell'art. 4, del decreto-legge n. 44/2021, nella parte in cui non esclude l'onere di sottoscrizione del consenso informato nel caso di vaccinazione obbligatoria, per contrasto con gli articoli 3 e 21 della Costituzione.

Il processo deve, pertanto, essere sospeso ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 79 e 80 del codice del processo amministrativo e 295 del codice di procedura civile, con trasmissione immediata degli atti alla Corte costituzionale.

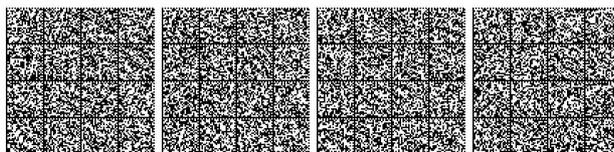
Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese, in relazione all'incidente cautelare pendente, è riservata alla decisione definitiva.

P. Q. M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale,

visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 4, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 44/2021 (convertito in legge n. 76/2021), nella parte in cui prevede, da un lato l'obbligo vaccinale per il personale sanitario e, dall'altro lato, per effetto dell'inadempimento all'obbligo vaccinale, la sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie, per contrasto con gli articoli 3, 4, 32, 33, 34, 97 della Costituzione, sotto il profilo che il numero di eventi avversi, la inadeguatezza della farmaco-



vigilanza passiva e attiva, il mancato coinvolgimento dei medici di famiglia nel triage pre-vaccinale e comunque la mancanza nella fase di triage di approfonditi accertamenti e persino di test di positività/negatività al Covid non consentono di ritenere soddisfatta, allo stadio attuale di sviluppo dei vaccini anti-Covid e delle evidenze scientifiche, la condizione, posta dalla Corte costituzionale, di legittimità di un vaccino obbligatorio solo se, tra l'altro, si prevede che esso non incida negativamente sullo stato di salute di colui che è obbligato, salvo che per quelle sole conseguenze «che appaiano normali e, pertanto, tollerabili»;

b) dell'art. 1 della legge n. 217/2019, nella parte in cui non prevede l'espressa esclusione dalla sottoscrizione del consenso informato delle ipotesi di trattamenti sanitari obbligatori, e dell'art. 4, del decreto-legge n. 44/2021, nella parte in cui non esclude l'onere di sottoscrizione del consenso informato nel caso di vaccinazione obbligatoria, per contrasto con gli articoli 3 e 21 della Costituzione;

sospende il presente giudizio ai sensi dell'art. 79, comma 1 c.p.a.;

dispone, a cura della Segreteria del C.G.A.R.S., l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

rinvia ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente ordinanza;

ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria del C.G.A.R.S., a tutte le parti in causa, e che sia comunicata al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui di cui all'art. 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e all'art. 9, paragrafi 1 e 4, del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 e all'art. 2-septies del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, manda alla Segreteria di procedere, in qualsiasi ipotesi di diffusione del presente provvedimento, all'oscuramento delle sole generalità dell'appellante e degli intervenienti (ad eccezione di ANIEF).

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del giorno 16 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente;

Marco Buricelli, consigliere;

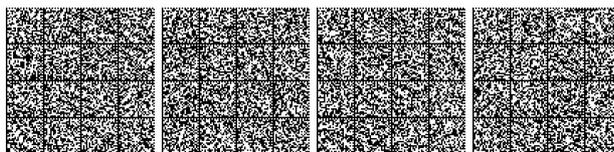
Maria Stella Boscarino, consigliere, estensore;

Giovanni Ardizzone, consigliere;

Antonino Caleca, consigliere.

Il Presidente: DE NICTOLIS

L'estensore: BOSCARINO



n. 39

Ordinanza del 9 febbraio 2022 del Tribunale di Cosenza nel procedimento di esecuzione promosso da Azienda Ospedaliera Cosenza ed altri c/Azienda sanitaria provinciale di Cosenza e Banca Nazionale del Lavoro

Esecuzione forzata - Sanità pubblica - Divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario della Regione Calabria - Inefficacia dei pignoramenti e delle prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalla Regione Calabria agli enti del proprio Servizio sanitario effettuati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 146 del 2021 - Applicazione fino al 31 dicembre 2025.

- Legge 17 dicembre 2021, n. 215 [*recte*: Decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215], art. 16-*septies*, [comma 2,] lettera g).

TRIBUNALE DI COSENZA

PRIMA SEZIONE CIVILE - UFFICIO ESECUZIONI MOBILIARI

PROCEDIMENTO A N. R.G.E. 278/2015/E SEGUENTI - RIUNITI

Il giudice delle esecuzioni, a scioglimento della riserva del trentuno gennaio duemilaventidue, così dispone.

In via pregiudiziale alle richieste delle parti e, segnatamente, sulla domanda di decretazione per urgenza interposta, ritiene questo GE di dovere postulare l'assorbenza in diritto, della disamina sulla legittimità delle norme da interpretare e/o applicare, rispetto all'invocata applicazione del codice di rito, onde quanto appresso.

Si premette che:

il procedimento in epigrafe nasce a seguito di un apposito provvedimento di riunione affascinante svariati pignoramenti eseguiti da più creditori nei confronti dell'Azienda sanitaria provinciale (ASP) di Cosenza [e con terzo tesoriere la Banca nazionale del lavoro-BNL];

superata ogni disputa pregiudiziale e/o preliminare all'esecuzione, attesa l'entità, la natura e la diversità dei titoli fatti valere dai numerosi creditori, il GE ha disposto una CTU contabile al fine di accertare l'esatta quantificazione *del petitum* dei creditori, in vista della validazione o meno sulla richiesta di assegnazione;

il nominato CTU ha ultimato il proprio lavoro, evidenziando che le somme di danaro rinvenute presso il tesoriere (giusta sua dichiarazione) sono capienti per soddisfare la maggior parte delle richieste presentate;

Considerato che:

le attività istruttorie afferenti il procedimento *de quo* hanno registrato la proficua e responsabile collaborazione processuale di tutte le parti coinvolte, in uno schema di lealtà e probità defensionale senza precedenti, essendo risultato comune il fine di accertare e/o definire ogni pendenza ultrasalente e riguardante, peraltro e forse in maniera prevalente, diritti di credito promananti da situazioni giuridiche attive non patrimoniali;

nelle more del procedimento è intervenuto l'art. 117, quarto comma, del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito in legge n. 77 del 2020⁽¹⁾ (i cui effetti, per ciò che quivi interessa, sono stati prorogati al 31 dicembre 2021, a seguito della legge di conversione n. 21/2021);

in sede di applicazione della legge *de quo*, all'interno di una cornice interpretativa che deve conto della *ratio* ordinamentale prevista dal libro III del codice di rito, è parso quanto meno distonico, in punto di collocazione eseguitica letterale e sistematica, la previsione di una nuova tipizzazione *ex lege* che sancisce l'improcedibilità dell'esecuzione — rispetto ad un corollario meno gravoso quale quello della sospensione con salvezza del vincolato — in seno alla precettività cui agli art. 3, 24 e 111 della Costituzione;

(1) La previsione dell'art. 117, quarto comma, del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito in legge n. 77 del 2020, si compone di tre periodi a tenore dei quali: «Al fine di far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 nonché per assicurare al servizio sanitario nazionale la liquidità necessaria allo svolgimento delle attività legate alla citata emergenza, compreso un tempestivo pagamento dei debiti commerciali, nei confronti degli enti del servizio sanitario nazionale di cui all'art. 19 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive» (primo periodo); 3 «i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni agli enti del proprio servizio sanitario regionale effettuati prima della data di entrata in vigore del presente provvedimento non producono effetti dalla suddetta data e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale e i tesoriери, i quali possono disporre, per le finalità dei predetti enti legate alla gestione dell'emergenza sanitaria e al pagamento dei debiti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo» (secondo periodo); «Le disposizioni del presente comma si applicano fino al 31 dicembre 2020» (terzo periodo).



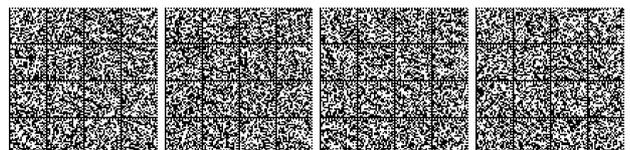
la questione interpretativa rilevata da questo GE, era stata, già in precedenza, esaustivamente esposta, motivata e sintetizzata, dal Tribunale di Napoli - XIV sezione civile nel procedimento 11675/2019 RGE - addì 20 dicembre 2020(2);

in tale ultima circostanza, il Tribunale di Napoli, previa sospensione, aveva rimesso gli atti del procedimento esecutivo alla Corte costituzionale, dichiarando d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 117, quarto comma, del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito in legge n. 77 del 2020, in riferimento agli articoli 24 e 111 Cost.;

che, a seguire e per effetto delle attività di rimessione dei GG OO (anche quest'Ufficio giudiziario) alla Corte costituzionale, quest'ultima con sentenza n. 236 del 2021, depositata in data 7 dicembre 2021 - richiamando altresì i precedenti di cui alle pronunce n. 128 del 2021 (in tema di sospensione delle procedure aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore) e n. 231 del 2021 (in tema di misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19) - aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art 3, comma 8 del decreto-legge n. 183 del 2020, limitatamente agli effetti della proroga sino al 31 dicembre 2021;

che, successivamente, l'art. 16-*septies*, lettera g) della legge 17 dicembre 2021, n. 215, di conversione del decreto-legge 21 ottobre 2021 n. 146 (la cui rubrica recita: Misure di rafforzamento dell'Agenas e del servizio sanitario della Regione Calabria) ha così statuito: «Al fine di coadiuvare le attività previste dal presente comma, assicurando al servizio sanitario della Regione Calabria la liquidità necessaria allo svolgimento delle predette attività finalizzate anche al tempestivo pagamento dei debiti commerciali, nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria di cui all'art. 19 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive. I pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalla Regione Calabria agli enti del proprio servizio sanitario regionale effettuati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto non producono effetti dalla suddetta data e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale e i tesoriери, i quali possono disporre, per il pagamento dei debiti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo. Le disposizioni della presente lettera si applicano fino al 31 dicembre 2025»;

