

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 163° - Numero 25

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

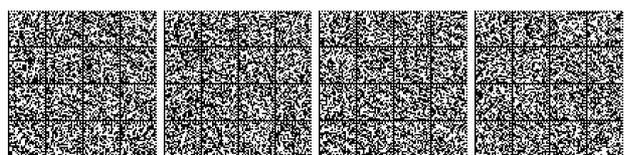
Roma - Mercoledì, 22 giugno 2022

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. **149.** Sentenza 10 maggio - 16 giugno 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - *Ne bis in idem* - Applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti dell'imputato per il delitto di riproduzione abusiva e vendita di opere letterarie abusivamente riprodotte che, in relazione al medesimo fatto, sia già stato sanzionato in via definitiva con sanzione amministrativa - Omessa previsione - Violazione del diritto al *ne bis in idem*, riconosciuto in via convenzionale - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Invito al legislatore per un'auspicabile rimeditazione complessiva dei vigenti sistemi di doppio binario sanzionatorio.**

- Codice di procedura penale, art. 649.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 4. . . . .

Pag. 1

N. **150.** Sentenza 11 maggio - 16 giugno 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Cooperative - Agenzie per il lavoro, costituite nella forma di società cooperative di produzione e lavoro, svolgenti attività di somministrazione di lavoro - Previsione, mediante decreto legislativo, della necessaria presenza di un socio sovventore - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi e criteri direttivi della legge delega, della garanzia costituzionale della cooperazione a carattere di mutualità, e della libertà d'iniziativa economica - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, art. 5, comma 2, lettera e).
- Costituzione, artt. 3, 41, 45 e 76. . . . .

Pag. 13

N. **151.** Ordinanza 27 aprile - 16 giugno 2022

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Prerogative parlamentari - Approvazione, mediante legge di conversione, dell'amministrazione straordinaria di Alitalia-Società Aerea Italiana spa e Alitalia Cityliner spa - Previsto adeguamento a precedente decisione della Commissione europea in tema di aiuti di Stato - Mancata trasmissione della decisione ai parlamentari - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal senatore Gregorio de Falco e dai deputati Spessotto e altri e Fassina nei confronti, complessivamente, del Governo, della propria Camera di appartenenza, del Presidente della ottava Commissione permanente del Senato, della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari e del Presidente del Senato della Repubblica - Lamentata lesione delle prerogative spettanti come singoli parlamentari - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare l'avvenuta menomazione delle dette pretese e di annullare la conversione *in parte qua* del decreto-legge e gli atti ad essa conseguenti - Inammissibilità del conflitto.**

- Decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 2021, n. 156, art. 7.
- Costituzione, artt. 3, 68, 71, 72, 77, secondo comma, e 94. . . . .

Pag. 25



## N. 152. Sentenza 27 aprile - 17 giugno 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Lavoro - Rapporto di lavoro - Lavoratori impiegati negli Organismi di controllo in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica - Requisiti richiesti - Assenza della qualità di indagato per delitti non colposi per i quali la legge commina la pena di reclusione non inferiore nel minimo a due anni o nel massimo a cinque anni, ovvero per i delitti di cui agli artt. 513, 515, 516, 517, 517-bis, 640 e 640-bis cod. pen. - Equiparazione a coloro di cui è stata accertata la responsabilità penale, sia pure in via non definitiva - Violazione del principio di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Decreto legislativo 23 febbraio 2018, n. 20, Allegato 2, punto C, numero 3, lettera a).
- Costituzione, artt. 3, 27, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 2; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 48. ....

Pag. 30

## N. 153. Sentenza 24 maggio - 17 giugno 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Amministrazione pubblica - Società a partecipazione pubblica - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste - Presidente e membri del consiglio di amministrazione di Finaosta spa - Compensi - Previsione che gli stessi siano stabiliti dall'assemblea, in misura non superiore al doppio di quella prevista per i componenti in carica alla data di approvazione del bilancio 2020 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione di principi fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2021, n. 16, art. 2, comma 1.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; statuto speciale per la Valle d'Aosta, art. 2, lettera a).....

Pag. 40

## N. 154. Ordinanza 25 maggio - 17 giugno 2022

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Prerogative parlamentari - Sentenze dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 17 e n. 18 del 2021, con le quali si è stabilito che le norme legislative che hanno disposto, e che in futuro dovessero ancora disporre, la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative sono in contrasto con il diritto eurounitario, con conseguente loro disapplicazione ed efficacia di quelle in essere, anche se prorogate, non oltre il 31 dicembre 2023 - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dagli onorevoli Riccardo Zucconi e altri sei - Lamentata lesione della potestà normativa spettante ai parlamentari e violazione dei limiti della funzione nomofilattica delle giurisdizioni superiori, della competenza esclusiva dello Stato nella materia della tutela della concorrenza e dei limiti ai vincoli posti in materia dal diritto comunitario - Richiesta alla Corte costituzionale di disapplicare, in tutto o in parte, le sentenze oggetto del conflitto - Inammissibilità del ricorso.**

- Sentenze dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 17 (R.G. A.P. n. 14/2021) e n. 18 (R.G. A.P. n. 13/2021) del 9 novembre 2021.
- Costituzione, artt. 11, 67, 71, 101, 111, commi 7 e 8, e 117, secondo comma, lettera e); Direttiva 2006/123/CE, art. 12; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 14.

Pag. 49



## N. 155. Sentenza 11 maggio - 20 giugno 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Lavoro - Rapporto di lavoro - Norme della Regione Siciliana - Personale dipendente della società Servizi ausiliari Sicilia scpa - Svolgimento di servizi sanitari ausiliari in attività afferenti a pazienti COVID-19 - Estensione dell'indennità prevista per gli operatori del SSR impegnati nell'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - Non fondatezza della questione.**

**Sanità pubblica - Personale sanitario - Norme della Regione Siciliana - Direzione amministrativa delle aziende sanitarie regionali - Elenco degli idonei - Requisiti per l'iscrizione - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale.**

**Lavoro - Rapporto di lavoro - Norme della Regione Siciliana - Personale degli enti locali che gode dei trasferimenti a carico dell'Assessorato regionale delle autonomie locali della funzione pubblica - Nuova opzione per la fuoriuscita, in alternativa alla stabilizzazione - Violazione dell'obbligo di copertura delle spese - Illegittimità costituzionale.**

– Legge della Regione Siciliana 3 agosto 2021, n. 22, artt. 7, 11 e 12.

– Costituzione, artt. 81, terzo comma, 97 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo. . . . .

Pag. 53

## N. 156. Ordinanza 11 maggio - 20 giugno 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Tributi - Imposta sul reddito delle società (IRES) - Determinazione della base imponibile - Deducibilità parziale dell'imposta municipale propria (IMU) relativa agli immobili strumentali - Denunciata violazione del principio di capacità contributiva - Manifesta inammissibilità della questione.**

– Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, art. 14, comma 1.

– Costituzione, art. 53. . . . .

Pag. 60

### ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 34. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 maggio 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Agricoltura e zootecnica - Indicazione geografica e denominazione di origine - Norme della Regione Siciliana - Previsione che promuove l'istituzione della denominazione comunale (De.Co.), quale strumento per la salvaguardia, la tutela e la diffusione delle produzioni agroalimentari ed enogastronomiche territoriali - Promozione della conoscenza dei Comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale, mediante l'istituzione del Registro regionale telematico, presso l'assessorato regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea - Denominazione comunale (De.Co.) quale attestazione di identità territoriale, deliberata dal Consiglio comunale su proposta della Giunta comunale, che individua l'origine e il legame storico culturale di un determinato prodotto con il territorio comunale - Previsione che per prodotti a denominazione comunale si intendono i "prodotti tipici", realizzati in concomitanza di fattori riconducibili alla localizzazione geografica dell'area di produzione o alle relative tecniche di preparazione, secondo modalità consolidate nei costumi e nelle consuetudini locali - Previsione che per prodotti a denominazione comunale si intendono, altresì, i "prodotti tradizionali locali", cioè quelli caratterizzati da metodi di lavorazione e trasformazione praticati su un territorio e consolidati nel tempo, per un periodo non inferiore a venti anni - Iniziative per la diffusione e la promozione dei prodotti iscritti al Registro regionale De.Co.**

– Legge della Regione Siciliana 18 marzo 2022, n. 3 (Istituzione e disciplina del Registro regionale telematico dei Comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale De.Co. Modifiche alla legge regionale 28 marzo 1995, n. 22), artt. 1, commi 1 e 3; 2; 3 e 4. . . . .

Pag. 65



- N. 69. Ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana del 12 maggio 2022

**Giustizia amministrativa - Ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana - Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Siciliana - Previsione che, qualora il Presidente della Regione non intenda decidere il ricorso in maniera conforme al parere del Consiglio di giustizia amministrativa, con motivata richiesta deve sottoporre l'affare alla deliberazione della Giunta regionale.**

- Decreto legislativo 24 dicembre 2003, n. 373 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana concernenti l'esercizio nella regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato), art. 9, comma 5. ....

Pag. 73

- N. 70. Ordinanza del Tribunale di Catania del 14 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 (nel caso di specie: dipendenti di azienda ospedaliera pubblica con profilo professionale di collaboratore sanitario-infermiere) - Previsione che l'atto di accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale determina l'immediata sospensione dal diritto di svolgere l'attività lavorativa e che per il periodo di sospensione non sono dovuti né la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati - Denunciata esclusione della possibilità di erogare, durante il periodo di sospensione, l'assegno alimentare previsto dalla legge ovvero dal relativo contratto collettivo nazionale di lavoro in caso di sospensione cautelare o disciplinare.**

- 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), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, art. 4, comma 5.....