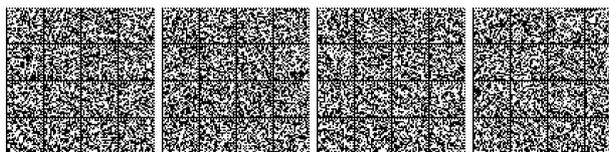
(2) Tribunale di Napoli XIVa sezione civile procedimento n. 11675/2019 R.G.E. Il giudice dell'esecuzione, dott. Valerio Colandrea, letti gli atti della procedura espropriativa sopra indicata; sciogliendo la riserva di cui all'udienza del 19 ottobre 2020; osserva § 1. La presente procedura espropriativa è stata promossa nei confronti dell'Azienda ospedaliera di rilievo nazionale A. Cardarelli ad istanza di Ferraro Paolo in forza di titolo esecutivo costituito dalla sentenza n. 668 del 12 febbraio 2018 dalla Corte d'appello di Napoli contenente la condanna al pagamento della complessiva somma di euro 240.000,00 (oltre rivalutazione ed interessi) a titolo di risarcimento dei danni conseguiti al decesso del genitore Ferraro Giuseppe. Nel corso della procedura il terzo pignorato Intesa San Paolo S.p.a. (quale tesoriere del sopracitato ente) ha reso la prescritta dichiarazione di quantità, evidenziando al riguardo che - ai sensi dell'art. 1 del D.L. n. 9 del 1993, convertito in legge n. 67 del 1993 - l'azienda esecutata ha adottato e trasmesso le delibere di quantificazione delle somme impignorabili, nonché precisando come - nel periodo temporalmente rilevante - non si sarebbero determinati saldi creditori eccedenti l'importo delle somme oggetto della quantificazione ai fini dell'impignorabilità. A fronte di siffatta dichiarazione il creditore pignorante ne ha rilevato, in buona sostanza, il carattere positivo (stante l'esistenza di saldi creditori in favore dell'ente) ed ha eccepito che il limite dell'azione esecutiva conseguente all'adozione delle delibere di quantificazione delle somme impignorabili sarebbe inefficace ed inoperante nel caso di specie. A sostegno di tale conclusione, in particolare il creditore ha postulato l'esecuzione a cura dell'azienda ospedaliera di pagamenti per prestazioni per servizi diversi da quelli «vincolati». Segnatamente, ha disposto copia del mandato n. 1404284 del 25 novembre 2019 (concernente, per l'appunto, un pagamento prima facie riconducibile a servizi diversi da quelli indispensabili) e - sul presupposto della mancata prova da parte dell'azienda esecutata del fatto che l'esecuzione dei pagamenti diversi da quelli «vincolati» avrebbe avuto luogo nel rispetto dell'ordine cronologico - ha domandato l'assegnazione delle somme oggetto della dichiarazione di quantità da parte del tesoriere. § 2. Tanto opportunamente premesso, alla luce della documentazione depositata dal creditore questo giudice sarebbe chiamato a pronunciare ordinanza di assegnazione delle somme oggetto della dichiarazione di quantità del terzo. Invero, in tema di riparto degli oneri di allegazione e prova ai fini dell'operatività del vincolo di impignorabilità previsto dall'art. 1 del D.L. n. 9 del 1993, convertito in legge n. 67 del 1993, la prevalente giurisprudenza di merito e di legittimità è concorde nel fare applicazione del medesimo principio affermato con riguardo all'impignorabilità delle somme in titolarità degli enti locali ex art. 159 T.U.E.L., affermandosi in particolare che «il creditore precedente che intenda far valere l'inefficacia del vincolo di destinazione è onerato di allegare gli specifici pagamenti per debiti estranei eseguiti successivamente alla delibera, mentre, in base al principio della vicinanza della prova, spetta all'ente locale provare che tali pagamenti sono stati eseguiti in base a mandati emessi nel rispetto del dovuto ordine cronologico» (Cass. 15 settembre 2020, n. 19103, in motivazione). Tuttavia, occorre considerare come - nelle more della presente procedura - sia sopravvenuta la disposizione dell'art. 117, quarto comma, del d.l. n. 34 del 2020, convertito in legge n. 77 del 2020. Dunque, a fronte di una situazione di potenziale sussistenza dei presupposti per la pronuncia dell'ordinanza di assegnazione in ragione del fatto che, si ribadisce, vi è stata l'allegazione di un pagamento per titoli diversi da quelli «vincolati» e non è stata fornita prova del rispetto dell'ordine cronologico dell'esecuzione di siffatti pagamenti a cura dell'azienda ospedaliera (stante la mancata costituzione di quest'ultima nel presente procedimento) occorre verificare in quale misura la disposizione di legge sopravvenuta sia idonea ad incidere sulla perdurante vigenza del vincolo del pignoramento e, eventualmente, a precludere la pronuncia dell'ordinanza di assegnazione. § 3. La previsione dell'art. 117, quarto comma, del D.L. n. 34 del 2020, convertito in legge n. 77 del 2020, si compone di tre periodi a tenore dei quali: «Al fine di far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 nonché per assicurare al servizio sanitario nazionale la liquidità necessaria allo svolgimento delle attività legate alla citata emergenza, compreso un tempestivo pagamento dei debiti commerciali, nei confronti degli enti del servizio sanitario nazionale di cui all'art. 19 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive» (primo periodo); 3 «I pignoramenti e le prenotazioni addebito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni agli enti del proprio servizio sanitario regionale effettuati prima della data di entrata in vigore del presente provvedimento non producono effetti dalla suddetta data e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale e i tesoriери, i quali possono disporre, per le finalità dei predetti enti legate alla gestione dell'emergenza sanitaria e al pagamento dei debiti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo» (secondo periodo); «Le disposizioni del presente comma si applicano fino al 31 dicembre 2020» (terzo periodo). Per quanto in questa sede specificatamente interessa, occorre verificare il significato di attribuirsi alla fattispecie di improcedibilità così disciplinata per la parte concernente le procedure espropriative già pendenti nei confronti degli enti del



servizio sanitario nazionale. Al riguardo, ritiene questo giudice che venga in gioco una fattispecie di definitiva «improcedibilità» delle esecuzioni già intraprese. Queste le ragioni. § 3.1. Anzitutto, a sostegno di tale interpretazione milita il tenore letterale della disposizione di legge. Invero, il legislatore ha espressamente sancito un divieto generalizzato di agire esecutivamente nei confronti degli enti del servizio sanitario nazionale (ovviamente, per il limitato periodo preso in considerazione della norma): viene cioè inibito tanto l'avvio, quanto l'ulteriore prosieguo delle procedure espropriative in danno di siffatti enti. Peraltro, sotto il profilo dell'interpretazione letterale non deve trascurarsi come l'ordinamento non ignori disposizioni normative che, per contro, disciplinano espressamente peculiari fattispecie di sospensione di procedure espropriative nei confronti di determinate categorie di enti pubblici, fattispecie collegate ad esigenze lato sensu «finanziarie» ed emergenziali: il riferimento è alla previsione dell'art. 243-bis, quarto comma, TUEL, la quale statuisce la sospensione delle procedure espropriative pendenti nei confronti di enti locali sottoposti ad una procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (sospensione operante dalla data della relativa deliberazione e sino all'approvazione del piano di riequilibrio). Dunque, la circostanza per cui il sopracitato art. 117 abbia optato per una differente formulazione incentrata sull'espressa previsione di improcedibilità (piuttosto che sul meccanismo della sospensione) appare sintomo di una scelta significativamente diversa, nel senso, cioè, della vera e propria «caducazione» del vincolo del pignoramento e non già del mero arresto temporaneo dell'ulteriore corso dell'esecuzione con salvaguardia del vincolo già esistente. 4 Né significativi elementi per una diversa soluzione provengono dalla relazione di accompagnamento al testo del D.L. n. 34 del 2020, relazione nella quale la previsione del quarto comma dell'art. 117 viene giustificata sotto forma di «sospensione temporanea delle azioni esecutive nei confronti degli enti sanitari fino al 31 dicembre 2020». Invero, occorre considerare che: da un lato, i lavori preparatori di un testo normativo possono al più disvelare l'intento sotteso all'intervento legislativo, ma non escludono che il significato della previsione adottata debba desumersi dall'assetto che la norma abbia concretamente assunto nella formulazione letterale e logico-sistematica; dall'altro lato, a parte l'estrema stringatezza della relazione di accompagnamento non può non concordarsi sul carattere a-tecnico della terminologia adoperata, atteso che - attraverso una denominazione onnicomprensiva - si è inteso in realtà esprimere il concetto di una sostanziale e generalizzata inibitoria delle azioni esecutive (tanto quelle avviate ex novo nel periodo considerato, quanto quelle già pendenti). § 3.2. In secondo luogo, ed in collegamento con l'esegesi letterale della disposizione, occorre tener conto della ratio dell'intervento normativo quale esplicitata nell'incipit del comma 4 (si ribadisce: «al fine di far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 nonché per assicurare al Servizio sanitario nazionale la liquidità necessaria allo svolgimento delle attività legate alla citata emergenza ...»). A ben vedere, la finalità affermata *expressis verbis* dal legislatore di «assicurare al Servizio sanitario nazionale la liquidità necessaria» potrebbe essere realizzata unicamente attraverso una qualche forma di liberazione delle somme vincolate, laddove invece - qualora si opinasse nei termini di una mera temporanea sospensione dell'ulteriore corso della procedura - i beni pignorati resterebbero comunque vincolati alla soddisfazione dei crediti azionati esecutivamente, in tal modo determinandosi la vanificazione del risultato legislativamente prefissato. In tale prospettiva, cioè, il divieto di proseguire le procedure già pendenti apparirebbe privo di sostanziale ed utile giustificazione: non sarebbe infatti idoneo ad assicurare un risultato effettivo né per l'ente esecutato (stante la persistenza del vincolo sulle somme pignorate), né per il creditore che abbia già avviato l'azione esecutiva (per il quale vi sarebbe un differimento della possibilità di procedere al soddisfacimento delle proprie ragioni sulle somme comunque già vincolate). § 3.3. La soluzione qui prospettata trova un ulteriore supporto nell'interpretazione logico-sistematica della previsione del quarto comma dell'art. 117 e, in particolar modo, nell'esegesi congiunta delle disposizioni contenute nel primo e nel secondo periodo. 5 Al riguardo, si è visto come - dopo l'affermazione generale contenuta nel primo periodo in ordine al divieto di iniziare o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del servizio sanitario nazionale - il secondo periodo della disposizione in esame contenga una disposizione ad hoc per i procedimenti già pendenti. In particolare, la previsione si dipana in una duplice e complementare direzione: da un lato, vi è la comminatoria di una (per certi versi singolare) sopravvenuta «inefficacia» del pignoramento; dall'altro lato, è espressamente sancito il recupero della piena «disponibilità» delle somme ad opera degli enti del servizio sanitario nazionale e dei rispettivi tesorieri. Ciò posto, ritiene questo giudice che - pur a fronte di una formulazione non del tutto perspicua - la previsione in discorso si riferisca a tutti i pignoramenti già pendenti e non solo a quelli che investano determinati beni (ovverosia, le rimesse finanziarie provenienti dalle regioni). Invero, in punto di diritto sarebbe difficilmente ipotizzabile un pignoramento che investa rimesse finanziarie provenienti dalle regioni: come noto, gli enti del servizio sanitario nazionale sono soggetti al regime di tesoreria unica ai sensi della legge n. 720 del 1984, ragion per cui - ai sensi dell'art. 1-bis della legge in questione - l'azione esecutiva non può che svolgersi nei confronti del soggetto preposto al servizio di tesoreria ed in relazione alle somme giacenti sulle relative contabilità speciali. Dunque, una limitazione della portata della disposizione del secondo periodo ai soli pignoramenti concernenti le rimesse finanziarie provenienti dalle regioni si tradurrebbe nello svuotamento di significato della disposizione legislativa in esame, laddove, al contrario, l'origine «emergenziale» non esclude che essa debba essere collocata pur sempre nel quadro di un determinato «sistema», ciò che rappresenta il sostrato alla luce del quale ricostruire il significato della previsione medesima. Nel quadro così delineato, allora, il riferimento alle rimesse finanziarie deve leggersi in collegamento non già ai pignoramenti pregressi (il quali non potrebbero che riguardare - si ribadisce - il saldo cassa gestito dal soggetto tesoriere), bensì alle prenotazioni a debito eventualmente operate, il che giustifica la portata della specificazione contenuta. In questa prospettiva, dunque, la previsione del secondo periodo non appare disciplinare una fattispecie distinta (e speciale) rispetto a quella del primo periodo, bensì costituisce la specificazione - con riferimento alle procedure pregresse - del divieto generale di agire esecutivamente già sancito nel primo periodo. In altri termini, il senso della disposizione è di specificare le conseguenze del divieto di prosecuzione delle azioni esecutive in relazione alle procedure già pendenti, contemplando per esse un meccanismo di sopravvenuta perdita di efficacia del vincolo 6 del pignoramento e - in via del tutto speculare - affermando la piena disponibilità delle somme da parte degli enti debitori e dai rispettivi tesorieri. § 3.4. Infine, un ultimo argomento può individuarsi in una prospettiva per così dire «storica», ponendo mente all'immediato antecedente della disposizione in esame: ovverosia, la previsione dell'art. 1, comma 51, della legge n. 220 del 2010, la quale pare aver rappresentato il modello normativo al quale il legislatore dell'emergenza si è materialmente ispirato. Sotto questo profilo, infatti, il tenore dell'art. 117, quarto comma, del D.L. n. 34 del 2020, convertito in legge n. 77 del 2020, risulta pressoché coincidente - mutatis mutandis - con quello di cui alla prima versione dell'art. 1, comma 51, della legge n. 220 del 2010 (ovverosia la versione vigente prima della novella operata con l'art. 6-bis del D.L. n. 158 del 2012, convertito in legge n. 189 del 2012). A ben vedere, entrambe le disposizioni: contengono l'esplicitazione in premessa dell'esigenza perseguita dal legislatore di assicurare la concreta operatività di pagamenti a cura degli enti del servizio sanitario nazionale (nel primo caso in dipendenza della procedura di ricognizione dei debiti per le regioni soggette a piani di rientro dei disavanzi sanitari; nel secondo caso in collegamento con l'attività derivante dall'emergenza epidemiologica per il COVID-19); affermano conseguentemente un identico divieto di azioni esecutive onde assicurare il raggiungimento della finalità così affermata (testualmente sancendosi che «non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive»); disciplinano in termini pressoché identici la sorte dei pignoramenti pregressi e delle prenotazioni a debito già operate, nel senso che in entrambi i casi si prevede che essi non producano effetto e che gli enti e i rispettivi tesorieri abbiano la piena disponibilità delle somme («i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni ... effettuati prima ... non producono effetti dalla suddetta data ... e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale e i tesorieri, i quali possono disporre, per le finalità dei predetti enti ... delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo»). In tale contesto, peraltro, non appaiono rilevanti le differenze presenti nella successiva versione dell'art. 1, comma 51, della legge n. 220 del 2010, differenze riconducibili, essenzialmente, alla esplicitazione di una vera e propria «estinzione» dei pignoramenti già pendenti («sono estinti di diritto dalla data di entrata in vigore della presente disposizione») e ad una più incisiva affermazione della riacquisizione di disponibilità delle relative somme («dalla medesima data cessano i doveri di custodia 7 sulle predette somme, con l'obbligo per i tesorieri di renderle immediatamente disponibili, senza previa pronuncia giurisdizionale, per garantire l'espletamento delle finalità indicate nel primo periodo»). Invero, come è stato sottolineato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 186 del 2013, la novella dell'art. 6-bis del D.L. n. 158 del 2012, convertito in legge n. 189 del 2012, ha semplicemente estremizzato «le soluzioni già presenti nella previgente disciplina», della quale la novella ha rappresentato, a ben vedere, una più chiara e perspicua evoluzione normativa. Ciò posto, la sostanziale identità e continuità tra il testo dell'art. 1, comma 51, della legge n. 220 del 2010 (quantomeno nella versione originaria) e l'attuale previsione dell'art. 117 costituisce un elemento che - sul piano interpretativo - induce a ricostruire la portata di quest'ultima disposizione in termini analoghi a quelli che la giurisprudenza aveva prospettato in passato con riferimento alla prima: ovverosia, quale improcedibilità definitiva dell'esecuzione in precedenza avviata nei confronti degli enti del servizio sanitario nazionale. § 4. La conclusione sopra raggiunta presenta indubbi aspetti di criticità sotto il profilo costituzionale e in special modo - come meglio si vedrà nel prosieguo - in riferimento ai parametri di cui agli articoli 24 e 111 Cost. Prima di concentrare l'attenzione su siffatti aspetti, tuttavia, non appare far luogo verificare la praticabilità di una diversa interpretazione diretta ad «attenuare» i riflessi della sanzione di improcedibilità sulle procedure espropriative già pendenti. nondimeno, ritiene

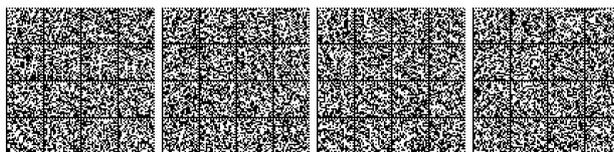


questo giudice che la soluzione al quesito debba essere negativa. § 4.1. Anzitutto, si è già evidenziato come non sia possibile interpretare il divieto di proseguire le procedure espropriative già pendenti nei termini di una mera sospensione temporanea dell'ulteriore corso dell'esecuzione, con salvezza degli effetti dei pignoramenti già eseguiti. Infatti, vi ostano gli elementi complessivamente ricavabili dalla ricostruzione letterale, teleologica e logico-sistematica della disposizione in esame. In altri termini, la praticabilità di una mera «sospensione» appare smentita sia dall'espressa previsione nei termini di improcedibilità dell'esecuzione, sia dall'obiettivo perseguito dal legislatore con l'introduzione del divieto (si ribadisce, «liberare» liquidità in favore degli enti del servizio sanitario nazionale al fine di far fronte alle maggiori spese legate all'emergenza epidemiologica), sia dalla precisazione comunque operata in punto di sopravvenuta inefficacia dei pignoramenti pregressi. § 4.2. In secondo luogo, non appare plausibile un'interpretazione restrittiva della disposizione in esame che - collegando il divieto del comma 4 alle precedenti previsioni 8 dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 117 - limiti l'operatività di siffatto divieto alle sole (maggiori) risorse finanziarie messe a disposizione del servizio sanitario nazionale in conseguenza dell'emergenza da COVID-19. Indubbiamente, il divieto di procedere esecutivamente si colloca nel quadro di un più ampio intervento volto ad «incrementare» le risorse per far fronte all'emergenza epidemiologica, ciò che ha avuto luogo sia attraverso l'ampliamento dei trasferimenti dallo stato alle regioni (comma 1), sia attraverso la previsione dell'obbligo per le regioni di integrale messa a disposizione di tali fondi agli enti del servizio sanitario (comma 3). Tuttavia, in alcun modo quel divieto è limitato ai soli trasferimenti finanziari operati con il medesimo art. 117, né l'obiettivo dichiarato dal legislatore di assicurare una maggiore liquidità per gli enti del Servizio sanitario giustifica una limitazione di tal fatta. In altri termini, una tale prospettazione si tradurrebbe nell'elisione di una rilevante parte del contenuto precettivo della norma, atteso che non avrebbe ragion d'essere né la previsione del divieto (non solo di iniziare, ma anche) di proseguire le azioni esecutive, né la sanzione di inefficacia dei pignoramenti già eseguiti alla data di entrata in vigore della disposizione di legge. § 4.3. Resta da verificare un'ultima opzione: quella di un'interpretazione che - con riguardo ai pignoramenti pregressi - non escluda la caducazione degli effetti (e, quindi, l'ineoperatività del vincolo già perfezionato sulle somme), ma postuli comunque il carattere meramente temporaneo di tale fenomeno sotto forma di «reviviscenza» del vincolo allo spirare del termine sancito dal legislatore (ovviamente, sulle sole disponibilità finanziarie successive). Tuttavia, neppure tale soluzione appare plausibile. Anzitutto, oltre ai sopra citati elementi di carattere letterale e logico-sistematico deve evidenziarsi come un fenomeno del genere non solo appaia sostanzialmente sconosciuto al vigente ordinamento giuridico processuale, ma ponga soprattutto inevitabili problemi in relazione alle modalità con cui operare la pretesa «riviviscenza» del vincolo del pignoramento, essendo difficile ipotizzare il ripristino automatico sol che si pensi alle esigenze di certezza nei rapporti con un soggetto estraneo ai rapporti di debito-credito (tale essendo il terzo pignorato). In ogni caso, poi, una soluzione del genere non escluderebbe che - stante la caducazione del vincolo del pignoramento (sebbene con un'efficacia per così dire temporanea) - sarebbe comunque paralizzato il diritto di agire esecutivamente del creditore. Dunque, non verrebbe eliminato quel punto di «frizione» con l'esigenza di assicurare la tutela costituzionale del diritto di azione del creditore. § 5. Le considerazioni che precedono comportano che, nel caso di specie, questo giudice dovrebbe procedere non già all'ordinanza di assegnazione, bensì alla dichiarazione di definitiva improcedibilità della presente esecuzione. In conformità alla complessiva interpretazione sopra operata, infatti la sopravvenuta previsione dell'art. 117, quarto comma, del D.L. n. 34 del 2020, convertito in legge n. 77 del 2020, si risolve nel venir meno dell'oggetto dell'esecuzione intrapresa, ciò in conseguenza della caducazione ex lege del vincolo del pignoramento. Tuttavia, appare legittimo dubitare della compatibilità di una siffatta conclusione in relazione alle disposizioni degli articoli 24 e 111 Cost. in tema di tutela giurisdizionale dei diritti e giusto processo. In proposito, possono svolgersi le seguenti considerazioni generali. § 5.1. È noto come la Corte costituzionale abbia affrontato in plurime occasioni la questione della legittimità di previsioni legislative dirette al «blocco» di azioni esecutive nei confronti di determinate categorie di enti pubblici (e, in special modo, quelli del Servizio sanitario nazionale). Ai fini di opportuna sintesi appare sufficiente richiamare quanto precisato nella sentenza n. 186 del 2013, nella quale - nell'esaminare la questione della legittimità dell'art. 1, comma 51, della legge n. 220 del 2010 (disposizione che, si ribadisce, ha rappresentato il modello di riferimento utilizzato anche nel caso di specie) - i giudici costituzionali hanno compendiato le condizioni in presenza delle quali la previsione del divieto di azioni esecutive e la caducazione delle procedure già pendenti possa ritenersi compatibile con i principi degli articoli 24 e 111 cost. Nelle parole della Corte, in particolare, un intervento legislativo di tal fatta «può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora, per un verso, siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale (sentenze n. 155 del 2004 e n. 310 del 2003) e, per altro verso, le disposizioni di carattere processuale che incidono sui giudizi pendenti, determinandone l'estinzione, siano controbilanciate da disposizioni di carattere sostanziale che, a loro volta, garantiscano, anche per altra via che non sia quella della esecuzione giudiziale, la sostanziale realizzazione dei diritti oggetto delle procedure estinte (sentenze n. 277 del 2012 e n. 364 del 2007)» (Corte cost. sentenza n. 186 del 2013, in particolare par. 4.1.). § 5.2. Ciò posto, con riguardo alla previsione potenzialmente applicabile nel caso di specie è legittimo dubitare del rispetto delle condizioni sopra indicate. Se è vero che l'orizzonte temporale della disposizione in discorso è stato oggettivamente limitato (operando il divieto - salvo ulteriori legislativi - sino al 10 31 dicembre 2020) devi tuttavia osservarsi come non sia stato delineato un meccanismo idoneo ad assicurare una tutela sostanziale in via equivalente. Per la verità, il legislatore non ha ignorato l'esigenza di contemplare - pur nel quadro di una situazione indubbiamente emergenziale quale quella derivante dall'emergenza epidemiologica da COVID-19 - strumenti idonei ad assicurare il soddisfacimento delle ragioni dei creditori degli enti del Servizio sanitario nazionale. Sotto questo profilo, infatti, i commi 5-11 del medesimo art. 117 hanno introdotto la possibilità per le regioni di richiedere anticipazioni di liquidità alla Cassa depositi e prestiti da destinare al «ai pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2019 relativi a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali», previsione che deve leggersi in collegamento con le statuizioni contenute nel precedente art. 115 (istitutivo di un «Fondo di liquidità per il pagamento dei debiti commerciali degli enti territoriali») con dotazione finanziaria ad hoc. Nondimeno, appare dubbia l'effettività di un siffatto meccanismo al fine di assicurare la tutela delle ragioni dei creditori colpiti dal divieto di azioni esecutive, ciò ove si ponga mente al fatto che: il sistema contemplato dal legislatore non è automaticamente collegato al divieto di azioni esecutive, bensì si risolve nell'apportamento di un mero canale finanziario ulteriore in favore delle regioni; conseguentemente, non vi è alcun obbligo ma una mera facoltà per l'amministrazione regionale interessata di avvalersi dell'anticipazione di liquidità in questione, occorrendo in particolare una deliberazione ad iniziativa della Giunta regionale da adottarsi entro un termine prefissato (deliberazione che in alcun modo configura un atto dovuto); infine e soprattutto, non è contemplata una tutela generalizzata per qualsivoglia credito già azionato esecutivamente, potendo l'anticipazione essere destinata all'estinzione unicamente di determinate tipologie di debiti (ovverosia, quelli «relativi a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali»), con la conseguenza per cui - ad esempio - per un credito quale quello azionato nel caso di specie (si ribadisce, un'obbligazione a titolo di risarcimento danni) non sarebbe ipotizzabile alcuna forma di tutela equivalente. § 5.3. Le considerazioni che precedono inducono allora a configurare come rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 117, quarto comma, del D.L. n. 34 del 2020, convertito in legge n. 77 del 2020, sotto un duplice profilo: 1) anzitutto, in relazione al parametro dell'art. 24 Cost., atteso che il «sacrificio» posto a carico dei creditori degli enti del servizio sanitario nazionale (sotto forma di improcedibilità delle azioni esecutive dagli stessi già promosse) non appare «bilanciato» con la previsione di un sistema di effettiva tutela equivalente, con conseguenziale vanificazione degli effetti della tutela giurisdizionale già conseguita nei procedimenti esecutivi promossi da quei creditori; in secondo luogo, poi, in relazione altresì al parametro dell'art. 111 Cost. con riguardo al concetto della «parità delle armi», atteso che, con la disposizione censurata, il legislatore ha finito per introdurre una fattispecie di ius singulare che - pur originata da comprensibili preoccupazioni legate all'emergenza epidemiologica in corso - ha determinato uno sbilanciamento fra due posizioni in gioco, esentando quella pubblica, di cui lo Stato risponde economicamente, degli effetti pregiudizievoli delle condanne giudiziarie subite. Nella misura in cui la disposizione dell'art. 117 dovrebbe trovare applicazione nel caso di specie (con conseguente rilevanza della questione ai fini del prosieguo della presente procedura), pertanto, ritiene questo giudice di disporre d'ufficio la rimessione degli atti alla Corte costituzionale per la soluzione della questione di legittimità sopra prospettata. P.Q.M. Letto l'art. 23 della legge n. 87 del 1953: «Dichiara d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 117, quarto comma, del D.L. n. 34 del 2020, convertito in legge n. 77 del 2020, in riferimento agli articoli 24 e 111 Cost. e per l'effetto: Dispone la rimessione degli atti alla Corte costituzionale. Dichiara sospeso il presente procedimento. Dispone la comunicazione della presente ordinanza, a cura della cancelleria, alle parti del procedimento, alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Napoli, 20 dicembre 2020. Il giudice dell'esecuzione dott. Valerio Colandrea.



che, sulla questione, in sede di interpretazione e di coeva attuazione del disposto normativo, ha sollevato esame di analisi costituzionale il Tribunale di Crotone(3);