Pag. 84

- N. 71. Ordinanza del Tribunale di Brescia del 9 maggio 2022

**Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Previsione di obblighi vaccinali per il personale che svolge a qualsiasi titolo la propria attività lavorativa nelle strutture di cui all'articolo 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 (nel caso di specie: dipendente di azienda socio sanitaria in qualità di personale ausiliario) - Adibizione a mansioni anche diverse, senza decurtazione della retribuzione, in modo da evitare il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2 - Previsione applicabile ai soli soggetti per i quali ricorrono le ipotesi in cui la vaccinazione può essere omessa o differita.**

**Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Previsione di obblighi vaccinali per il personale che svolge a qualsiasi titolo la propria attività lavorativa nelle strutture di cui all'articolo 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 (nel caso di specie: dipendente di azienda socio sanitaria in qualità di personale ausiliario) - Previsione che l'atto di accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale determina l'immediata sospensione dal diritto di svolgere l'attività lavorativa e che per il periodo di sospensione non sono dovuti né la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati - Denunciata esclusione della possibilità di erogare, durante il periodo di sospensione, l'assegno alimentare previsto dall'art. 82 del d.P.R. n. 3 del 1957 e, per il comparto sanità, dall'art. 68 del relativo contratto collettivo nazionale di lavoro.**

- 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), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, art. 4, comma 7, richiamato dall'art. 4-ter, comma 2, del medesimo decreto-legge; e art. 4-ter, comma 3....

Pag. 91



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 149

*Sentenza 10 maggio - 16 giugno 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - *Ne bis in idem* - Applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti dell'imputato per il delitto di riproduzione abusiva e vendita di opere letterarie abusivamente riprodotte che, in relazione al medesimo fatto, sia già stato sanzionato in via definitiva con sanzione amministrativa - Omessa previsione - Violazione del diritto al *ne bis in idem*, riconosciuto in via convenzionale - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Invito al legislatore per un'auspicabile rimediazione complessiva dei vigenti sistemi di doppio binario sanzionatorio.**

- Codice di procedura penale, art. 649.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 4.

## 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. 649 del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Verona, sezione penale, nel procedimento penale a carico di P. O. con ordinanza del 17 giugno 2021, iscritta al n. 152 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione di P. O., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 2022 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi gli avvocati Vittorio Manes e Claudio Avesani per P. O. e l'avvocato dello Stato Salvatore Faraci per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 10 maggio 2022.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 17 giugno 2021, il Tribunale ordinario di Verona, sezione penale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, censurandolo «nella parte in cui non prevede l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti dell'imputato, al quale, con riguardo agli stessi fatti, sia già stata irrogata in via definitiva, nell'ambito di un procedimento amministrativo non legato a quello penale da un legame materiale e temporale sufficientemente stretto, una sanzione avente carattere sostanzialmente penale ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dei relativi protocolli», in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

1.1.- Il rimettente, investito dell'opposizione a un decreto penale di condanna alla pena della multa pari a 8.100 euro, deve giudicare della responsabilità di P. O., imputato del reato previsto dall'art. 171-ter, primo comma, lettera b), della legge 22 aprile 1941, n. 633 (Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio), per avere, a fini di lucro, detenuto per la vendita e riprodotto abusivamente, presso la copisteria di cui è titolare, opere letterarie fotocopiate oltre il limite consentito, in numero pari a quarantanove testi.

Per la medesima condotta, l'imputato, in solido con la società gestrice della copisteria, è già stato colpito, ai sensi dell'art. 174-bis della legge n. 633 del 1941, da sanzione amministrativa ormai definitiva, per l'importo di 5.974 euro, pari al doppio della sanzione minima (103 euro) moltiplicato per venticinque libri di testo, dei quarantanove totali, dal prezzo non determinabile, oltre a «un terzo dell'importo massimo previsto per le opere il cui prezzo di vendita era conosciuto».

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione sollevata, il rimettente rileva che, in base alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, del 15 novembre 2016, A e B contro Norvegia, e della Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, del 20 marzo 2018, in causa C-524/15, Menci, la sottoposizione di un imputato a un processo penale per il medesimo fatto per cui sia già stato definitivamente sottoposto a sanzione amministrativa di carattere punitivo secondo i «criteri Engel» integra una violazione del ne bis in idem, a meno che tra i due procedimenti che sanzionano il medesimo fatto sussista un legame materiale e temporale sufficientemente stretto.

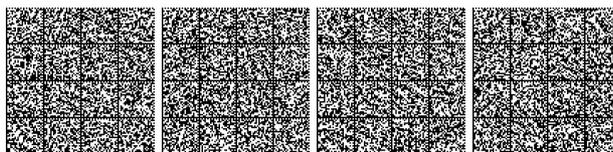
Tale legame dovrebbe essere ravvisato quando le due sanzioni perseguano scopi diversi e complementari, connessi ad aspetti diversi della medesima condotta; quando la duplicazione dei procedimenti sia prevedibile per l'interessato; quando esista una coordinazione, specie sul piano probatorio, tra i due procedimenti; e quando il risultato sanzionatorio complessivo, risultante dal cumulo della sanzione amministrativa e della pena, non risulti eccessivamente afflittivo per l'interessato, in rapporto alla gravità dell'illecito. Al contempo, si dovrà valutare «se le sanzioni, pur convenzionalmente penali, appartengano o no al nocciolo duro del diritto penale, perché in caso affermativo si dovrà essere più severi nello scrutinare la sussistenza del legame e più riluttanti a riconoscerlo in concreto».

1.3.- Nel caso in esame, sarebbe indubbia la natura punitiva, secondo i «criteri Engel», della sanzione amministrativa contemplata dall'art. 174-bis della legge n. 633 del 1941, il cui importo viene determinato quale multiplo (comunque non inferiore a 103 euro) del prezzo di mercato di ciascuna opera indebitamente riprodotta, oppure, in caso di non determinabilità del prezzo dell'opera, in una somma da 103 a 1.032 euro per ciascuna violazione.

Tale meccanismo moltiplicatore determinerebbe significative ricadute nella sfera patrimoniale del trasgressore, anche in relazione a fatti di modesta gravità - come quello in specie contestato a P. O. - e svelerebbe il «carattere afflittivo e non meramente restitutorio nonché la finalità repressiva e deterrente» della sanzione in parola. Finalità che trasparirebbe anche dai lavori preparatori della legge 18 agosto 2000, n. 248 (Nuove norme di tutela del diritto di autore), la quale ha inserito l'art. 174-bis nel corpo della legge n. 633 del 1941, nell'intento di «incrementare il grado di dissuasività delle misure di contrasto, introducendo, in aggiunta alle sanzioni penali già previste dalla legislazione esistente, alcune sanzioni e misure amministrative che appaiono, riprendendo la terminologia usata dal legislatore «dotate di autonoma deterrenza in quanto rapidamente applicabili»».

La funzione «prevalentemente (se non esclusivamente) deterrente» e «pubblicistica» della sanzione di cui all'art. 174-bis della legge n. 633 del 1941 sarebbe confermata dalla destinazione del 50 per cento degli introiti derivanti dalla riscossione alla costituzione di un fondo destinato al potenziamento delle strutture e degli strumenti impiegati nell'accertamento dei reati contro il diritto d'autore, e della restante misura alla promozione delle campagne informative «di cui al successivo articolo 10» [recte: di cui all'art. 26, comma 3-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri)].

In definitiva, la sanzione di cui all'art. 174-bis, di sicuro carattere punitivo, si differenzerebbe da quelle penali «solo per la rapidità del procedimento applicativo», risultando dunque «manifestamente carente quella complementarità di funzioni che sola giustifica il c.d. doppio binario sanzionatorio».



1.4.- Identico sarebbe poi il fatto storico alla base dei due procedimenti, amministrativo e penale, atteso che, da un lato, l'art. 174-*bis* si applica espressamente alla «violazione delle disposizioni previste nella presente sezione», ossia della Sezione II (Difese e sanzioni penali) del Capo III (Difesa e sanzioni giudiziarie) del Titolo III (Disposizioni comuni) della legge n. 633 del 1941; Sezione nella quale è descritta la condotta punita dall'art. 171-*ter*, primo comma, lettera *b*). Dall'altro lato, il raffronto tra il capo di imputazione elevato nei confronti di P. O. e il verbale di accertamento notificatogli confermerebbe che l'illecito contestato all'interessato costituisce insieme violazione di natura penale ed amministrativa.

La stessa giurisprudenza di legittimità (è citata Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 18 dicembre 2017, n. 30319) escluderebbe l'operatività, in questa materia, della clausola di connessione di cui all'art. 24 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), proprio sul presupposto dell'identità del fatto cui si applicano la sanzione amministrativa ex art. 174-*bis* e le sanzioni penali di cui all'art. 171-*ter* della legge n. 633 del 1941.

1.5.- Nel caso di specie, non sarebbero inoltre previsti rimedi per scongiurare il rischio di duplicazione di procedimenti e sanzioni in relazione allo stesso fatto.

La clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 174-*bis* («[f]erme le sanzioni penali applicabili») comproverebbe anzi la necessaria applicazione cumulativa, per la medesima violazione, delle sanzioni penali e amministrative, così come confermato dalla giurisprudenza di legittimità (è citata ancora Cass., sentenza n. 30319 del 2017); e ciò coerentemente con «il dichiarato intento del legislatore di garantire - mediante l'introduzione delle sanzioni amministrative - semplicemente una risposta punitiva più celere».

La medesima condotta sarebbe dunque punita sia con una sanzione amministrativa punitiva, sia con una sanzione penale - quest'ultima «inevitabilmente a distanza di tempo, attesa la diversa struttura del processo penale» -. La sanzione penale, d'altra parte, non sarebbe limitata ai fatti che presentino una particolare gravità, o che superino una determinata soglia di rilevanza - così come avviene invece in ambito tributario - e consisterebbe nella reclusione da sei mesi a tre anni, che si applica congiuntamente alla multa da 2.582 a 15.493 euro, comportando così una duplicazione della sanzione pecuniaria.

Il giudice penale potrebbe tenere conto della già avvenuta irrogazione della sanzione amministrativa solo in sede di commisurazione della pena, ai sensi dell'art. 133 del codice penale, senza però poter escludere l'applicazione della multa, né - salva la ricorrenza di eventuali circostanze attenuanti - poterla quantificare al di sotto del limite edittale di 2.582 euro. L'apparato sanzionatorio complessivo risulterebbe dunque «del tutto sproporzionato e ingiustificato».

Non sarebbero inoltre previsti meccanismi di raccordo - sul piano temporale o probatorio - tra i procedimenti amministrativo e penale e sarebbe altresì da escludere, in specie, la sussistenza della connessione obiettiva per pregiudizialità, che vale, ai sensi dell'art. 24 della legge n. 689 del 1981, a radicare la competenza del giudice penale per l'accertamento della responsabilità in relazione all'illecito amministrativo; con la conseguenza che l'interessato dovrebbe sopportare l'onere della duplicazione di procedimenti.

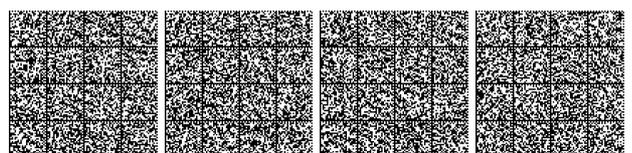
1.6.- Nel caso di specie, difetterebbe infine la connessione temporale tra il procedimento amministrativo e quello penale, atteso che il primo, iniziato nel 2014, si è concluso il 7 gennaio 2016, laddove l'azione penale è stata esercitata con la richiesta di emissione di decreto penale di condanna del 12 dicembre 2014 e, a seguito di opposizione, ha condotto all'emissione del decreto che ha disposto il giudizio del 3 maggio 2019 e alla celebrazione della prima udienza di merito il 10 febbraio 2021, a distanza, quindi, di oltre cinque anni dalla sopravvenuta irrevocabilità della sanzione amministrativa.

1.7.- A fronte di tale quadro, l'unica norma astrattamente in grado di «neutralizzare» la duplicazione dei giudizi sarebbe l'art. 649 cod. proc. pen., che preclude la possibilità di iniziare o proseguire un nuovo procedimento penale nei confronti dell'imputato prosciolti o condannati, in relazione al medesimo fatto, con sentenza o decreto penale di condanna divenuti irrevocabili.

Il tenore letterale della disposizione, inequivocabilmente riferita all'autorità giudiziaria penale, ne escluderebbe tuttavia un'interpretazione «convenzionalmente orientata», impedendo di allargarne lo spettro applicativo ai procedimenti amministrativi, come del resto ritenuto sia dalla giurisprudenza di legittimità (è citata Corte di cassazione, sezione quinta penale, ordinanza 10 novembre 2014-15 gennaio 2015, n. 1782), sia da questa Corte (sentenza n. 43 del 2018).

L'unica modalità per scongiurare la lesione del diritto fondamentale dell'imputato a non essere giudicato due volte per un identico fatto sarebbe il promovimento dell'incidente di costituzionalità.

1.8.- La questione sarebbe infine rilevante, atteso che solo il suo accoglimento «rimuoverebbe gli effetti pregiudizievoli conseguenti alla violazione del bis in idem», precludendo la celebrazione del processo penale a carico di P. O., già destinatario di una sanzione amministrativa punitiva e definitiva in relazione agli stessi fatti. In altre parole, una sentenza additiva di questa Corte costituirebbe l'«unico rimedio per evitare che il sistema del “doppio binario” in



materia di diritto d'autore, in assenza di meccanismi correttivi e di un coordinamento tra i due procedimenti determini una incompatibilità con il divieto di bis in idem di matrice convenzionale, nella misura in cui non scongiura che un soggetto [...] sia sottoposto ad un procedimento penale pur avendo già riportato in via definitiva, per il medesimo fatto, una sanzione solo formalmente amministrativa di cui il giudice penale non può, nelle proprie determinazioni, tener adeguatamente conto».

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dell'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente inammissibile o infondata.

2.1.- Premessa l'illustrazione delle previsioni sanzionatorie di cui agli artt. 171-ter e 174-bis della legge n. 633 del 1941 ed evidenziato il «regime di doppia punibilità» della condotta di abusiva riproduzione e illecita duplicazione di opere (sono citate Cass., sentenza n. 30319 del 2017, e sezione seconda civile, sentenza 22 dicembre 2011, n. 28381), l'interveniente eccepisce l'omessa o insufficiente motivazione sulla rilevanza della questione.

2.1.1.- Il giudice *a quo* nulla avrebbe argomentato né in ordine alla sussistenza della responsabilità dell'imputato per il reato ascrittogli, né in relazione all'asserita sproporzione del complessivo trattamento sanzionatorio da irrogargli (non avendo neppure indicato quale sarebbe la pena da applicare nel processo penale).

2.1.2.- Il rimettente avrebbe inoltre disatteso le indicazioni della giurisprudenza di legittimità (sono citate Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 21 giugno-16 luglio 2018, n. 45829, e sezione prima civile, sentenza 26 febbraio 2019, n. 5679 [*recte*: sezione quinta penale, sentenza 9 novembre 2018-5 febbraio 2019, n. 5679]), secondo cui il giudice penale dovrebbe valutare la proporzionalità del cumulo sanzionatorio e potrebbe «[n]el “caso limite” in cui la sanzione amministrativa, attestata sui massimi edittali in rapporto a un fatto di gravità penale contenuta, risponda da sola al canone della proporzionalità», fare «applicazione diretta [del] principio garantito dall'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, disapplicando le norme che definiscono il trattamento sanzionatorio penale»; oppure, al di fuori di tale ipotesi limite, rideterminare la sanzione penale derogandone *in mitius* il minimo edittale al fine di garantire la proporzionalità del trattamento sanzionatorio complessivo.

2.1.3.- Il giudice *a quo* non avrebbe infine speso nessun argomento sulla riconducibilità o meno delle sanzioni penali previste in materia di tutela del diritto d'autore al “nocciolo duro” del diritto penale, rispetto al quale - secondo la sentenza A e B contro Norvegia - più rigoroso dovrebbe essere il vaglio di compatibilità del “doppio binario” sanzionatorio con la garanzia convenzionale del ne bis in idem.

2.1.4.- La questione sarebbe altresì inammissibile perché tendente a conseguire una pronuncia manipolativa, «con effetti generali di sistema ed esorbitanti il caso in esame», a fronte della sussistenza, nell'ordinamento, di «una soluzione normativa costituzionalmente compatibile rispetto a quella costituzionalmente illegittima», consistente nell'«irrogazione di un complessivo trattamento sanzionatorio non sproporzionato», anche eventualmente mediante denuncia dell'art. 174-bis della legge n. 633 del 1941, nella parte in cui dispone «[f]erme le sanzioni penali applicabili».

2.1.5.- In definitiva, la questione sollevata incorrerebbe nelle medesime ragioni di inammissibilità che affliggevano le ordinanze di rimessione esaminate con la sentenza n. 222 del 2019 e con l'ordinanza n. 114 del 2020 di questa Corte.

2.2.- La questione sarebbe in ogni caso manifestamente infondata.

2.2.1.- Sussisterebbe in specie un evidente nesso materiale e cronologico tra procedimento amministrativo e penale, atteso che l'illecito, commesso il 22 ottobre 2014, è stato contestato con un verbale di accertamento del 24 novembre 2014 e sanzionato con ordinanza prefettizia del 27 aprile 2015 e con decreto penale di condanna del 12 dicembre 2014. I due procedimenti sarebbero dunque stati attivati nel medesimo lasso temporale, tra novembre e dicembre 2014.

2.2.2.- La prevedibilità del doppio binario sanzionatorio sarebbe poi stata certa, in forza della clausola di riserva contenuta nell'art. 174-bis della legge n. 633 del 1941.

2.2.3.- Il rimettente avrebbe altresì omesso di «esaminare la complessiva disciplina della tutela del diritto d'autore, e la sua rilevanza anche unionale, per valutare la compatibilità con i principi scaturenti dalla giurisprudenza delle Corti sovranazionali sul cosiddetto “nocciolo duro”».

2.2.4.- Infine il trattamento sanzionatorio complessivo - pari a 14.974 euro, risultante dalla somma tra la sanzione amministrativa di 5.974 euro e la multa di 8.100 euro irrogata con il decreto penale di condanna - lungi dall'essere sproporzionato, sarebbe del tutto adeguato alla gravità del fatto contestato e al numero di opere illecitamente duplicate per fini di lucro da P. O.

3.- Si è costituita in giudizio la parte P. O., chiedendo l'accoglimento della questione sollevata dal rimettente e riservando alla memoria illustrativa l'esposizione delle proprie argomentazioni a sostegno della fondatezza.

4.- In prossimità dell'udienza pubblica, P. O. ha depositato memoria illustrativa.



4.1.- In essa la parte ripercorre anzitutto gli snodi del procedimento amministrativo e di quello penale a proprio carico, deducendo che il primo è iniziato il 20 novembre 2014 con la notificazione di un verbale di accertamento e si è concluso il 7 gennaio 2016 con la pronuncia della sentenza del Giudice di pace di Verona sull'opposizione introdotta da P. O. avverso l'ordinanza prefettizia del 27 aprile 2015 di irrogazione della sanzione; e che il secondo è iniziato il 3 maggio 2019 con la citazione dell'imputato innanzi al Tribunale di Verona.

4.2.- Richiamate, quanto alla fisionomia della garanzia del *ne bis in idem*, la sentenza A e B contro Norvegia della Corte EDU, le sentenze della Corte di giustizia del 20 marzo 2018 Menci, Garlsson Real Estate SA e altri (in causa C-537/16) e Di Puma e altri (in cause C-596/16 e C-597/16), nonché le sentenze n. 43 del 2018 e 145 del 2020 di questa Corte, la parte replica anzitutto alle eccezioni dell'Avvocatura generale dello Stato.

Ai fini della rilevanza, il rimettente non sarebbe stato tenuto a motivare espressamente in ordine alla sussistenza della responsabilità penale di P. O., atteso che «il principio del *ne bis in idem* convenzionale preclude non già la condanna, ma diversamente l'avvio di un processo penale, allorquando, riconosciuta la natura penale, in base all'art. 7 della CEDU, di una sanzione amministrativa, irrogata all'esito del procedimento amministrativo, si instauri un secondo giudizio in merito agli stessi fatti» (sono citate le sentenze n. 200 del 2016, n. 43 del 2018, n. 222 del 2019 e l'ordinanza n. 114 del 2020 di questa Corte).

Il giudice *a quo* avrebbe poi diffusamente argomentato in ordine alla sproporzione del complessivo trattamento sanzionatorio cui P. O. sarebbe soggetto in caso di prosecuzione del processo penale, alla luce della duplicazione tra la sanzione amministrativa già irrogata e la multa irroganda, prevista dall'art. 171-ter, primo comma, lettera b), della legge n. 633 del 1941 in via congiunta rispetto alla pena detentiva. Parimenti esaustiva sarebbe la motivazione circa l'applicabilità, in specie, della garanzia del *ne bis in idem* e la necessità di estendere al caso di specie l'ambito applicativo dell'art. 649 cod. proc. pen.