(3) La previsione di cui all'art. 16-septies lett. g) della legge n. 17 dicembre 2021 n. 215, di conversione del decreto-legge 21 ottobre 2021 n. 146, si inquadra nell'ambito di una presa di posizione politico-normativa tesa a salvaguardare le esigenze di liquidità della sanità calabrese, oggetto di una perdurante crisi generale e oggetto di commissariamento da oltre un decennio; purtuttavia la scelta operata dal legislatore evidenzia una plurima serie di criticità e irrazionalità rese ancor più evidenti dal dichiarato intento di assicurare il «tempestivo pagamento dei debiti commerciali». Ritiene questo giudice che con l'introduzione di tale fattispecie normativa venga in rilievo una nuova ipotesi di definitiva «improcedibilità» delle esecuzioni pendenti, in modo non dissimile da quanto avvenuto con la disposizione di cui dell'art. 117 cit., prorogata nei suoi effetti temporali dall'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020 e dichiarata in costituzionale con la più volte citata sentenza n. 236 del 2021. A sostegno di tale esegesi milita anzitutto il tenore letterale della disposizione di legge. Invero, il legislatore ha espressamente sancito un divieto generalizzato di agire esecutivamente nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria, inibendo tanto l'avvio, quanto l'ulteriore prosieguo delle espropriazioni in danno di tali enti, per un arco temporale estremamente dilatato, sino al 31 dicembre 2025. Dunque, la circostanza per cui il sopra citato art. 16-septies, comma 2 lett. g) abbia «nuovamente» optato per una formulazione incentrata sull'espressa previsione di improcedibilità (piuttosto che sul meccanismo della sospensione) appare sintomatica di una scelta volta a configurare una vera e propria ipotesi di «caducazione» del vincolo del pignoramento e non già un mero arresto temporaneo dell'ulteriore corso dell'esecuzione con salvaguardia del vincolo esistente. L'evenienza è resa evidente dalla espressa previsione normativa per cui «i pignoramenti (...) non producono effetti dalla suddetta data e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale e i tesorieri, i quali possono disporre, per il pagamento dei debiti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo». La conclusione raggiunta presenta indubbi aspetti di criticità sotto il profilo costituzionale. Ciononostante, non appare fuor luogo verificare la praticabilità di una diversa interpretazione diretta ad «attenuare» i riflessi della sanzione di improcedibilità sulle procedure espropriative già pendenti. Nondimeno, ritiene questo giudice che la soluzione al quesito debba essere negativa. A tal riguardo non appare fuor luogo condividere e riportare l'orientamento efficacemente illustrato dal Tribunale di Napoli nell'ordinanza di rimessione del 20 dicembre 2020 (dott. Colandrea), relativa all'interpretazione dell'art. 117 cit. e sovrapponibile in relazione agli effetti anche norma in esame (art. 16-septies lett. g cit.) Invero, si è già evidenziato come non sia possibile interpretare il divieto di proseguire le procedure espropriative già pendenti nei termini di una mera sospensione temporanea dell'ulteriore corso dell'esecuzione, con salvezza degli effetti dei pignoramenti già eseguiti. In secondo luogo, non appare plausibile un'interpretazione restrittiva della disposizione in esame che – collegando il divieto del comma 2 lett. g) alle precedenti previsioni dei commi 1, 2, lett. da a) ad f) – limiti l'operatività di siffatto divieto alle sole (maggiori) risorse finanziarie messe a disposizione del servizio sanitario nazionale per il superamento della crisi sanitaria regionale. Indubbiamente, il divieto di procedere esecutivamente si colloca nel quadro di un più ampio intervento volto ad «incrementare» le risorse per far fronte alla necessità di ovviare al grave disavanzo finanziario del sistema sanitario regionale calabrese (ratio espressa lungo l'intero corso dell'art. 16-septies). Tuttavia, in alcun modo quel divieto è limitato ai soli trasferimenti finanziari operati con il medesimo art. 16-septies, né l'obiettivo dichiarato dal legislatore di assicurare una maggiore liquidità per gli enti del servizio sanitario nazionale giustifica una limitazione di tal fatta. Una tale prospettazione si tradurrebbe nell'elisione di una rilevante parte del contenuto precettivo della norma, atteso che non avrebbe ragion d'essere né la previsione del divieto (non solo di iniziare, ma anche) di proseguire le azioni esecutive. Resta da verificare un'ultima opzione: quella di un'interpretazione che – con riguardo ai pignoramenti pregressi – non escluda la caducazione degli effetti (e, quindi, l'inoperatività del vincolo già perfezionato sulle somme), ma postuli comunque il carattere meramente temporaneo di tale fenomeno sotto forma di «reviviscenza» del vincolo allo spirare del termine sancito dal legislatore (ovviamente, sulle sole disponibilità finanziarie successive). Tuttavia, neppure tale soluzione appare plausibile. Anzitutto, oltre ai sopra citati elementi di carattere letterale e logico-sistematico deve evidenziarsi come un fenomeno del genere non solo appaia sostanzialmente sconosciuto al vigente ordinamento giuridico processuale, ma ponga soprattutto inevitabili problemi in relazione alle modalità con cui operare la pretesa «reviviscenza» del vincolo del pignoramento, essendo difficile ipotizzarne il ripristino automatico sol che si pensi alle esigenze di certezza nei rapporti con un soggetto estraneo alle vicende di debito-credito (tale essendo il terzo pignorato). Una tale interpretazione sovvertirebbe infatti principi propri delle azioni esecutive consentendo la perdurante pendenza del processo espropriativo seppur epurato del suo effetto tipico sostanziale, ossia del vincolo di indisponibilità relativa di cui all'art. 2913 del codice civile, potendo l'ente disporre delle somme pignorate per tutto l'arco temporale previsto. In ogni caso, poi, una soluzione di tal genere non escluderebbe che – stante la caducazione del vincolo del pignoramento (sebbene con un'efficacia per così dire temporanea) – sarebbe comunque paralizzato il diritto di agire esecutivamente del creditore. Dunque, non verrebbe eliminato quel punto di «frizione» con l'esigenza di assicurare la tutela costituzionale del diritto di azione del creditore. **** Le considerazioni che precedono comportano che, nel caso di specie, questo giudice dovrebbe procedere non già all'ordinanza di assegnazione, bensì alla dichiarazione di definitiva improcedibilità della presente esecuzione. In conformità alla complessiva interpretazione sopra operata, infatti, la sopravvenuta previsione dell'art. 16-septies, comma 2, lett. g) cit., si risolve nel venir meno dell'oggetto dell'esecuzione già intrapresa in conseguenza della caducazione ex lege del vincolo del pignoramento. Tuttavia, appare legittimo dubitare della compatibilità di una siffatta conclusione in relazione alle disposizioni degli artt. 24 e 111 Cost. in tema di tutela giurisdizionale dei diritti e giusto processo e ciò in virtù di quanto rimarcato dalla stessa Corte costituzionale in plurime occasioni relative a previsioni legislative dirette al «blocco» di azioni esecutive nei confronti di determinate categorie di enti pubblici (e, in special modo, quelli del servizio sanitario nazionale). Ai fini di opportuna sintesi appare anzitutto opportuno richiamare quanto precisato nella sentenza n. 186 del 2013, nella quale – nell'esaminare la questione della legittimità dell'art. 1, comma 51, della legge n. 220 del 2010 (disposizione che ha rappresentato il modello di riferimento utilizzato per l'art. 117 cit. e anche nel caso di specie) – i giudici costituzionali hanno compendiato le condizioni in presenza delle quali la previsione del divieto di azioni esecutive e la caducazione delle procedure già pendenti possa ritenersi compatibile con i principi degli artt. 24 e 111 Cost. Nelle parole della Corte un intervento legislativo di tal fatta «può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora, per un verso, siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale (sentenze n. 155 del 2004 e n. 310 del 2003) e, per altro verso, le disposizioni di carattere processuale che incidono sui giudizi pendenti, determinandone l'estinzione, siano controbilanciate da disposizioni di carattere sostanziale che, a loro volta, garantiscono, anche per altra via che non sia quella della esecuzione giudiziale, la sostanziale realizzazione dei diritti oggetto delle procedure estinte (in tal senso cfr. altresì sentenze n. 277 del 2012 e n. 364 del 2007)». Ancor più emblematiche le osservazioni della Corte nella più volte citata sentenza n. 236 del 2021, nella quale – nell'esaminare la questione della legittimità dell'art. 117, quarto comma, del d.l. n. 34 del 2020, convertito in legge n. 77 del 2020 e prorogato nei suoi effetti dall'art. 3, comma 8 del d.l. n. 183 del 2020 – è stato osservato che: «l'originaria durata del «blocco» delle esecuzioni e dell'inefficacia dei pignoramenti disposti dall'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020 era contenuta in poco più di sette mesi, dall'entrata in vigore del 19 maggio 2020 fino al 31 dicembre dello stesso anno. La misura si esauriva quindi nella prima fase dell'emergenza pandemica da COVID-19 – quella più acuta e destabilizzante –, allorché una sospensione indistinta e generalizzata delle procedure esecutive nei confronti degli enti sanitari poteva dirsi ragionevole e proporzionata, «per agevolare una regolare programmazione e gestione amministrativa e contabile dei pagamenti», come si esprime la relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. n. 34 del 2020. Sono pertanto fondate le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, nella sua formulazione originaria. Nonostante l'evo-