4.3.- Quanto alla fondatezza della questione, la parte evidenzia anzitutto l'identità storico-naturalistica - nel senso fatto proprio dalla giurisprudenza sia costituzionale (è citata la sentenza n. 200 del 2016), sia di legittimità (è richiamata Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 28 giugno 2005, n. 34655) - del fatto punito rispettivamente ai sensi dell'art. 174-bis e dell'art. 171-ter, primo comma, lettera b), della legge n. 633 del 1941.

4.3.1.- Indubbia sarebbe la natura punitiva della sanzione di cui all'art. 174-bis, secondo i cosiddetti criteri Engel elaborati dalla Corte EDU, alla luce dell'«effetto moltiplicatore della sanzione», il cui importo è parametrato al numero di copie abusivamente riprodotte e comunque non inferiore a 103 euro per copia.

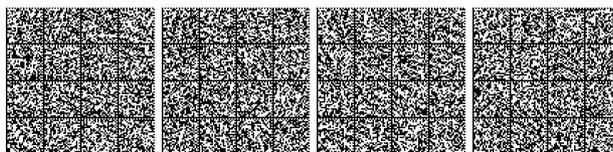
4.3.2.- La sanzione amministrativa e quella penale sarebbero entrambe applicabili, senza possibilità di radicare la competenza del giudice penale per l'accertamento della responsabilità per l'illecito amministrativo (sono citate le sentenze n. 30319 del 2017 e n. 28381 del 2011 della Corte di cassazione), che, infatti, nel caso di specie, sarebbe stato accertato dal prefetto e poi dal giudice di pace. Conseguirebbe la possibilità che i due procedimenti si dispieghino non contemporaneamente ma consecutivamente, come avvenuto nel caso di specie, in cui il procedimento amministrativo si sarebbe concluso a gennaio 2016, laddove il processo penale sarebbe iniziato a maggio 2019. Non sussisterebbe pertanto una sufficiente connessione temporale tra procedimenti, con conseguente violazione della garanzia del *ne bis in idem* (sono citate le sentenze della Corte EDU 18 maggio 2017, Jóhannesson e altri contro Islanda, 16 aprile 2019, Bjarni Ármannsson contro Islanda, e 6 giugno 2019, Nodet contro Francia).

4.3.3.- Né sussisterebbe una connessione materiale tra i procedimenti, in assenza di criteri che consentano di tener conto della pregressa irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie, «alle quali fanno invece seguito sanzioni penali detentive e, ancora una volta, pecuniarie».

4.3.4.- La risposta sanzionatoria complessiva sarebbe poi scarsamente prevedibile, stante l'elevato tasso di discrezionalità che presiede all'irrogazione della sanzione amministrativa, «parametrata sull'indeterminabilità del prezzo delle opere».

4.3.5.- La sanzione amministrativa e quella penale perseguirebbero un'identica finalità di deterrenza, come si evincerebbe sia dalla destinazione dei proventi, ex art. 174-quater della legge n. 633 del 1941, a finalità di prevenzione e accertamento dei reati in materia di diritto d'autore e alla promozione di campagne informative sull'illiceità dell'acquisto di prodotti delle opere dell'ingegno abusivi o contraffatti; sia dall'esame dei lavori preparatori della legge n. 248 del 2000, che ha inserito l'art. 174-bis nella legge n. 633 del 1941.

Sarebbe dunque «palese la frizione che il sistema del doppio binario genera tra l'ordinamento nazionale e la Cedu» (è richiamata la sentenza n. 102 del 2016 di questa Corte), atteso che l'eccezionale previsione di un doppio binario sanzionatorio potrebbe giustificarsi solo a fronte di esigenze di complementarità del trattamento punitivo complessivo (sono citate le sentenze di questa Corte n. 145 del 2020 e n. 43 del 2018), in specie assenti.



4.3.6.- Il complessivo trattamento sanzionatorio da infliggere a P. O. sarebbe sproporzionato, per il combinarsi della sanzione amministrativa - da irrogare in misura pari al doppio del prezzo dell'opera oggetto della violazione e comunque non inferiore a 103 euro, e in specie determinata nella misura di 5.974 euro - con la sanzione penale, che, ai sensi dell'art. 171-ter, primo comma, lettera b), consta di una pena detentiva non inferiore a sei mesi, da irrogare congiuntamente alla multa da 2.582 a 15.493 euro.

Un simile trattamento sanzionatorio sarebbe eccessivo e contrario al principio di proporzionalità delle sanzioni per le violazioni in materia di diritto d'autore, contenuto nell'art. 8 della direttiva 2001/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 maggio 2001 sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione (trasposta nell'ordinamento italiano dal decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 68, recante «Attuazione della direttiva 2001/29/CE sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione», che ha modificato la legge n. 633 del 1941); principio di proporzionalità risultante anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, secondo cui «qualora sia possibile una scelta fra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva, e [...] gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti» (sono citate le sentenze 25 febbraio 2010, in causa C-562/08, Müller Fleisch GmbH, paragrafo 43; 9 marzo 2010, in causa C-379/08 e C-380/08, Raffinerie Mediterranee (ERG) spa e altri, paragrafo 86; 19 ottobre 2016, in causa C-501/14, EL-EM-2001 Ltd, paragrafi 37 e 39).

Tale principio di proporzionalità - come si evince dai lavori preparatori - sarebbe alla base della scelta operata dalla legge n. 248 del 2000 di non inasprire le sanzioni penali per le violazioni del diritto d'autore previste dalla legge n. 633 del 1941; ma sarebbe invece stato tradito dallo stesso legislatore, a fini di deterrenza, nell'introdurre, con la medesima legge n. 248 del 2000, sanzioni amministrative aggiuntive rispetto a quelle penali.

4.4.- Dalla lettura del *petitum* e delle motivazioni dell'ordinanza di rimessione - da effettuarsi congiuntamente, secondo le sentenze n. 238 del 2014, n. 258 del 2012 e n. 181 del 2011 di questa Corte - si evincerebbe che il giudice *a quo* ha inteso censurare l'art. 649 cod. proc. pen. con specifico riferimento agli artt. 171-ter, primo comma, lettera b), e 174-bis della legge n. 633 del 1941, così sollecitando una declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 649 cod. proc. pen., «nella parte in cui non prevede l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti dell'imputato per reato di cui all'art. 171 ter comma 1 lettera b) della legge 633/1941, al quale, con riguardo agli stessi fatti, sia già stata irrogata in via definitiva la sanzione di cui all'art. 174 bis della legge 633/1941».

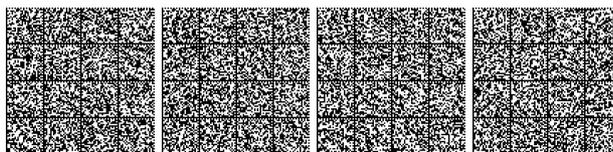
4.5.- In via subordinata «e considerando un'interpretazione a “rime possibili” della disposizione applicabile nel giudizio *de quo*», la parte chiede a questa Corte di dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 171-ter, primo comma, lettera b), della legge n. 633 del 1941, «nella parte in cui non prevede un meccanismo di compensazione che consenta di tener conto, in sede di irrogazione della sanzione penale, consistente nella pena congiunta della reclusione e della multa, degli effetti della sanzione formalmente amministrativa (ma sostanzialmente penale) di cui all'art. 174 bis della legge 633/1941, già irrogata in via definitiva, così da evitare che la sanzione complessivamente inflitta risulti del tutto sproporzionata».

Tale richiesta - precisa la parte - è formulata alla luce dei principi enunciati dalla giurisprudenza di legittimità relativa al doppio binario sanzionatorio in materia tributaria (è citata Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 15 ottobre 2021-20 gennaio 2022, n. 2245), secondo cui, per evitare la violazione del divieto di bis in idem, deve essere garantito un meccanismo di compensazione che consenta di tener conto, in sede di irrogazione della seconda sanzione, degli effetti della prima, così da evitare che il trattamento sanzionatorio complessivo sia sproporzionato.

5.- All'udienza pubblica, la parte - dopo avere insistito sulla propria domanda principale di accoglimento della questione proposta - ha invece chiesto in via subordinata a questa Corte di pronunciare una sentenza interpretativa di rigetto, che dichiari non fondata la questione di legittimità costituzionale sul presupposto della possibilità, per il giudice penale, di disapplicare *in mitius* le pene previste dall'art. 171-ter, primo comma, lettera b), della legge n. 633 del 1941, ogniquale volta il trattamento sanzionatorio da infliggere all'autore della violazione risulti sproporzionato, avuto riguardo alla già avvenuta irrogazione della sanzione amministrativa di cui all'art. 174-bis della medesima legge.

### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale ordinario di Verona, sezione penale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti dell'imputato, al quale, con riguardo agli stessi fatti, sia già stata irrogata in via definitiva, nell'ambito di un procedimento amministrativo non legato a quello penale da un



legame materiale e temporale sufficientemente stretto, una sanzione avente carattere sostanzialmente penale ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dei relativi protocolli», in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

Nel giudizio *a quo*, il Tribunale deve giudicare della responsabilità penale di un imputato per il delitto di riproduzione abusiva e vendita di opere letterarie abusivamente riprodotte di cui all'art. 171-ter, primo comma, lettera b), della legge 22 aprile 1941, n. 633 (Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio). Per i medesimi fatti l'imputato è già stato sanzionato in via definitiva con la sanzione amministrativa prevista dall'art. 174-bis della medesima legge n. 633 del 1941.

2.- Le eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura generale dello Stato non sono fondate.

2.1.- Non è fondata, anzitutto, l'eccezione di insufficiente motivazione sulla rilevanza della questione, che deriverebbe dall'aver il giudice rimettente ommesso di motivare sulla sussistenza della responsabilità dell'imputato per il reato ascrittogli, nonché sulla sproporzione del trattamento sanzionatorio che dovrebbe essergli applicato in caso di condanna.

Il diritto al *ne bis in idem* riconosciuto dall'art. 4 Prot. n. 7 CEDU mira infatti, in primo luogo, a tutelare la persona contro le sofferenze e i costi di un nuovo procedimento per i medesimi fatti già oggetto di altro procedimento definitivamente concluso. Pertanto, nella prospettiva del rimettente, la mera circostanza della pendenza di un secondo procedimento per i medesimi fatti una volta divenuta definitiva la sanzione irrogata in esito al primo procedimento è sufficiente a rendere operante la garanzia, in assenza di una stretta connessione sostanziale e temporale tra i due procedimenti. A prescindere - dunque - dall'esito del secondo.