luzione dell'emergenza sanitaria e la possibilità di ricalibrare su di essa la programmazione di cassa, l'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020 ha prorogato la misura in danno dei creditori per un intero anno senza alcun aggiornamento della valutazione comparativa tra i loro diritti giudizialmente accertati e gli interessi dell'esecutato pubblico. In tal modo, gli effetti negativi della protrazione del «blocco» delle esecuzioni sono stati lasciati invariabilmente a carico dei creditori, tra i quali pure possono trovarsi anche soggetti cui è stato riconosciuto un risarcimento in quanto gravemente danneggiati nella loro salute o operatori economici a rischio di espulsione dal mercato. Costituzionalmente tollerabile ab origine, la misura è divenuta sproporzionata e irragionevole per effetto di una proroga di lungo corso e non bilanciata da una più specifica ponderazione degli interessi in gioco, che ha leso il diritto di tutela giurisdizionale ex art. 24 Cost. nonché, al contempo, la parità delle parti e la ragionevole durata del processo esecutivo. Il protratto sacrificio imposto ai creditori sul piano della tutela giurisdizionale avrebbe potuto essere ricondotto a conformità con i parametri costituzionale ove fosse stata approntata una tutela alternativa di contenuto sostanziale. Se è dubbio che questa potesse rinvenirsi nell'anticipazione di liquidità prevista dall'art. 117, comma 5 del d.l. n. 34 del 2020, considerato che l'accesso ad essa era rimesso ad un'opzione volontaria del debitore regionale, certo è che il termine per la richiesta di provvista è scaduto il 7 luglio 2020, e non è stato riaperto, cosicché, seppure un meccanismo compensativo sussisteva, esso è venuto meno in regime di proroga. Deve essere quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, per violazione degli artt. 24 e 111 Cost., con assorbimento ella questione di cui all'art. 3 Cost.». I principi espressi dalla Corte trovano piena applicazione anche al caso di specie ove è legittimo dubitare del rispetto delle condizioni indicate. Deve invero rilevarsi che l'orizzonte temporale della disposizione in discorso (art. 16-septies, comma 2, lett. g) è stato ampiamente dilatato sino a tutto il 2025, in assenza di alcun meccanismo idoneo ad assicurare una tutela sostanziale in via equivalente. Occorre inoltre tener conto della ratio dell'intervento normativo quale esplicitata *expressis verbis* nell'incipit del comma 2 e nel comma 2, lett. g) ove si legge: «al fine di assicurare il rispetto della direttiva europea sui tempi di pagamento e l'attuazione del piano di rientro dei disavanzi sanitari della Regione Calabria; lett. g) (...) al fine di coadiuvare le attività previste dal presente comma, assicurando al servizio sanitario della Regione Calabria la liquidità necessaria allo svolgimento delle predette attività finalizzate anche al tempestivo pagamento dei debiti commerciali». In altri termini, al precipuo fine di garantire il rientro dal disavanzo sanitario e ovviare ai perduranti ritardi nei pagamenti dei debiti commerciali la norma intende liberare liquidità in favore dell'esercizio sanitario regionale ad esclusivo danno di quelle stesse posizioni creditorie che intenderebbe tutelare. In tema, non può non evidenziarsi che la previsione normativa determina una manifesta lesione dei principi cristallizzati nelle disposizioni di cui agli artt. 24 e 111 Cost. in tema di tutela giurisdizionale dei diritti, giusto processo e sua ragionevole durata; i creditori incisi dalla disposizione di legge in esame, ancorché muniti di titolo esecutivo e benché parti attive di un già avviato processo espropriativo, subiscono così una irragionevole frustrazione delle proprie legittime ragioni di credito, già frustrate per quasi due anni dalla causa di non procedibilità disposta con l'art. 117 cit. In buona sostanza i titolari di diritti di credito verso gli enti del servizio sanitario regionale dovrebbero sostenere a loro esclusivo danno i costi di una improcedibilità che da maggio 2020 viene ora sostanzialmente prorogata tutto il 2025 (di fatto determinando la caducazione del vincolo pignoratorio), nella labile speranza che la liquidità vincolata a loro favore in virtù di pignoramento intrapresi venga, quantomeno in parte, destinata a soddisfare le loro ragioni. In pratica la norma manifesta una sorta di anomalo meccanismo di composizione concorsuale dei crediti del tutto avulso dal sistema ordinamentale e scevro da qualsivoglia forma di controllo giudiziale sulle modalità attuative. A questo unto deve essere ulteriormente rimarcato anche la disposizione in esame, limitata nei suoi effetti al servizio sanitario regionale calabrese, è del tutto analoga a quella di cui all'art. 117 del d.l. n. 34/2020, dichiarato incostituzionale con sentenza n. 236 del 2021 in ragione dell'ingiustificata proroga dal 31 dicembre 2020 al 31 dicembre 2021 (si riporta nuovamente il testo della norma: «Al fine di far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 nonché per assicurare al Servizio sanitario nazionale la liquidità necessaria allo svolgimento delle attività legate alla citata emergenza, compreso un tempestivo pagamento dei debiti commerciali, nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale di cui all'art. 19 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive. I pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni agli enti del proprio Servizio sanitario regionale effettuati prima della data di entrata in vigore del presente provvedimento non producono effetti dalla suddetta data e non vincolano gli enti del Servizio sanitario regionale e di tesorieri, i quali possono disporre, per le finalità dei predetti enti legate alla gestione dell'emergenza sanitarie e al pagamento dei debiti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo. Le disposizioni del presente comma si applicano fino al 31 dicembre 2020»). In definitiva, le uniche sostanziali differenze tra l'art. 117 cit. e la norma di cui all'art. 16-septies lett. g) sono: - l'assenza di qualsivoglia riferimento all'emergenza pandemica da COVID-19; - la differente durata temporale della non procedibilità che in tale ultimo caso è ben più ampia (oltre 4 anni) degli iniziali 7 mesi previsti dall'art. 117. Ebbene, questo giudice ritiene che dal momento che una così ambigua causa di non procedibilità non ha superato il vaglio di costituzionalità per le ragioni indicate nella riportata pronuncia n. 236 del 2021 (e pur nell'attualità della crisi sanitaria da COVID-19) non appare irragionevole ipotizzare una conclusione analoga rispetto a alla previsione di cui all'art. 16-septies comma 2 lett. g), specie considerato che gli effetti della disposizione di nuovo conio sono, come visto, ancor più lesivi dei diritti costituzionali dei soggetti coinvolti. Sul punto, si ribadisce che nell'art. 16-septies cit. scompare ogni riferimento agli effetti dell'emergenza epidemiologica che aveva legittimato un limitato intervento a tutela del servizio sanitario (per soli 7 mesi – così Corte Cost. n. 236 del 2021); la ratio ispiratrice dell'intervento non è infatti riconnessa ad una grave e non prevedibile crisi sanitaria bensì alla sola necessità di favorire il rientro dal disavanzo sanitario della Regione Calabria, circostanza non certo improvvisa e ignota (bensì ignorata) posto che il commissariamento della sanità calabrese perdura da oltre un decennio. A ciò si aggiunga che la dilatazione del periodo di non procedibilità sino al 31 dicembre 2025 rende lampante l'assenza di un'oculata operazione di bilanciamento tra i vari interessi coinvolti, incidendo in modo diretto e sostanziale anche sugli effetti della citata pronuncia n. 236 del 2021. In relazione a tale ultimo assunto si osserva che nonostante le pronunce dichiarative d'illegittimità costituzionale producano effetti erga omnes con efficacia *ex tunc*, salvi i cc.dd. rapporti esauriti, nel caso dei creditori del servizio sanitario calabrese la pronuncia dichiarativa di incostituzionalità verrebbe, nei fatti, privata dei suoi effetti sostanziale e ciò poiché la norma sopravvenuta determina un sostanziale prolungamento, senza soluzione di continuità di quanto disposto con la proroga di cui all'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020, dichiarata incostituzionale con la più volte citata sentenza n. 236 del 2021. È del tutto evidente che la declaratoria di incostituzionalità di cui alla sentenza n. 236 sia intervenuta (dicembre 2021) allorché la norma aveva di fatto esaurito i suoi effetti (previsti sino al 31 dicembre 2021); ne consegue che la disposizione di cui all'art. 16-septies, comma 2 lett. g) nel replicare in termini pedissequi il contenuto dell'art. 117 cit. determina un sostanziale prolungamento degli effetti di una norma di legge dichiarata incostituzionale, ancorché rispetto al solo territorio della Regione Calabria. A parere di questo giudicante, tale limitata efficacia territoriale non rappresenta un presupposto giustificativo dell'intervento, tale da consentire un superamento in via interpretativa delle criticità evidenziate, all'opposto evidenzia un ulteriore elemento di frizione costituzionale rispetto al principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. e del suo corollario della ragionevolezza. In tema, la giurisprudenza della Corte costituzionale, sin dai primi anni di attività, ha affermato che l'eguaglianza «è principio generale che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obiettiva struttura (così, sent. n. 25 del 1996)», nonché, secondo la sent. n. 204 del 1982, «canone di coerenza (...) nel campo delle norme del diritto». La lettura che la giurisprudenza della Corte ha dato del principio di eguaglianza – inteso in senso sia formale, quale regola della forza e dell'efficacia della legge, sia sostanziale, quale regola del contenuto della stessa – ha portato a enucleare anche un generale principio di «ragionevolezza», alla luce del quale la legge deve regolare in maniera uguale situazioni uguali a in maniera razionalmente diversa situazioni diverse «il principio di eguaglianza è violato anche quando la legge, senza un ragionevole motivo, faccia un trattamento diverso ai cittadini che si trovino in eguali situazioni (sent. n. 15 del 1960), poiché l'art. 3 Cost. vieta disparità di trattamento di situazioni simili e discriminazioni irragionevoli (sent. n. 96 del 1980)». L'applicazione di tali principi al caso di specie rende ampiamente legittimo il dubbio circa la tenuta costituzionale della disposizione di cui



Ritenuto che:

che, il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 8204/19(4), ha distinto tra sospensione propria per pregiudizialità e sospensione impropria in senso stretto (come ad esempio, nel caso rimessione alla Corte costituzionale per sottoporre una questione di legittimità costituzionale fatta valere da altro giudice);

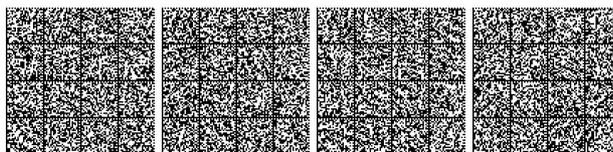
come chiarito dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con ordinanza del 15 ottobre 2014, n. 28 — che ha ammesso la sospensione — «tale istituto è conforme sia al principio di economia dei mezzi processuali che a quello di ragionevole durata del processo (che assumono un particolare rilievo nel processo amministrativo in cui vengono in gioco interessi pubblici), in quanto, da un lato, si evitano agli uffici, alle parti ed alla medesima Corte costituzionale (e, quindi, alla Corte di giustizia Ue) dispendiosi adempimenti correlati alla rimessione della questione di costituzionalità, dall'altro si previene il rischio di prolungare la durata del giudizio di costituzionalità (e di riflesso di quelli *a quo*)»;

ragioni di celerità processuale esortano a rimettere gli atti alla Corte costituzionale, sulla base dei medesimi rilievi in diritto già tratteggiati, prima dal Tribunale di Napoli e da ultimo esaustivamente, dal Tribunale di Crotone e di cui si ratifica ogni ragionamento argomentativo-deduttivo;

si rinviengono obiettivi motivi in diritto per dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 16-septies, lettera g), della legge 17 dicembre 2021, n. 215, di conversione del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146;

all'art. 16-septies lett. g) della legge 17 dicembre 2021 n. 215, di conversione del decreto-legge 21 ottobre 2021 n. 146, rispetto al profilo della ragionevolezza dell'intervento e della disparità di trattamento in situazioni identiche. Il principio di eguaglianza e il suo corollario della ragionevolezza guardano al beneficiario del diritto sicché, di conseguenza, del tutto immotivata si palesa la diversità di trattamento su base regionale riservata ai titolari di diritti di credito nei confronti degli enti del servizio sanitario calabrese. Invero, gli effetti della norma di legge comportano che una qualsivoglia persona, fisica o giuridica, titolare di diritti di credito nei confronti degli enti del sistema sanitario potrà efficacemente agire a tutela dei propri diritti in una qualunque regione d'Italia (pur nella perdurante vigenza crisi sanitaria da COVID-19) ma non se il debitore è un ente del servizio sanitario della Regione Calabria. Ancora, un medesimo soggetto giuridico che vanti diritti di credito nei confronti di plurimi enti del servizio sanitario, sedenti in diverse regioni, potrà agire a tutela dei propri diritti rivolgendosi all'autorità giudiziaria presso qualsiasi ufficio del territorio nazionale ad eccezione di quelli calabresi, il cui territorio sarà l'unico ad essere inciso da un profondo vulnus nella tutela dei diritti e nella conseguente possibilità di agire in giudizio. A ciò si aggiunga che oltre a degradare la tutela dei diritti in un'unica regione italiana l'efficacia temporale di tale «blocco sistematico» è prevista sino al 31 dicembre 2025, termine di gran lunga superiore a quello indicato nelle precedenti norme di analogo tenore, pur dichiarate incostituzionali. La giustificazione dell'intervento non trova neppure la propria fonte nelle imprevedibili difficoltà connesse all'emergenza pandemica (come avvenuto nelle altre disposizioni citate), bensì nell'esigenza di attenuare gli effetti del fallimento sistematico del sistema sanitario, tanto nella fase di gestione in capo alla Regione Calabria quanto nel lungo decennio di gestione commissariale; il tutto ad esclusivo danno dei titolari di posizioni creditorie, impossibilitati ad agire a tutela dei propri diritti (art. 24 Cost.) mediante avvio di un processo giusto e ragionevole nei suoi tempi (art. 111 Cost.), in manifesta disparità di trattamento rispetto ai titolari di analoghi diritti vantati nei confronti di enti dei servizi sanitari regionali diversi da quelli della Regione Calabria (art. 3 Cost.) *** In definitiva, le considerazioni che precedono inducono a configurare come rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16-septies lett. g) della legge n. 17 dicembre 2021 n. 215, di conversione del decreto-legge 21 ottobre 2021 n. 146, sotto un triplice profilo: Anzitutto, in relazione al parametro dell'art. 24 Cost., atteso che il «sacrificio» posto a carico dei creditori degli enti del servizio sanitario regionale (sotto forma di improcedibilità delle azioni esecutive dagli stessi già promosse) non appare «bilanciato» con la previsione di un sistema di effettiva tutela equivalente, con conseguenziale vanificazione Firmato Da: Rizzuti Davide Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 29d72d69b-7b5a85c6b1594dd4553c430 degli effetti della tutela giurisdizionale già conseguita nei procedimenti esecutivi promossi da quei creditori; in secondo luogo, poi, in relazione altresì al parametro dell'art. 111 Cost. con riguardo al concetto della «parità delle armi», atteso che, con la disposizione censurata, il legislatore ha finito per introdurre una fattispecie di ius singulare che — pur originata da ragioni afferenti la necessità di operare un rientro al disavanzo finanziario — ha determinato uno sbilanciamento fra due posizioni in gioco, esentando quella pubblica, di cui lo Stato risponde economicamente, dagli effetti pregiudizievoli delle condanne giudiziarie subite; in terzo luogo, in relazione al principio di eguaglianza di cui all'art. 3 e del suo corollario della ragionevolezza, posto che la norma in esame ha determinato un'effettiva disparità di trattamento tra posizioni analoghe introducendo un blocco sistematico in un'unica regione del territorio nazionale con l'ulteriore conseguenza di prolungare (rispetto ai soli creditori degli enti del servizio regionale calabrese) gli effetti di una disposizione normativa già dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 236 del 2021. Nella misura in cui la disposizione dell'art. 16-septies comma 2 lett. g) dovrebbe trovare applicazione nel caso di specie (con conseguente rilevanza della questione ai fini del prosieguo della presente procedura), pertanto, ritiene questo giudice di disporre d'ufficio la rimessione degli atti alla Corte costituzionale per la soluzione della questione di legittimità sopra prospettata. P.Q.M. Letto l'art. 23 della legge n. 87 del 1953: dichiara d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 117, quarto comma, del D.L. n. 34 del 2021, convertito in legge n. 77 del 2021, in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost. e per l'effetto; - Dispone la rimessione degli atti alla Corte costituzionale. - Dichiara sospeso il presente procedimento. - Dispone la comunicazione della presente ordinanza, a cura della cancelleria, alle parti del procedimento, alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica. Così deciso in Crotone in data 1° febbraio 2022 Il giudice dott. Davide Rizzuti.

(4) Occorre distinguere tra sospensione propria per pregiudizialità (art. 295 c.p.c., secondo cui «Il giudice dispone che il processo sia sospeso in ogni caso in cui egli stesso o altro giudice deve risolvere una controversia, dalla cui definizione dipende la decisione della causa») e sospensione impropria in senso stretto (incidente di costituzionalità, questione eurounitaria) e in senso lato (sospensione per questione di costituzionalità o eurounitaria sollevata da altro giudice), istituto di elaborazione giurisdizionale che, in assenza di una contraria disposizione normativa, è stato pensato per ragioni di economia processuale, per evitare plurime rimessioni a diverso giudice di identica questione sollevata in altro giudizio.



P.Q.M.

Letto l'art. 23 della legge n. 87 del 1953;

Dichiara d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 16-septies, lettera g), della legge 17 dicembre 2021, n. 215, di conversione del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, in riferimento agli articoli 24 e 111 della Costituzione e per l'effetto:

Dispone la rimessione degli atti alla Corte costituzionale;

Dichiara sospeso il presente procedimento;

Dispone la comunicazione della presente ordinanza, a cura della cancelleria, alle parti del procedimento, alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Cosenza, 9 febbraio 2022

IL GIUDICE: PANCARO

22C00075

N. 40

Ordinanza del 16 marzo 2022 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia sul ricorso proposto da Colapietro Angelo Vito Francesco c/INPS - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale

Impiego pubblico - Pensioni - Applicazione, in quanto compatibili, delle norme relative agli impiegati civili dello Stato al personale del Corpo di polizia penitenziaria - Criteri di calcolo del trattamento pensionistico, riferito alla quota retributiva della pensione, previsti dall'art. 54, commi primo e secondo, del d.P.R. n. 1092 del 1973 per i militari - Mancata previsione che, a fronte della sostanziale identità delle funzioni e dei compiti svolti dalle forze di polizia, tali criteri siano estesi anche al personale della Polizia penitenziaria.

– Legge 15 dicembre 1990, n. 395 (Ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria), art. 1, comma 4.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA PUGLIA

in composizione monocratica, in persona del Referendario Andrea Costa, ha pronunciato la seguente sentenza/ordinanza nel giudizio iscritto al n. 36527 del registro di segreteria, sul ricorso presentato da: Colapietro Angelo Vito Francesco, C.F. CLPNLV62T01A048I, nato ad Acquaviva Delle Fonti (BA) il 1° dicembre 1962 ed ivi residente alla via Gaetano Salvemini, sc. F/38, elettivamente domiciliato in Roma, viale Anicio Gallo 194, presso e nello studio dell'Avv. Francesco La Gattuta, che lo rappresenta e difende; contro I.N.P.S., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dell'ente, presso i cui uffici è elettivamente domiciliato in Bari alla via Putignani n. 108; Ministero della giustizia, in persona del Ministro p.t., non costituito;

Visto il codice di giustizia contabile;

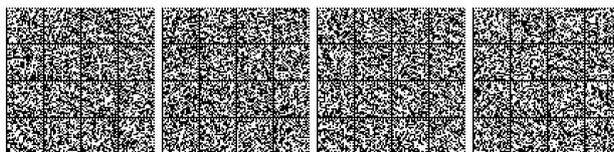
Visto l'art. 85, comma 5, del decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020;

Esaminati, all'udienza cartolare in data 1° marzo 2022 con l'assistenza del segretario dott.ssa Laura Guastamacchia, gli atti ed i documenti di causa;

CONSIDERATO IN FATTO

Con ricorso depositato in data 30 gennaio 2021, il ricorrente, come sopra generalizzato, già dipendente del Ministero della giustizia presso il Corpo di Polizia penitenziaria, e cessato dal servizio a decorrere dal 27 dicembre 2018, ha chiesto la riliquidazione del trattamento pensionistico in godimento, conseguente all'applicazione dell'art. 54 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 per il calcolo della parte retributiva del trattamento di quiescenza.

Si è costituito l'I.N.P.S., il quale ha evidenziato l'infondatezza della pretesa in quanto l'art. 54 del TU 1092/1973 non è applicabile al personale del disciolto Corpo degli agenti di Polizia penitenziaria, eccedendo, in via subordinata, il divieto di cumulo di interessi e rivalutazione.



In vista dell'udienza del 14 dicembre 2021, il ricorrente ha presentato brevi note scritte, chiedendo che, analogamente a quanto avvenuto con riferimento (al personale della Polizia di Stato con ordinanza n. 8512021, sia sollevata questione di legittimità costituzionale in ordine all'applicazione del predetto art. 54 anche in favore degli appartenenti alla Polizia Penitenziaria.

Con ordinanza a verbale alla medesima udienza, è stato disposto un rinvio della trattazione, nelle more della definizione dell'*iter* di approvazione parlamentare del ddl governativo che prevedeva, al fine di allineare il trattamento pensionistico a tutto il personale delle Forze di polizia e delle Forze armate, l'estensione, al personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato e Polizia penitenziaria), della disciplina di cui all'art. 54 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973.

In vista dell'udienza cartolare del 1° marzo 2022, il ricorrente, nel richiamare la disposizione di cui all'art. 1, comma 101 della legge 234/2021 (Legge di Bilancio 2022) nel frattempo entrata in vigore, ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni di cui all'atto introduttivo.

A questo punto, in assenza di richiesta di trattazione orale, la causa è stata rimessa in decisione sulla base degli atti al fascicolo.

DIRITTO

1. Il giudizio verte sulla domanda del ricorrente, già in servizio presso il Ministero della giustizia, come agente di Polizia penitenziaria, con anzianità di servizio utile al 31 dicembre 1995, inferiore a 18 anni e superiore quindici anni (diciassette anni e un mese), volta al riconoscimento del diritto alla riliquidazione del trattamento di pensione, con riferimento alle quote A e B, calcolate con il sistema retributivo, mediante l'aliquota di rendimento del 44% prevista dall'art. 54 del TU 1092/1973.

2. Preliminarmente, va dichiarata l'improcedibilità della domanda nei confronti del Ministero della giustizia, nei cui riguardi peraltro non si intravedono profili di legittimazione passiva, non avendo il ricorrente fornito prova dell'avvenuta notifica del gravame.

3. Ai fini della definizione della questione controversa, occorre tener conto dello *ius superveniens* rappresentato dall'entrata in vigore, a far data dal 1° gennaio 2022, della legge di bilancio per l'anno in corso (legge n. 234/2021) che all'art. 1, comma 101, così ha disposto: «Al personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile, in possesso, alla data del 31 dicembre 1995, di un'anzianità contributiva inferiore a diciotto anni, effettivamente maturati, si applica, in relazione alla specificità riconosciuta ai sensi dell'art. 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183, l'art. 54 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, ai fini del calcolo della quota retributiva della pensione da liquidare con il sistema misto, con applicazione dell'aliquota del 2,44 per cento per ogni anno utile».

Al riguardo, ritiene questo Giudice di aderire all'interpretazione fornita dalla I e dalla II Sezione Appello di questa Corte in merito alla portata applicativa di tale norma, con le decisioni n. ri 41 e 4512022 alla cui motivazione si fa espresso richiamo per ragioni di economia processuale (art. 17 disp. att. c.g.c.).

Ed invero, come correttamente enunciato dal Giudice d'Appello, «una corretta esegesi normativa, invero, fondata su criteri di natura teleologica e sistematica, impone di assumere una posizione «mediana» sul punto, rappresentata dall'estensione del miglior trattamento previdenziale anche al personale de quibus andato in pensione entro l'anno appena trascorso, ma con il riconoscimento della decorrenza economica solo a far data dal 1° gennaio 2022» (sentenza I sez. Appello n. 45/22).

In particolare, depone in tal senso la lettura del successivo comma 102 dell'art. 1 della legge di Bilancio 2022, in cui per l'attuazione della previsione di cui al precedente comma, è stato previsto uno stanziamento che, per il primo anno, prevede un importo di euro 28.214.312, stimato evidentemente anche tenendo conto dell'adeguamento del trattamento pensionistico del personale già in congedo, cui andranno ad aggiungersi per ogni ulteriore anno fino al decimo, gli importi (per il secondo anno stimati in euro 4.313.673 e poi via via decrescenti) necessari per coprire i nuovi pensionamenti.

Conseguentemente, il ricorso del Colapietro va accolto con riferimento al riconoscimento del diritto alla rideeterminazione del trattamento pensionistico, mediante l'applicazione sulle quote dello stesso calcolate con il sistema retributivo, dell'aliquota annua del 2,44%, a decorrere dal rateo di gennaio 2022.

Il ricorrente ha diritto a conseguire gli arretrati costituiti dalla differenza tra i ratei pensionistici spettanti in base alla suddetta riliquidazione e quelli percepiti.



Sugli arretrati maturati va, altresì, riconosciuto il diritto a conseguire, a decorrere da ogni singolo rateo pensionistico, gli interessi legali e nei limiti dell'eventuale maggior importo differenziale, la rivalutazione monetaria, calcolata anno per anno secondo gli indici ISTAT.

4. Con riferimento ai ratei a decorrere dal pensionamento ed antecedenti al gennaio 2022, questo Giudice, analogamente a quanto avvenuto con il personale della Polizia di Stato (Corte dei conti, sez. Puglia, ordinanza n. 85/2021), ritiene di sollevare questione di legittimità costituzionale, per (violazione dell'art. 3 della Costituzione, della disposizione di cui al quarto comma dell'art. 1 della legge 395/1990, nella parte in cui, nel prevedere che al personale del disciolto Corpo degli agenti di Custodia (ora Polizia penitenziaria), facente parte delle Forze di Polizia, per quanto non previsto dalla stessa legge, si applichino, in quanto compatibili, le norme relative agli impiegati civili dello Stato, non ha esteso l'applicazione dell'art. 54, commi 1 e 2, del TU 1092/1973, riservata ai militari, anche al personale, quale i dipendenti della Polizia Penitenziaria, appartenente al comparto sicurezza» ad ordinamento civile.

5. La questione di legittimità costituzionale si appalesa come tuttora rilevante, in quanto non vi è dubbio che la disposizione di cui alla legge di bilancio sopra richiamata abbia carattere non retroattivo, non potendo peraltro ad essa attribuirsi valenza di norma di interpretazione autentica.

Di conseguenza, per quanto riguarda i ratei fino al 31 dicembre 2021, il trattamento pensionistico dei dipendenti, come il ricorrente, collocati in congedo antecedentemente al 1° gennaio 2022, resta sottoposto al regime vigente all'epoca del pensionamento.

In buona sostanza, per la determinazione del trattamento pensionistico del ricorrente per il periodo dal 27 dicembre 2018 al 31 dicembre 2021, occorre far riferimento alla disciplina prevista dalla legge all'epoca vigente per il personale appartenente al Corpo degli agenti di Polizia Penitenziaria ad ordinamento civile.

5.1 Al riguardo, va rammentato preliminarmente che ogni differenziazione tra personale militare e civile, è stata definitivamente superata a seguito della riforma del sistema pensionistico di cui alla legge 335/1995, con il passaggio a regime dal sistema retributivo a quello contributivo di tutti i lavoratori pubblici e privati.

Va tuttavia evidenziato che la legge n. 335/1995 (art. 1 comma 13) ha fatto salva, in regime transitorio, a favore dei dipendenti che avevano maturato, alla data del 31 dicembre 1995, un'anzianità contributiva di oltre diciotto anni, la liquidazione della pensione «secondo la normativa vigente in base al sistema retributivo» (calcolata, dunque, tenuto conto della retribuzione pensionabile, dell'anzianità contributiva e dell'aliquota di rendimento).

Per i dipendenti che, alla medesima data, avevano un'anzianità inferiore, come nel caso di specie, il trattamento pensionistico è attribuito con il cd. sistema misto (retributivo/contributivo), in cui le quote di pensione relative alle anzianità acquisite anteriormente al 31 dicembre 1995 vengono calcolate secondo il sistema retributivo previgente, mentre la quota di pensione riferita alle anzianità successivamente maturate sono computate secondo il sistema contributivo (cfr. art. 1 comma 12, legge n. 335/1995).

Al riguardo, costituisce *ius receptum*, alla luce della decisione delle SS.RR. n. 1/2021 di questa Corte, l'applicabilità dei criteri di calcolo, come reinterpretati, previsti dall'art. 54 TU 1092/1973, ai fini del calcolo della quota retributiva della pensione, in favore del personale appartenente al comparto militare, ivi compreso quello svolgente funzioni di Polizia (Carabinieri e Guardia di finanza).

Inoltre, va evidenziato che la disposizione di cui all'art. 61 del medesimo TU, estende l'applicabilità delle norme di cui al Capo II — ivi compreso quindi l'art. 54 -, ad alcune categorie di personale ad ordinamento civile (Vigili del fuoco, Corpo forestale), con conseguente applicazione, come riconosciuto da condivisibile consolidata giurisprudenza di questa Corte, anche al predetto personale, dei criteri di calcolo previsti dall'art. 54 per la determinazione della quota di pensione calcolata secondo il criterio retributivo.

5.2 Per contro, quanto al personale della Polizia Penitenziaria, la legge 395/90 nel prevedere lo scioglimento del Corpo degli agenti di custodia, ha espressamente rimandato, con la disposizione di cui al comma 4 dell'art. 1, all'ordinamento del personale civile.