2.2.- Con la propria seconda eccezione, l'Avvocatura generale dello Stato osserva in sostanza che lo stesso giudice rimettente avrebbe potuto fare applicazione dei principi elaborati dalla giurisprudenza di legittimità in materia di abusi di mercato, disapplicando totalmente o parzialmente le norme che definiscono il trattamento sanzionatorio per il delitto che viene in considerazione nel giudizio *a quo*, ove ciò sia necessario per ricondurre a proporzionalità il complessivo trattamento sanzionatorio irrogabile all'imputato. E ciò in forza di una diretta applicazione dell'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE).

A tale possibilità ha peraltro fatto riferimento anche la difesa dell'imputato nel giudizio principale, nella propria discussione orale, allorché ha chiesto - in via subordinata - che la questione sia dichiarata non fondata sul presupposto, appunto, che il giudice *a quo* già disponga della possibilità di evitare la lesione al diritto convenzionale evocato, applicando direttamente l'art. 50 CDFUE e disapplicando *in mitius* - in tutto o in parte - le disposizioni penali previste dalla legge n. 633 del 1941.

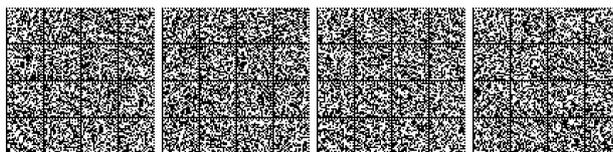
L'eccezione non può, tuttavia, essere accolta.

2.2.1.- Non v'è dubbio, invero, che la materia della tutela del diritto d'autore sia disciplinata dal diritto derivato dell'Unione europea, e in particolare dalla direttiva 2001/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 maggio 2001 sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione, che all'art. 8 impone segnatamente agli Stati membri l'obbligo di prevedere «sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive» contro le violazioni dei diritti e degli obblighi previsti dalla direttiva stessa.

Ciò implica che la disciplina sanzionatoria prevista, nell'ordinamento italiano, tanto dall'art. 171-ter quanto dall'art. 174-bis della legge n. 633 del 1941 ricade nell'ambito di attuazione del diritto dell'Unione europea ai sensi dell'art. 51 CDFUE, con conseguente obbligo, da parte delle competenti autorità amministrative e giudiziarie italiane, di rispettare i diritti riconosciuti dalla Carta, compreso l'art. 50 CDFUE che sancisce a livello unionale il diritto al *ne bis in idem*. Diritto, quest'ultimo, che la giurisprudenza della Corte di giustizia ha già riconosciuto essere provvisto di effetto diretto nell'ordinamento degli Stati membri (grande sezione, sentenza 20 marzo 2018, in causa C-537/16, *Garlsson Real Estate SA* e altri, causa C-537/16, paragrafo 66).

In applicazione di tale principio, la giurisprudenza di legittimità ha più volte riconosciuto, come giustamente rileva l'Avvocatura generale dello Stato, l'effetto diretto dell'art. 50 CDFUE in procedimenti di opposizione alle sanzioni amministrative irrogate dalla Commissione nazionale per la società e la borsa (CONSOB) per fatti già giudicati in via definitiva dalla giurisdizione penale (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 17 dicembre 2019, n. 33426; sezione seconda civile, sentenza 6 dicembre 2018, n. 31632; sezione quinta civile, sentenza 30 ottobre 2018, n. 27564), nonché in procedimenti penali relativi a fatti già oggetto di sanzioni irrogate in via definitiva dalla stessa CONSOB (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenze 15 aprile 2019, n. 39999; 9 novembre 2018-5 febbraio 2019, n. 5679; 21 settembre 2018, n. 49869).

2.2.2.- Cionondimeno, la diretta applicabilità dell'art. 50 CDFUE non può essere di ostacolo all'intervento di questa Corte, puntualmente sollecitato dal giudice *a quo*.



Secondo un'ormai copiosa giurisprudenza costituzionale, l'eventuale effetto diretto negli ordinamenti degli Stati membri dei diritti riconosciuti dalla Carta (e delle norme di diritto derivato attuative di tali diritti) non rende inammissibili le questioni di legittimità costituzionale che denuncino il contrasto tra una disposizione di legge nazionale e quei medesimi diritti, i quali intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla stessa Costituzione italiana. Questioni siffatte, una volta sollevate, debbono invece essere scrutinate nel merito da questa Corte, cui unicamente spetta il compito di dichiarare, con effetti erga omnes, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che risultassero contrarie alla Carta, in forza degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. (sentenze n. 54 del 2022, n. 182 del 2021, n. 49 del 2021, n. 11 del 2020, n. 63 del 2019, n. 20 del 2019 e n. 269 del 2017; ordinanze n. 182 del 2020 e n. 117 del 2019). Tale rimedio non si sostituisce, ma si aggiunge a quello rappresentato dalla disapplicazione nel singolo caso concreto, da parte del giudice comune, della disposizione contraria a una norma della Carta avente effetto diretto (sentenza n. 67 del 2022: «il sindacato accentrato di costituzionalità, configurato dall'art. 134 Cost., non è alternativo a un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo»). E ciò in un'ottica di arricchimento degli strumenti di tutela dei diritti fondamentali che, «per definizione, esclude ogni preclusione» (ancora, sentenza n. 20 del 2019), e che vede tanto il giudice comune quanto questa Corte impegnati a dare attuazione al diritto dell'Unione europea nell'ordinamento italiano, ciascuno con i propri strumenti e ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze.

Nel presente procedimento, peraltro, il giudice rimettente ha chiesto a questa Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale della disciplina censurata in ragione del suo asserito contrasto non già con l'art. 50 CDFUE, bensì - unicamente - con l'art. 4 Prot. n. 7 CEDU, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost. A maggior ragione, dunque, questa Corte non può sottrarsi al proprio compito di scrutinare nel merito la questione, e se del caso dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, secondo i principi costantemente osservati a partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007.

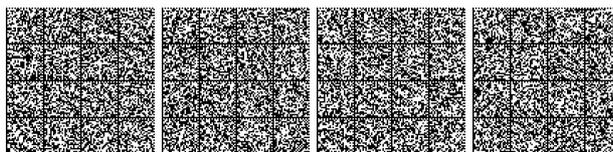
Rispetto alla disapplicazione, totale o parziale, delle disposizioni sanzionatorie da parte del singolo giudice, in ragione del loro contrasto con l'art. 50 CDFUE, la dichiarazione di illegittimità costituzionale cui aspira il giudice rimettente assicurerebbe del resto al diritto al ne bis in idem - riconosciuto assieme dalla Costituzione italiana (sentenza n. 200 del 2016), dall'art. 4 Prot. n. 7 CEDU e dall'art. 50 CDFUE - una tutela certa e uniforme nell'intero ordinamento. Il che è tanto più essenziale in una materia, come quella penale, dominata dal principio di stretta legalità (sentenze n. 98 del 2021, n. 115 del 2018, n. 109 del 2017 e ordinanza n. 24 del 2017).

2.3.- Le ulteriori eccezioni formulate dall'Avvocatura generale dello Stato sono, infine, poco più che accennate, e non meritano comunque accoglimento.

Non coglie nel segno l'interveniente allorché rimprovera al rimettente di non avere adeguatamente motivato circa l'inesistenza di una connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta tra i due procedimenti sanzionatori, e di non essersi confrontato con il dato dell'estraneità della tutela del diritto d'autore al "nucleo duro" del diritto penale. A differenza di quanto era accaduto nell'ordinanza che ha a suo tempo sollevato le questioni decise con la sentenza n. 222 del 2019, l'odierno rimettente si è, in effetti, confrontato funditus con tutti i criteri enumerati dalla grande camera della Corte EDU, nel paragrafo 132 della sentenza del 15 novembre 2016, A e B contro Norvegia quali indicatori della sussistenza o meno di una «close connection in substance and time», concludendo nel senso del radicale difetto di una tale connessione. Ciò sarebbe sufficiente per dar luogo a una violazione del diritto al ne bis in idem anche in una materia estranea al "nucleo duro" del diritto penale, tale criterio essendo evidentemente evocato dal paragrafo 133 della sentenza in parola soltanto in chiave sussidiaria, per l'ipotesi in cui gli altri indicatori non consentano di pervenire a una conclusione univoca circa la sussistenza della violazione del diritto convenzionale in parola.

Né coglie nel segno l'Avvocatura generale dello Stato quando eccepisce che al risultato auspicato dal rimettente si potrebbe e si dovrebbe giungere denunciando l'illegittimità costituzionale dell'art. 174-bis della legge n. 633 del 1941, nella parte in cui dispone «[f]erme le sanzioni penali applicabili». Il giudice *a quo* non è, infatti, chiamato a fare applicazione dell'art. 174-bis, che disciplina le sanzioni amministrative già applicate in via definitiva all'imputato, e non sarebbe stato legittimato, pertanto, a sollevare questione su tale disposizione. D'altra parte, la mera ablazione dell'inciso in parola in esito a una questione di legittimità costituzionale sollevata, in ipotesi, da altro giudice su tale disposizione condurrebbe a una situazione di radicale incertezza sulla disposizione in concreto applicabile tra quella di cui all'art. 171-ter e quella di cui all'art. 174-bis della legge n. 633 del 1941, posto che entrambe hanno quali presupposti i medesimi fatti, di talché nessuna può dirsi speciale rispetto all'altra ai sensi dell'art. 9 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale).

Individuando, invece, nell'art. 649 cod. proc. pen. il bersaglio dei propri dubbi di legittimità costituzionale, il giudice rimettente non ha posto in discussione la coesistenza delle due norme sanzionatorie né la loro concreta applicabilità, ma si è - del tutto plausibilmente - limitato a invocare un rimedio idoneo a evitare lo svolgimento (o la prosecuzione) di un giudizio penale allorché l'imputato sia già stato sanzionato in via definitiva per il medesimo fatto ai sensi dell'art. 174-bis della legge n. 633 del 1941, in violazione del suo allegato diritto al ne bis in



idem: rimedio individuato nella pronuncia di proscioglimento o non luogo a procedere, già prevista in via generale dall'art. 649 cod. proc. pen. per il caso in cui l'imputato sia già stato giudicato penalmente, in via definitiva, per il medesimo fatto.