Con particolare riferimento alla determinazione del trattamento pensionistico, l'art. 73 del decreto legislativo n. 443/1992 (recante l'Ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria, a norma dell'art. 14, comma I, della legge 15 dicembre 1990, n. 395), al comma 3 stabilisce: «Al personale proveniente dai ruoli del disciolto Corpo degli agenti di custodia continua ad applicarsi l'art. 6 della legge 3 novembre 1963, n. 1543».

La norma richiamata, peraltro anteriore all'entrata in vigore del TU 1092/1973, nel disciplinare l'ammontare del trattamento pensionistico dei sottufficiali e gli appuntati dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza, nonché i sottufficiali ed i militari di truppa del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza (oggi Polizia di Stato), del Corpo degli agenti di custodia ed il personale delle corrispondenti categorie del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del Corpo forestale dello Stato, prevedeva che la pensione fosse «ragguagliata, al compimento del ventesimo anno di servizio, al 44 per cento della base pensionabile...» e che «Per ciascun anno di servizio oltre il ventesimo e per non pile di dieci anni successivamente compiuti, la pensione sana' aumentata del 3,60 per cento».



Nulla veniva tuttavia previsto per il caso di dipendenti cessati con un'anzianità inferiore a venti anni, per i quali occorre dunque far riferimento, stante il rimando all'ordinamento civile, alla disposizione di cui all'art. 44 del TU 1092/9173, in base alla quale «La pensione spettante al personale civile con l'anzianità di quindici anni di servizio effettivo è pari al 35 per cento della base pensionabile; detta percentuale è aumentata di 1,80 per ogni ulteriore anno di servizio utile fino a raggiungere il massimo dell'ottanta per cento.»

5.3 Conclusivamente, pertanto, con riferimento al caso in esame, in sede di liquidazione del trattamento pensionistico del personale appartenente alla Polizia penitenziaria, che alla data del 31 dicembre 1995 avesse maturato un'anzianità inferiore ai 18 anni, è stata fatta applicazione, per il calcolo della quota retributiva, dei criteri, meno favorevoli rispetto a quelli applicabili al personale militare, previsti dalla disposizione di cui all'art. 44 del TU 1092/1973 per il personale civile.

In particolare, nel caso di specie, per il calcolo della parte retributiva al Colapietro, che al 31 dicembre 1995 ha maturato 17 anni ed un mese di anzianità, è stata applicata alla base pensionabile ex art. 44 TU 1092/1973 l'aliquota dello 0,3875% (35% per i primi quindici anni ed 1,80% per ogni ulteriore anno), laddove, applicando l'art. 54 del TU 1092/1973, come reinterpreto dalle SS.RR., avrebbe dovuto essere riconosciuta l'aliquota dello 0,41% (2,44% per 17 anni).

5.4 Questo giudice ritiene che il dubbio di legittimità costituzionale ricollegabile alla violazione dell'art. 3 Cost. non possa essere superabile mediante interpretazione adeguatrice ovvero *secundum constitutionem*.

In primo luogo, per le ragioni illustrate nei precedenti paragrafi, appare chiaro, anche in ragione della lettura dei lavori preparatori e degli stanziamenti di bilancio, che la disposizione di cui alla legge n. 234/21 debba essere interpretata, secondo una lettura «mediana», ovvero nel senso che, per il personale già in congedo al 31 dicembre 2021, il nuovo sistema di calcolo sia applicato solo a partire dal rateo del gennaio 2022.

Quanto al regime previgente, va evidenziato che la normativa censurata non ha carattere polisenso, prevedendo in maniera chiara l'applicazione al personale appartenente alla Polizia Penitenziaria delle norme di disciplina previste per il personale civile, laddove l'art. 54 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, di cui si chiede l'applicazione secondo l'interpretazione fornita dalle Sezioni Riunite di questa Corte, è espressamente riservata ai militari, nonché, per effetto del rinvio previsto dall'art. 61 del medesimo decreto del Presidente della Repubblica, al personale appartenente al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e al Corpo Forestale dello Stato.

È evidente dunque che l'assetto normativa previgente presenti una ingiustificata lacuna, con una chiara discriminazione nei confronti del personale del Corpo degli Agenti di Polizia Penitenziaria, a fronte della specialità delle funzioni svolte da tale personale, e di mansioni molto simili a quelle del personale delle altre Forze di Polizia ad ordinamento militare (Guardia di Finanza e Carabinieri).

Lacuna che, a parere di questo Giudice, è stata solo parzialmente colmata dall'intervento contenuto nella legge di Bilancio 2022, restando escluso dal nuovo sistema di calcolo il trattamento pensionistico in godimento dalla data del pensionamento fino al 31 dicembre 2021.

6. La questione di legittimità costituzionale, oltre che rilevante, non è manifestamente infondata, in quanto le norme censurate si pongono in irrimediabile contrasto con l'art. 3, comma 1, Cost., inteso quale canone di «ragionevolezza», in virtù del quale devono intendersi non conformi a Costituzione le scelte legislative che comportino discriminazioni intollerabili fra situazioni similari.

In particolare, l'assetto normativo della cui legittimità costituzionale si dubita determina una disparità di trattamento, nella misura in cui il personale della Polizia Penitenziaria, già in congedo al 31 dicembre 2021, ha percepito, fino a tale data, un trattamento pensionistico ingiustificatamente inferiore a quello spettante al personale del medesimo Comparto Sicurezza.

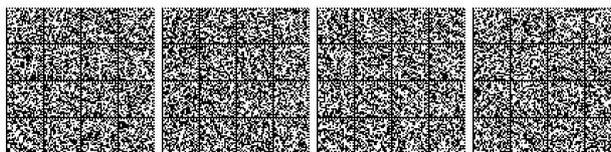
7. In primo luogo, occorre prendere le mosse dall'intervento riformatore di cui alla legge 395/1990, il cui tratto qualificante viene comunemente individuato nella «smilitarizzazione», mediante lo scioglimento del Corpo degli agenti di custodia e soppressione del ruolo delle vigilatrici penitenziarie e la creazione del Corpo della Polizia Penitenziaria, facente parte delle Forze di Polizia ad ordinamento civile (art. 1).

Al predetto corpo, è attribuito il compito di garantire l'ordine e la sicurezza all'interno degli istituti penitenziari e delle strutture del Ministero della giustizia (osservazione e trattamento rieducativo dei detenuti e degli internati;

traduzione e piantonamento dei detenuti ed internati ricoverati in luoghi esterni di cura), collaborando altresì con l'Ufficio di sorveglianza e l'ufficio del pubblico ministero (art. 5).

In estrema sintesi, dunque, l'intervento normativo in questione, nel trasformare l'ordinamento della Polizia Penitenziaria, ha mantenuto ferma, pur a fronte della sua smilitarizzazione, la innegabile peculiarità del personale appartenente al predetto corpo rispetto allo stesso personale civile dipendente dal medesimo Ministero della giustizia.);

7.1 Passando al tema relativo alla disciplina del rapporto di lavoro, e più specificatamente alla materia pensionistica, osserva questo Giudice che il legislatore della riforma del trattamento di quiescenza dei dipendenti dello Stato, poi realizzata con il decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, si è trovato di fronte all'esigenza di prevedere un regime differenziato tra il personale civile e quello militare, in ragione della peculiarità delle funzioni svolte dalle due categorie.



Con riferimento al tema che ci occupa, tale differenziazione trova conferma nel diverso sistema di calcolo del trattamento pensionistico, all'epoca commisurato su una percentuale dell'ultima retribuzione percepita (la c.d. base pensionabile), ed in particolare regolato dall'art. 44 per il personale civile — che prevede l'applicazione di una percentuale del 35% della base pensionabile aumentata di 1,80 per ogni ulteriore anno di servizio utile fino a raggiungere il massimo dell'ottanta per cento —, e dall'art. 54 per il personale militare — che prevede l'applicazione di una percentuale del 44% della base pensionabile, aumentata di 1,80 per ogni anno di servizio utile oltre il ventesimo.

7.2.1 Ciò premesso, ritiene questo Giudice che una lettura sistematica dell'intero impianto riformatore di cui al TU 1092/1973 renda evidente come il legislatore, ferma la distinzione legata allo status civile o militare, avesse tuttavia ben chiara l'esigenza di prevedere un regime differenziato, in ragione delle particolari funzioni svolte, anche per altre categorie di dipendenti pubblici.

È il caso, ad esempio, del personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e del Corpo forestale dello Stato, entrambi pacificamente ad ordinamento (civile, nei cui confronti l'art. 61 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 prevede espressamente, in tema di trattamento pensionistico, l'applicazione delle norme di cui al Capo II, ovvero le norme riservate al personale militare.

È evidente che analoga estensione al personale del comparto «sicurezza» non fosse all'epoca necessaria, rientrando il relativo personale (Guardia di Finanza, Carabinieri, l'allora Corpo di agenti di Pubblici Sicurezza, oggi Polizia di Stato, e Corpo degli Agenti di Custodia, oggi Polizia Penitenziaria) tutto all'interno del comparto «militare».

In buona sostanza, con particolare riferimento ai criteri di calcolo della pensione spettante in favore del personale cessato dal servizio avendo maturato tra i quindici ed i 20 anni di anzianità, a seguito smilitarizzazione della Polizia Penitenziaria, e fino all'intervento riformatore ed armonizzatore di cui alla legge 335195, si possono individuare i seguenti regimi:

- 1) art. 44, per il personale civile, ivi compresa la Polizia Penitenziaria, a seguito della smilitarizzazione;
- 2) art. 54, per il personale militare ivi compresi Carabinieri e Guardia di Finanza;

3) art. 61, con rimando all'art. 54, per il personale ad ordinamento civile del Corpo Nazionale dei vigili del fuoco e del Corpo Forestale dello Stato.

Orbene, si ritiene che questo assetto normativo si ponga in contrasto con la Costituzione, laddove, non prevedendo un trattamento differenziato, rispetto agli altri dipendenti del compiano «civile», per il personale della Polizia penitenziaria, mantiene per contro irrazionalmente un regime diversificato per il personale appartenente al medesimo comparto delle altre Forze di Polizia (Carabinieri e Guardia di Finanza), sul solo presupposto del relativo status militare.

La norma appare inoltre viepiù irragionevole, laddove prevede l'applicazione di un regime più favorevole, riservato al personale ad ordinamento civile, quale quello del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco e del Corpo Forestale, appartenenti ad altri comparti (rispettivamente soccorso pubblico e tutela del patrimonio agro-forestale).

7.2.2. In tale contesto, non può prescindersi dalla considerazione delle forti analogie, pur nel rispetto delle diverse professionalità, tra le funzioni svolte dalle varie Forze di Polizia, cui espressamente appartiene la Polizia penitenziaria.

Non vi è dubbio infatti che, seppur contenuta nel perimetro del mondo carcerario, le funzioni della Polizia Penitenziaria possano senz'altro ascrivere alla categoria della «sicurezza», al pari di quelle svolte dalle altre forze di Polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato) e militare (Arma dei Carabinieri e Corpo della Guardia di Finanza).

Un'ulteriore conferma del carattere speciale del personale in questione viene dallo stesso assetto ordinamentale degli agenti di Polizia Penitenziaria, che pur a fronte dell'abbandono del paradigma militare, non prevede il ricorso all'istituto dei livelli funzionali, ma mantiene la categoria dei ruoli distinti, all'interno dei quali si individuano le singole qualifiche in ragione della professionalità richiesta (art. 6, legge 395/90), così favorendo una struttura più rigida, di tipo gerarchico, sostanzialmente analoga a quella propria di un ordinamento militare, più confacente alle funzioni ed ai compiti da svolgere, in tempo di pace, da parte di un corpo armato. A tale riguardo, va considerato che, ai fini della individuazione delle qualifiche, è stata prevista un'apposita tabella di equiparazione tra le qualifiche della Polizia Penitenziaria ed i gradi degli appartenenti al disciolto Corpo degli agenti di custodia (*cf.* Tabelle, allegate alla legge 395/1990).

Inoltre, l'art. 8 della legge 395/1990 ha previsto che il servizio prestato per non meno di dodici mesi nella Polizia Penitenziaria, ivi compreso il periodo di frequenza dei corsi, sarebbe stato considerato come assolvimento della leva, all'epoca, ancora obbligatoria.

7.3. Va poi dato atto dell'evoluzione normativa che ha visto estendere, con particolare riferimento al tema pensionistico, al personale della Polizia Penitenziaria principi ed istituti riservati al personale militare, ed in particolare:

l'art. 56, terzo comma del decreto legislativo n. 443/1992, il quale prevede che al personale del Corpo di polizia penitenziaria, ai soli fini dell'acquisizione del diritto al trattamento di pensione normale, si applica l'art. 52 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, applicabile al personale militare;

articoli 2177 e ss. decreto legislativo n. 66/2010 (codice dell'ordinamento militare, *COM*), in virtù dei quali è stata prevista l'estensione al personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile e al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco alcune disposizioni in tema di trattamento previdenziale riservate al personale militare.



Si pensi poi alla tendenza legislativa volta al riallineamento della disciplina applicabile al personale del comparto sicurezza, in ragione della peculiarità delle funzioni svolte.