3.- Non può parimenti essere presa in considerazione la richiesta, formulata dalla parte nei propri scritti difensivi ma non riproposta in udienza, di una pronuncia di parziale illegittimità costituzionale dell'art. 171-ter, primo comma, lettera b), della legge n. 633 del 1941. Tale disposizione non è infatti stata oggetto di censure da parte dell'ordinanza di rimessione, la quale soltanto definisce l'oggetto del giudizio innanzi a questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 203 e n. 49 del 2021).

4.- Sempre in via preliminare, è necessario precisare i confini del petitum formulato dal giudice *a quo*.

Per quanto il dispositivo dell'ordinanza di rimessione formuli questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 cod. proc. pen. con riferimento a tutti i casi in cui, con riguardo ad uno stesso fatto, «sia stata già irrogata in via definitiva, nell'ambito di un procedimento amministrativo non legato a quello penale da un legame materiale e temporale sufficientemente stretto, una sanzione avente carattere sostanzialmente penale ai sensi della [CEDU] e dei relativi protocolli», l'intero sviluppo argomentativo della parte motiva dell'ordinanza evidenzia, come giustamente rilevato dalla difesa dell'imputato, che il rimettente ha inteso censurare l'art. 649 cod. proc. pen. con specifico riferimento al regime di “doppio binario” sanzionatorio previsto in materia di tutela del diritto d'autore. Tutti gli argomenti del giudice *a quo* miranti a dimostrare l'insussistenza di una connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta tra i due procedimenti sono, infatti, calibrati su questa peculiare disciplina, e non si estendono necessariamente a tutte le variegate altre ipotesi in cui, nel nostro ordinamento, sono disciplinati regimi di “doppio binario” sanzionatorio per i medesimi illeciti.

Dal momento che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'oggetto del giudizio costituzionale deve essere individuato interpretando il dispositivo dell'ordinanza di rimessione alla luce della sua motivazione (*ex multis*, sentenza n. 33 del 2019), la questione deve dunque essere intesa come mirante unicamente a estendere la disciplina di cui all'art. 649 cod. proc. pen. all'ipotesi in cui l'imputato di uno dei delitti previsti dall'art. 171-ter della legge n. 633 del 1941 sia già stato sottoposto in via definitiva a sanzione amministrativa per il medesimo fatto ai sensi dell'art. 174-bis della medesima legge.

5.- In questi termini, la questione è fondata.

5.1.- Il diritto al ne bis in idem, già considerato da una risalente giurisprudenza di questa Corte come immanente alle garanzie di cui agli artt. 24 e 111 Cost. (sentenza n. 200 del 2016 e numerosi precedenti ivi citati), trova esplicito riconoscimento, a livello internazionale, nell'art. 4, paragrafo 1, Prot. n. 7 CEDU, ove si prevede che «[n]essuno può essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato a seguito di una sentenza definitiva conformemente alla legge e alla procedura penale di tale Stato».

5.1.1.- Come risulta evidente già in base al dato letterale di tale disposizione, la garanzia convenzionale in parola mira - lo si è già poc'anzi osservato - a tutelare l'imputato non solo contro la prospettiva dell'inflizione di una seconda pena, ma ancor prima contro la prospettiva di subire un secondo processo per il medesimo fatto: e ciò a prescindere dall'esito del primo processo, che potrebbe anche essersi concluso con un'assoluzione. La *ratio* primaria della garanzia - declinata qui non quale principio “ordinamentale” a valenza oggettiva, funzionale alla certezza dei rapporti giuridici, ma quale diritto fondamentale della persona - è dunque quella di evitare l'ulteriore sofferenza, e i costi economici, determinati da un nuovo processo in relazione a fatti per i quali quella persona sia già stata giudicata.

Il ne bis in idem non si oppone, invece, alla possibilità che l'imputato sia sottoposto, in esito a un medesimo procedimento, a due o più sanzioni distinte per il medesimo fatto (ad esempio, a pene detentive, pecuniarie e interdittive), ferma la diversa garanzia rappresentata dalla proporzionalità della pena: garanzia, quest'ultima, fondata su basi giuridiche distinte da quelle su cui si fonda il diritto al ne bis in idem (in particolare, sugli artt. 3 e 27 Cost. a livello interno, e sull'art. 49, paragrafo 3, CDFUE a livello unionale).

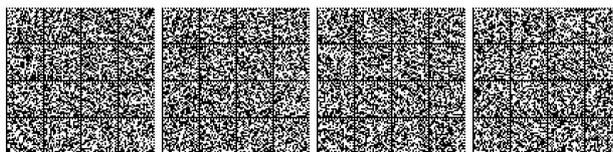
5.1.2.- Come è noto, essenziali presupposti per l'operatività del ne bis in idem convenzionale sono:

- la sussistenza di un *idem factum*: presupposto che la giurisprudenza ormai costante della Corte EDU, a partire almeno dalla sentenza della grande camera del 10 febbraio 2009, *Zolotoukhine* contro Russia (paragrafi 79-84), identifica nei medesimi fatti materiali sui quali si fondano le due accuse penali, indipendentemente dalla loro eventuale diversa qualificazione giuridica;

- la sussistenza di una previa decisione, non importa se di condanna o di assoluzione, che concerna il merito della responsabilità penale dell'imputato e sia divenuta irrevocabile, non essendo più soggetta agli ordinari rimedi impugnatori (Corte EDU, sentenza *Zolotoukhine*, paragrafo 107);

- la sussistenza di un *bis*, ossia di un secondo procedimento o processo di carattere penale per quei medesimi fatti.

5.1.3.- Per quanto poi la lettera dell'art. 4 Prot. n. 7 CEDU enunci un divieto di «perseguire» o «punire» nuovamente taluno dell'ambito di «procedimenti penali» per un «reato», la costante giurisprudenza della Corte di Strasburgo afferma che tali concetti devono essere interpretati alla luce dei noti criteri Engel, da tempo utilizzati dalla Corte EDU per fissare



il perimetro applicativo della “materia penale” ai fini degli artt. 6 e 7 della Convenzione (sentenze Zolotoukhine, paragrafo 52; A e B contro Norvegia, paragrafi 105-107). Decisiva non è, dunque, la qualificazione della procedura e della sanzione come “penale” da parte dell’ordinamento nazionale, ma la sua natura sostanzialmente “punitiva” da apprezzarsi, appunto, sulla base dei criteri Engel.

D’altra parte, come già in varie occasioni rilevato da questa Corte (sentenze n. 145 del 2020, n. 222 del 2019, n. 43 del 2018), a partire almeno dalla citata pronuncia A e B contro Norvegia, la Corte EDU afferma che non necessariamente l’inizio o la prosecuzione di un secondo procedimento di carattere sostanzialmente punitivo in relazione a un fatto per il quale una persona sia già stata giudicata in via definitiva nell’ambito di un diverso procedimento, pure di carattere sostanzialmente punitivo, dà luogo a una violazione del *ne bis in idem*. Una tale violazione deve, infatti, essere esclusa allorché tra i due procedimenti vi sia una «connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta», così che essi rappresentino una risposta coerente e sostanzialmente unitaria al medesimo illecito (Corte EDU, sentenza A e B, paragrafo 130).

Al fine di verificare se una tale connessione sussista, la Corte, nella sentenza ora indicata, ha enunciato in particolare i criteri seguenti (paragrafo 132):

- se i diversi procedimenti perseguano scopi complementari e pertanto concernano diversi aspetti del comportamento illecito in questione;
- se la duplicità di procedimenti in conseguenza della stessa condotta sia prevedibile, in astratto e in concreto;
- se i due procedimenti siano condotti in modo da evitare, nella misura del possibile, ogni duplicazione nella raccolta e nella valutazione delle prove;
- se siano previsti meccanismi che consentano, nel secondo procedimento, di tenere in considerazione la sanzione eventualmente già inflitta nel primo procedimento, in modo da evitare che l’interessato sia sottoposto a un trattamento sanzionatorio complessivo eccessivamente gravoso.

La sentenza A e B ha altresì precisato, da un lato, che una violazione del *ne bis in idem* sarà tanto meno probabile quanto meno i procedimenti concorrenti comportino la stigmatizzazione caratteristica del “nucleo duro” del diritto penale, e sarà invece tanto più probabile quanto più lo stesso procedimento formalmente “amministrativo” presenti connotati stigmatizzanti simili a quelli propri del processo penale in senso stretto (paragrafo 133); e, dall’altro, che anche allorché tra i due procedimenti sussista un nesso sostanziale sufficientemente stretto, una violazione del diritto convenzionale in parola potrebbe ugualmente verificarsi allorché difetti, in concreto, una sufficiente connessione cronologica tra gli stessi: requisito, quest’ultimo, funzionale a tutelare la persona contro una ingiustificatamente protratta situazione di incertezza circa la propria sorte (paragrafo 134).

Sulla base di questi criteri, la giurisprudenza della Corte EDU successiva alla sentenza A e B ha in numerose occasioni ravvisato violazioni dell’art. 4 Prot. n. 7 CEDU determinate dalla pendenza di un procedimento penale (in senso stretto) per fatti già oggetto di provvedimenti sanzionatori formalmente amministrativi, ma dalla ritenuta natura sostanzialmente punitiva, valorizzando di volta in volta l’assenza di una connessione temporale sufficientemente stretta tra i due procedimenti (sentenze 18 maggio 2017, Jóhannesson e altri contro Islanda; 16 aprile 2019, Bjarni Ármannsson contro Islanda; 6 giugno 2019, Nodet contro Francia), e/o l’assenza di una sufficiente connessione sostanziale tra i procedimenti, perseguendo gli stessi le medesime finalità e in considerazione dell’assenza di meccanismi che consentissero di evitare duplicazione delle prove nonché di tenere conto, nel secondo procedimento, delle sanzioni già irrogate (sentenze Nodet contro Francia, cit.; 21 luglio 2020, Velkov contro Bulgaria; 6 aprile 2021, Tsonyo Tsonev contro Bulgaria (n. 4); 31 agosto 2021, Milošević contro Croazia). La violazione è stata invece esclusa in altre occasioni, ove la Corte EDU ha negato la natura punitiva delle sanzioni già irrogate in sede di procedimento disciplinare nei confronti di un medico (decisione 29 settembre 2020, Faller e Steinmetz contro Francia), ovvero ha ritenuto che i due procedimenti avessero finalità distinta, l’uno sanzionando l’eccesso di velocità e l’altro la causazione colposa della morte di un pedone (sentenza 8 ottobre 2020, Bajčić contro Croazia).

Conviene qui incidentalmente notare che ad approdi assai simili negli esiti a quelli, appena riassunti, della giurisprudenza di Strasburgo è pervenuta la Corte di giustizia dell’Unione europea sulla corrispondente garanzia apprestata dall’art. 50 CDFUE (grande sezione, sentenze 20 marzo 2018, Garlsson Real Estate SA e altri, cit.; in causa C-524/15, Menci; in cause C-596/16 e C-597/16, Di Puma e altri).

5.2.- È dunque sulla base di questi criteri che deve vagliarsi la censura del rimettente, che investe - come si è detto (*supra*, punto 4) - lo specifico sistema di “doppio binario” sanzionatorio previsto dalla legislazione italiana in materia di protezione del diritto d’autore.

Al riguardo, non è inutile precisare in limine che tali criteri debbono essere qui declinati in relazione alla logica peculiare del giudizio innanzi a questa Corte, il cui compito non è quello di verificare la sussistenza di violazioni del diritto fondamentale in esame nel singolo caso concreto, bensì quello di stabilire se il meccanismo normativo disegnato dal legislatore sia tale da determinare violazioni di tale diritto fondamentale in un numero indeterminato di casi.



5.2.1.- La disciplina della legge n. 633 del 1941, nella versione oggi vigente, in materia di tutela del diritto d'autore è interamente costruita attorno a un sistema di "doppio binario" sanzionatorio, in cui le medesime condotte illecite in molti casi costituiscono, al tempo stesso, delitti e illeciti amministrativi.

In particolare, l'art. 171-ter della legge n. 633 del 1941 prevede oggi ai commi 1 e 2 una vasta gamma di fattispecie delittuose, punite con la pena della reclusione (da sei mesi a tre anni per le ipotesi del primo comma, e da uno a quattro anni per quelle del secondo comma) congiunta con la multa da euro 2.582 a euro 15.493.

Il parallelo art. 174-bis della medesima legge n. 633 del 1941, introdotto dall'art. 8, comma 1, della legge 18 agosto 2000, n. 248 (Nuove norme di tutela del diritto di autore), dispone che, «[f]erme le sanzioni penali applicabili, la violazione delle disposizioni previste nella presente sezione» - incluse, dunque, quelle di cui al precedente art. 171-ter - «è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria pari al doppio del prezzo di mercato dell'opera o del supporto oggetto della violazione, in misura comunque non inferiore a euro 103,00. Se il prezzo non è facilmente determinabile, la violazione è punita con la sanzione amministrativa da euro 103,00 a euro 1032,00. La sanzione amministrativa si applica nella misura stabilita per ogni violazione e per ogni esemplare abusivamente duplicato o riprodotto».

Le due disposizioni - l'art. 171-ter e l'art. 174-bis della legge n. 633 del 1941 - sanzionano dunque esattamente le medesime condotte materiali; e l'art. 174-bis stabilisce espressamente, a scanso di ogni equivoco interpretativo, che le sanzioni amministrative da esso previste si applichino «[f]erme le sanzioni penali», indicando così l'inequivoca volontà del legislatore di cumulare in capo al medesimo trasgressore le due tipologie di sanzioni (così anche Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 18 dicembre 2017, n. 30319).

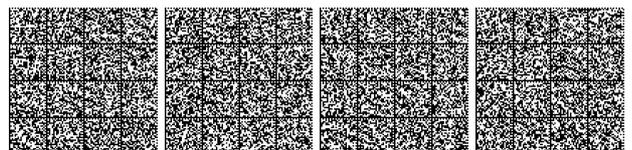
5.2.2.- La disciplina all'esame di questa Corte, pertanto, crea strutturalmente le condizioni perché uno stesso soggetto possa essere sanzionato, in sede penale e amministrativa, per la medesima condotta.

In effetti, il mero richiamo compiuto dall'art. 174-bis della legge n. 633 del 1941 alle «violazioni previste nella presente sezione», e dunque anche a quelle contemplate come delitto dall'art. 171-ter, rende gli ambiti dei due illeciti - quello amministrativo e quello penale - in larga misura sovrapponibili. Vero è che, sul piano dell'elemento psicologico, il delitto deve essere necessariamente qualificato dal dolo dell'agente, che non è viceversa necessario ai fini dell'integrazione del corrispondente illecito amministrativo. Tuttavia, rispetto all'area in cui i due illeciti si sovrappongono - rappresentata dall'insieme dei fatti materiali descritti dall'art. 171-ter in concreto commessi con dolo - le due disposizioni fanno sì che il loro autore sia sanzionato più volte per un idem factum: concetto, quest'ultimo, da apprezzarsi secondo il criterio riferito al medesimo accadimento storico e non alla sua qualificazione legale, che è costantemente adottato dalla giurisprudenza della Corte EDU a partire dalla poc'anzi menzionata sentenza Zolotoukhine, e che è del resto stato accolto in termini inequivoci anche dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 200 del 2016).

La previsione di due distinte classi di sanzioni (l'una penale, l'altra amministrativa) per le medesime condotte comporta poi, altrettanto fisiologicamente, la prospettiva di più procedimenti sanzionatori che si sviluppano parallelamente o consecutivamente nei confronti del loro autore: l'uno condotto dal pubblico ministero, l'altro dal prefetto. Sicché, non appena uno di tali procedimenti giunga a conclusione attraverso l'adozione di una decisione definitiva sulla responsabilità (penale o amministrativa) dell'interessato, è altrettanto fisiologico che il procedimento ancora aperto - o ancora da iniziarsi - divenga un bis rispetto al procedimento già concluso ai fini della garanzia all'esame.

Né appare dubbia, a giudizio di questa Corte, la natura punitiva delle sanzioni amministrative previste dall'art. 174-bis della legge n. 633 del 1941 alla luce dei criteri Engel e della stessa giurisprudenza costituzionale, che tali criteri ha adottato e autonomamente sviluppato, a partire almeno dalla sentenza n. 196 del 2010 (da ultimo, sentenze n. 185 e n. 68 del 2021). La sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'art. 174-bis della legge n. 633 del 1941 è determinata di regola assumendo come base del calcolo il doppio del prezzo di mercato dell'opera o del supporto oggetto della violazione, moltiplicato per il numero di esemplari abusivamente duplicati o replicati, in modo da infliggere al trasgressore un sacrificio economico superiore al profitto ricavato dall'illecito. Ciò rende evidente la funzione accentuatamente dissuasiva della sanzione, come si evince dalla relazione al disegno di legge A.S. 1496, poi sfociato nella legge n. 248 del 2000 alla quale si dovette l'introduzione dell'art. 174-bis. In tale relazione si sottolinea come l'obiettivo perseguito dalla novella fosse quello di «incrementare il grado di dissuasività delle misure di contrasto» alle violazioni del diritto d'autore, attraverso sanzioni amministrative «che appaiono dotate di autonoma deterrenza in quanto rapidamente applicabili», «a prescindere [...] dai "benefici" che si possono ottenere in sede penale». Una finalità, dunque, in tutto e per tutto sovrapponibile a quella caratteristica delle sanzioni penali.

5.2.3.- Ciò posto, resta dunque soltanto da verificare, alla luce dei criteri enunciati dalla Corte EDU nella sentenza A e B contro Norvegia (*supra*, punto 5.1.3.), se i due procedimenti finalizzati all'irrogazione delle sanzioni - penali e amministrative, ma entrambe di natura punitiva - previste rispettivamente dagli artt. 171-ter e 174-bis della legge n. 633 del 1941 possano ritenersi avvinti da una connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta, così che tali procedimenti appaiano come parti di un unico sistema integrato di tutela dei medesimi beni giuridici,



insuscettibile di produrre effetti sproporzionati sui diritti fondamentali dell'interessato. Ove così fosse, il sistema di "doppio binario" disegnato dal legislatore non risulterebbe di per sé incompatibile con l'art. 4 Prot. n. 7 CEDU e, conseguentemente, con l'art. 117, primo comma, Cost.

Al riguardo, non c'è dubbio che il sistema normativo congegnato dalla legge n. 633 del 1941 consenta al destinatario dei suoi precetti di prevedere la possibilità di essere soggetto a due procedimenti distinti, e conseguentemente a due distinte classi di sanzioni.

Tuttavia, non può ritenersi che i due procedimenti perseguano scopi complementari, o concernano diversi aspetti del comportamento illecito. Quanto allo scopo perseguito dal legislatore mediante la sanzione amministrativa, si è già osservato come i lavori preparatori della legge n. 248 del 2000, che introdusse l'art. 174-*bis* nella legge n. 633 del 1941, dichiarino l'intenzione di potenziare l'efficacia generalpreventiva dei divieti già contenuti nella legge, compresi quelli per i quali erano già previste sanzioni penali: queste ultime anch'esse finalizzate, strutturalmente, a dissuadere potenziali autori dal commettere gli illeciti in parola. Quanto poi alla condotta sanzionata, si è parimenti sottolineato come i fatti puniti dagli artt. 171-*ter* e 174-*bis* della legge n. 633 del 1941 siano esattamente i medesimi, salvo che nell'ipotesi - verosimilmente di rilievo poco più che teorico, data la tipologia di illecito in questione - di condotte meramente colpose, rilevanti soltanto ai sensi della seconda disposizione. Nemmeno poi è previsto, come tipicamente avviene nella materia tributaria, un sistema di soglie in grado di selezionare le sole condotte che per la loro gravità appaiano meritevoli anche della sanzione penale.

Il sistema normativo non prevede, d'altra parte, alcun meccanismo atto a evitare duplicazioni nella raccolta e nella valutazione delle prove, e ad assicurare una ragionevole coordinazione temporale dei procedimenti. La giurisprudenza di legittimità ha anzi escluso, in mancanza di rapporto di pregiudizialità tra illecito penale e illecito amministrativo, l'operatività della clausola di connessione di cui all'art. 24 della legge n. 689 del 1981, che - ove applicabile - conferirebbe invece al giudice penale la competenza a irrogare anche la sanzione amministrativa (Cass., sentenza n. 30319 del 2017).