Si considerino in particolare:

1) l'art. 6 del decreto-legge n. 201 del 6 dicembre 2011 (come convertito dalla legge n. 214 del 2011; c.d. legge Fornero) ha espressamente escluso l'abrogazione degli istituti dell'accertamento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio, del rimborso delle spese di degenza per causa di servizio, dell'equo indennizzo e della pensione privilegiata nei confronti del personale appartenente al comparto sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico;

2) la disposizione di cui all'art. 19 della legge 4 novembre 2010 n. 183, recante deleghe in materia di lavoro, la quale prevede ai primi due commi che:

«1. Ai fini della definizione degli ordinamenti, delle carriere e dei contenuti del rapporto di impiego e della tutela economica, pensionistica e previdenziale, è riconosciuta la specificità del ruolo delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché dello stato giuridico del personale ad essi appartenente, in dipendenza della peculiarità dei compiti, degli obblighi e delle limitazioni personali, previsti da leggi e regolamenti, per le funzioni di tutela delle istituzioni democratiche e di difesa dell'ordine e della sicurezza interna ed esterna, nonché per i peculiari requisiti di efficienza operativa richiesti e i correlati impieghi in attività usuranti.

2. La disciplina attuativa dei principi e degli indirizzi di cui al comma I è definita con successivi provvedimenti legislativi, con i quali si provvede altresì a stanziare le occorrenti risorse finanziarie... »

Al riguardo, non può non osservarsi come la stessa disposizione di cui alla legge di Bilancio 2022, nel far espresso richiamo proprio alla predetta disposizione del 2010, non fa che confermare come il legislatore fosse ben consapevole dell'esigenza di rimuovere la disparità in tema di trattamento pensionistico tra il personale del medesimo comparto, in ragione della specialità dei compiti ad esso affidati.

Non è in questa sede in discussione la scelta del legislatore di dare attuazione dopo più di dieci anni con una forma ibrida di norma a «retroattività temperata», alla delega contenuta nella legge 183 del 2010, al fine dichiarato di riallineare gli ordinamenti del personale del comparto sicurezza in ragione del loro carattere usurante.

8. In definitiva, reputa questo Giudice che la disposizione di cui all'art. 1, comma 4, della legge n. 395/1990, sia costituzionalmente illegittima, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui, stante la sostanziale identità delle funzioni e dei compiti svolti dalle Forze di Polizia, non prevede che i criteri di calcolo del trattamento pensionistico, riferito alla quota retributiva della pensione, previsti dai commi 1 e 2 dell'art. 54 del medesimo TU, siano estesi in favore anche al personale della Polizia Penitenziaria.

P.Q.M.

la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Puglia, in composizione monocratica, non definitivamente pronunciando sul ricorso n. 36527, dichiara il riconoscimento, a decorrere dal rateo di gennaio 2022, del diritto del ricorrente alla riliquidazione della pensione con l'applicazione, sulle quote calcolate con il sistema retributivo, dell'aliquota annua del 2,44%, con conseguente diritto agli arretrati, costituiti dalle differenze dei ratei pregressi, maggiorati, a decorrere dalla scadenza dei singoli ratei, degli interessi legali e nei limiti dell'eventuale maggior importo differenziale, della rivalutazione monetaria, calcolata anno per anno secondo gli indici ISTAT;

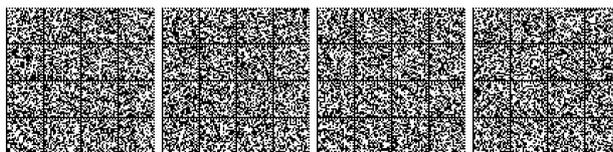
dispone la sospensione del giudizio in corso, con riferimento alla domanda di riconoscimento degli arretrati a decorrere dalla cessazione dal servizio, e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la pronuncia sulla questione di legittimità costituzionale di cui in premessa;

ordina che, a cura della segreteria, la presente sentenza/ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Spese al definitivo.

Così deciso, in Bari, all'esito della trattazione scritta, in data 1º marzo 2022.

Il giudice: COSTA



N. 41

*Ordinanza del 14 febbraio 2022 del Giudice di pace di Livorno
nel procedimento penale a carico di D. V. J.M.*

Straniero - Immigrazione - Espulsione amministrativa - Misure alternative al trattenimento in un centro di permanenza per i rimpatri (CPR) - Trattamento sanzionatorio in caso di violazione di una delle misure alternative previste.

- Decreto legislativo 25 giugno 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 14, comma 1-*bis*.

LA GIUDICE DI PACE DI LIVORNO

AVV. EMANUELA ERCOLINI

Ritenuta rilevante ai fini della decisione del presente processo la questione di incostituzionalità sollevata dal difensore dell'imputato in merito alla qualificazione come delitto dell'art. 14, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 286/98 per violazione dell'art. 3 della Costituzione (principio di uguaglianza) in relazione all'art. 650 cp, ed art. 24 della Costituzione (diritto di difesa) in relazione all'art. 162-*bis* cp, per i seguenti motivi:

È rilevante ed attuale in quanto proposta in sede di prima udienza ed inerisce il trattamento sanzionatorio irrogabile all'imputato;

nel presente processo viene contestata, infatti, la violazione dell'art. 14, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 286/98 perché l'imputato «destinatario del decreto di espulsione del prefetto di ... emesso e notificatogli il ... veniva sottoposto con provvedimento emesso dal questore di ... in data ... e notificatogli in pari data alla misura alternativa dell'obbligo di firma, la stessa convalidata il ... dal giudice di pace di ... Violava la prescrizione non presentandosi più alla firma. Accertato in ...».

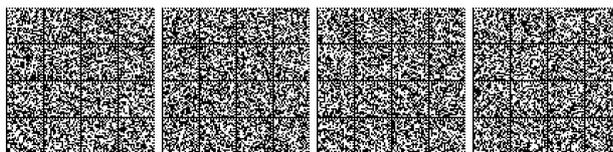
Nella vigente formulazione l'art. 14, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 286/98 così prevede: «1-*bis*. Nei casi in cui lo straniero è in possesso di passaporto o altro documento equipollente in corso di validità e l'espulsione non è stata disposta ai sensi dell'art. 13, commi 1 e 2, lettera *c*), del presente testo unico o ai sensi dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155, il questore, in luogo del trattenimento di cui al comma 1, può disporre una o più delle seguenti misure:

1. *a*) consegna del passaporto o altro documento equipollente in corso di validità, da restituire al momento della partenza;
2. *b*) obbligo di dimora in un luogo preventivamente individuato, dove possa essere agevolmente rintracciato;
3. *c*) obbligo di presentazione, in giorni ed orari stabiliti, presso un ufficio della forza pubblica territorialmente competente. Le misure di cui al primo periodo sono adottate con provvedimento motivato, che ha effetto dalla notifica all'interessato, disposta ai sensi dell'art. 3, commi 3 e 4 del regolamento, recante l'avviso che lo stesso ha facoltà di presentare personalmente o a mezzo di difensore memorie o deduzioni al giudice della convalida. Il provvedimento è comunicato entro 48 ore dalla notifica al giudice di pace competente per territorio. Il giudice, se ne ricorrono i presupposti, dispone con decreto la convalida nelle successive 48 ore. Le misure, su istanza dell'interessato, sentito il questore, possono essere modificate o revocate dal giudice di pace. Il contravventore anche solo ad una delle predette misure è punito con la multa da 3.000 a 18.000 euro. In tale ipotesi, ai fini dell'espulsione dello straniero non è richiesto il rilascio del nulla osta di cui all'art. 13, comma 3, da parte dell'autorità giudiziaria competente all'accertamento del reato. Qualora non sia possibile l'accompagnamento immediato alla frontiera, con le modalità di cui all'art. 13, comma 3, questore provvede ai sensi dei commi 1 o 5-*bis* del presente articolo.

Nel caso di specie, l'imputato destinatario di un provvedimento di espulsione da parte del prefetto di ... non per motivi di pericolosità sociale/tutela ordine pubblico, ed in possesso di un documento in corso di validità, gli veniva irrogata la misura alternativa dell'obbligo di firma anziché il trattenimento nel CpT.

Tale norma per come formulata è incostituzionale per violazione dell'art. 3 della Costituzione perché:

1. prevede una sanzione nel massimo edittale più alta della violazione ben più grave prevista dall'art. 14, comma 5-*ter* (che prevede la pena da euro 6.000,00 a euro 15.000,00 di multa). Recita infatti l'art. 5-*ter*: «La violazione dell'ordine di cui al comma 5-*bis* è punita, salvo che sussista il giustificato motivo, con la multa da 10.000 a 20.000 euro, in caso di respingimento o espulsione disposta ai sensi dell'art. 13, comma 4, o se lo straniero, ammesso ai programmi di rimpatrio volontario



ed assistito, di cui all'art. 14-ter, vi si sia sottratto. Si applica la multa da 6.000 a 15.000 euro se l'espulsione è stata disposta in base all'art. 13, comma 5». (Ovvero per non aver effettuato la partenza volontaria concessa dal prefetto in mancanza dei presupposti per l'accompagnamento coattivo).

Così prevede infatti l'art. 13, comma 5, «Lo straniero, destinatario di un provvedimento d'espulsione, qualora non ricorrano le condizioni per l'accompagnamento immediato alla frontiera di cui al comma 4, può chiedere al prefetto, ai fini dell'esecuzione dell'espulsione, la concessione di un periodo per la partenza volontaria, anche attraverso programmi di rimpatrio volontario ed assistito, di cui all'art. 14-ter il prefetto, valutato il singolo caso, con lo stesso provvedimento di espulsione, intima lo straniero a lasciare volontariamente il territorio nazionale, entro un termine compreso tra 7 e 30 giorni. Tale termine può essere prorogato, ove necessario, per un periodo congruo, commisurata alle circostanze specifiche del caso individuale, quali la durata del soggiorno nel territorio nazionale, l'esistenza di minori che frequentano la scuola ovvero di altri legami familiari e sociali, nonché l'ammissione a programmi di rimpatrio volontario ed assistito, di cui all'art. 14-ter. La questura, acquisita la prova dell'avvenuto rimpatrio dello straniero, avvisa l'autorità giudiziaria competente per l'accertamento del reato previsto dall'art. 10-bis, ai fini di cui al comma 5 del medesimo articolo. Le disposizioni del presente comma non si applicano, comunque, allo straniero destinatario di un provvedimento di respingimento, di cui all'art. 10.».

2. è qualificato come delitto sebbene inerisca, comunque, la violazione di un ordine di autorità come l'art. 650 cp, il quale è invece configura una contravvenzione: ciò tra l'altro comporta l'impossibilità per l'imputato di accedere a riti alternativi quali il 162-bis cp al fine di estinguere il reato, con ulteriore violazione del principio di uguaglianza e del diritto di difesa.

Rilevato che l'art. 14, comma 1-bis, decreto legislativo n. 286/98 è rivolto a punire le condotte di minore rilevanza commesse da persone la cui espulsione non è stata dettata da ragioni di pericolosità sociale, né di tutela dell'ordine pubblico, né di prevenzione o repressione di fenomeni terroristici, come nelle altre ipotesi previste dell'art. 14, comma 5-ter e quater, risultano violati anche i principi di proporzionalità e di gradualità della pena, in violazione anche della direttiva 2008/115/CE.

Pertanto, ritenuta fondata la questione di illegittimità costituzione dell'art. 14, comma 1-bis, decreto legislativo n. 286/98 nella parte in cui prevede che «il contravventore anche solo ad una delle predette misure è punito con la multa da 3.000 a 18.000 euro» anziché prevedere l'ammenda e nella misura inferiore, ritenuta congrua alla violazione suddetta.

P. Q. M.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il presente giudizio.

Livorno, 14 febbraio 2022

Il giudice di pace: ERCOLINI

22C00077

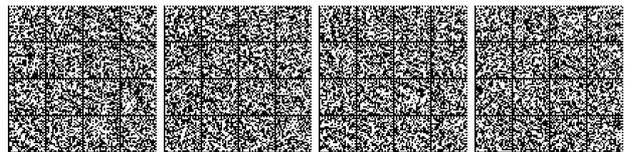
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2022-GUR-017) Roma, 2022 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)**

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)**

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

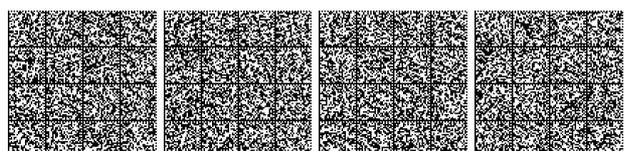
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

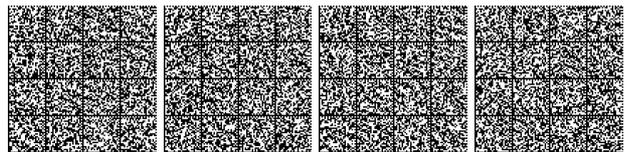
* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 2 0 4 2 7 *

€ 7,00