Né è previsto, infine, alcun meccanismo che consenta al giudice penale (ovvero all'autorità amministrativa in caso di formazione anticipata del giudicato penale) di tenere conto della sanzione già irrogata ai fini della commisurazione della pena, in modo da evitare che una medesima condotta sia punita in modo sproporzionato. La (severa) multa che il giudice penale è tenuto oggi a irrogare viene, infatti, semplicemente a sovrapporsi alla già gravosa sanzione pecuniaria amministrativa, senza che si possa discernere una qualsiasi autonomia di *ratio*, né alcun coordinamento funzionale, tra di esse.

Da tutto ciò discende che il sistema di "doppio binario" in esame non è normativamente congegnato in modo da assicurare che i due procedimenti sanzionatori previsti apprestino una risposta coerente e sostanzialmente unitaria agli illeciti in materia di violazioni del diritto d'autore, già penalmente sanzionati dall'art. 171-*ter* della legge n. 633 del 1941. I due procedimenti originano dalla medesima condotta, ma seguono poi percorsi autonomi, che non si intersecano né si coordinano reciprocamente in alcun modo, creando così inevitabilmente le condizioni per il verificarsi di violazioni sistemiche del diritto al *ne bis in idem*.

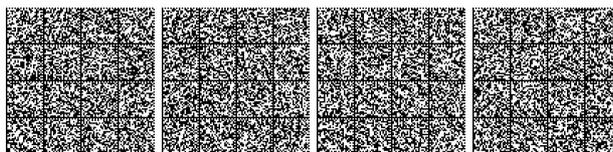
6.- A tali violazioni è possibile porre almeno parzialmente rimedio attraverso l'intervento sull'art. 649 cod. proc. pen. auspicato dal rimettente.

Più in particolare, tale disposizione deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede che il giudice pronunci sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere nei confronti di un imputato per uno dei delitti previsti dall'art. 171-*ter* della legge n. 633 del 1941 che, in relazione al medesimo fatto, sia già stato sottoposto a procedimento, definitivamente conclusosi, per l'illecito amministrativo di cui all'art. 174-*bis* della medesima legge.

7.- Questa Corte è, peraltro, consapevole che tale rimedio non è idoneo a evitare tutte le possibili violazioni del diritto al *ne bis in idem* fisiologicamente create dalla legge n. 633 del 1941, in particolare nell'ipotesi inversa in cui l'autore della violazione sia stato già definitivamente giudicato per uno dei delitti di cui all'art. 171-*ter* della legge, e sia successivamente sottoposto a procedimento amministrativo ai sensi dell'art. 174-*bis*.

Né il rimedio ora apprestato - pur necessario a evitare il prodursi di violazioni del diritto fondamentale nell'eventualità in cui il processo penale segua quello amministrativo - è idoneo di per sé a conferire razionalità complessiva al sistema, che consente comunque l'apertura di due procedimenti e il loro svolgimento parallelo, con conseguente duplicazione in capo all'interessato dei costi personali ed economici di cui si è detto.

Spetta dunque al legislatore rimodulare la disciplina in esame in modo da assicurare un adeguato coordinamento tra le sue previsioni procedurali e sanzionatorie, nel quadro di un'auspicabile rimediazione complessiva dei vigenti sistemi di doppio binario sanzionatorio alla luce dei principi enunciati dalla Corte EDU, dalla Corte di giustizia e da questa stessa Corte.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che il giudice pronunci sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere nei confronti di un imputato per uno dei delitti previsti dall'art. 171-ter della legge 22 aprile 1941, n. 633 (Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio), che, in relazione al medesimo fatto, sia già stato sottoposto a procedimento, definitivamente conclusosi, per l'illecito amministrativo di cui all'art. 174-bis della medesima legge.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 giugno 2022.

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI

T\_220149

N. 150

*Sentenza 11 maggio - 16 giugno 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Cooperative - Agenzie per il lavoro, costituite nella forma di società cooperative di produzione e lavoro, svolgenti attività di somministrazione di lavoro - Previsione, mediante decreto legislativo, della necessaria presenza di un socio sovventore - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi e criteri direttivi della legge delega, della garanzia costituzionale della cooperazione a carattere di mutualità, e della libertà d'iniziativa economica - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, art. 5, comma 2, lettera e).
- Costituzione, artt. 3, 41, 45 e 76.

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. 5, comma 2, lettera *e*), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), promosso dal Consiglio di Stato, sezione terza, nel procedimento vertente tra Manutencoop società cooperativa e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e altri, con ordinanza del 20 ottobre 2020, iscritta al n. 70 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione di Manutencoop società cooperativa, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2022 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Maria Alessandra Sandulli e Fabio Francario per Manutencoop società cooperativa e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 maggio 2022.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 20 ottobre 2020 (r.o. n. 70 del 2021), il Consiglio di Stato, sezione terza, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 41, 45 e 76 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, lettera *e*), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), nella parte in cui prevede che «[p]er l'esercizio delle attività di cui all'art. 20 [somministrazione di lavoro], oltre ai requisiti di cui al comma 1, è richiesta: ... *e*) nel caso di cooperative di produzione e lavoro, oltre ai requisiti indicati al comma 1 e nel presente comma 2, la presenza [...], come socio sovventore, almeno [di] un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, di cui agli articoli 11 e 12 della legge 31 gennaio 1992, n. 59 [Nuove norme in materia di società cooperative], e successive modificazioni».

2.- Il giudice rimettente espone che, con ricorso proposto davanti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, Manutencoop - società cooperativa a mutualità prevalente, che si occupa di somministrazione di lavoro in favore di società, enti e associazioni - ha impugnato le note del 12 dicembre 2019 e del 7 gennaio 2020, con cui l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL), deputata alla tenuta dell'Albo istituito presso il Ministero del lavoro al quale devono essere iscritte le agenzie per il lavoro, l'ha formalmente invitata a regolarizzare la propria posizione, ripristinando la presenza del socio sovventore, venuta meno a seguito del recesso di Coopfond spa comunicato l'11 dicembre 2019.

A fondamento del gravame, la società ricorrente ha dedotto l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, lettera *e*), del d.lgs. n. 276 del 2003, per violazione degli artt. 3, 41 e 45 Cost.

Con successivo ricorso per motivi aggiunti, Manutencoop ha impugnato, anche per difetto di motivazione, la nota del 12 febbraio 2020, con cui ANPAL ha sospeso la sua autorizzazione all'esercizio dell'attività di somministrazione di lavoro, precisando che, trascorsi sessanta giorni, avrebbe adottato «il provvedimento di revoca dell'autorizzazione a tempo indeterminato e di contestuale cancellazione dalla sezione I di albo informatico delle agenzie per il lavoro».

Con la sentenza dell'11 maggio 2020, n. 4936 il TAR Lazio ha respinto i ricorsi e, avverso questa pronuncia, la società ricorrente ha proposto appello davanti all'odierno rimettente, deducendo le medesime censure sollevate in primo grado.

Il giudice rimettente riferisce che, prima dell'«udienza camerale del 2 luglio 2020, fissata per la discussione dell'istanza cautelare, la società ricorrente, onde scongiurare qualsiasi rischio d'interruzione dell'attività, ha acquisito nella propria compagine sociale un fondo mutualistico diverso da Coopfond, pur precisando di non voler prestare alcuna acquiescenza ai provvedimenti impugnati e di conservare integro l'interesse al loro annullamento».

Alla luce di ciò, ANPAL, con il provvedimento direttoriale 1° luglio 2020, n. 80, ha revocato la sospensione impugnata con i motivi aggiunti, «rispristinando l'autorizzazione a tempo indeterminato all'esercizio dell'attività di somministrazione» in favore di Manutencoop, con la conseguenza che, con l'ordinanza n. 3977 del 2020, è stata respinta, per assenza di periculum in mora, l'istanza cautelare.

3.- Il Consiglio di Stato ha esaminato, preliminarmente, l'eccezione di improcedibilità dell'appello sollevata dalle parti resistenti costituitesi in giudizio, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e ANPAL.



Ad avviso del giudice rimettente, questa eccezione sarebbe infondata perché il provvedimento di revoca è «meramente conseguente alla scelta di Manutencoop di acquisire nella propria compagine sociale un fondo mutualistico diverso da Coopfond, onde scongiurare, nelle more del giudizio, qualsiasi possibilità di rischio d'interruzione dell'attività». Tuttavia, Manutencoop ha più volte motivato la propria scelta «come opzione di carattere meramente prudenziale e provvisoria, non interpretabile come atto di acquiescenza alle posizioni di Anpal», bensì imposta dalla citata nota del 12 febbraio 2020.

Nonostante questa nota sia stata revocata, peraltro, «l'impugnativa conserva un sostrato oggettivo nelle intimazioni del 12 dicembre 2019 e del 7 gennaio 2020, rispetto alle quali permane l'interesse della ricorrente alla definizione di un diverso assetto regolatorio della materia e del quadro dei principi normativi».

Sarebbe configurabile, «sia pure a parti invertite, una situazione analoga a quella in cui, disposta la sospensione cautelare degli effetti di un provvedimento, l'amministrazione vi si adegui mediante l'adozione di un atto consequenziale al contenuto dell'ordinanza cautelare». In entrambi i casi, «non può aversi improcedibilità del ricorso, né cessazione della materia del contendere, giacché l'adozione non spontanea dell'atto ha una rilevanza solo provvisoria, valida in attesa che la sentenza di merito accerti se le determinazioni impugnate siano o meno legittime».

Per effetto dell'atto di revoca del 1° luglio 2020, è invece improcedibile la censura di carenza di motivazione dedotta con il ricorso per motivi aggiunti avverso il provvedimento revocato.

Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, lettera e), del d.lgs. n. 276 del 2003 sarebbero, pertanto, rilevanti perché la norma in esame costituisce l'esclusivo fondamento degli atti impugnati, con la conseguenza che la sua fondatezza comporterebbe l'accoglimento dei ricorsi, principale e per motivi aggiunti.

4.- Con riguardo alla non manifesta infondatezza, il giudice rimettente - premessa una ricostruzione del quadro normativo di riferimento - ritiene non praticabile, a causa del «tenore precettivo chiaro ed univoco» del testo normativo, un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 5, comma 2, lettera e), del d.lgs. n. 276 del 2003, «che giunga a ravvisare in capo alle cooperative di produzione e lavoro la sussistenza di una mera facoltà, e non già di un vero e proprio obbligo di assicurare comunque, nella propria compagine la presenza di un fondo mutualistico come socio sovventore».

5.- Ad avviso del Consiglio di Stato, la norma censurata - nell'imporre, contrariamente alle disposizioni della legge n. 59 del 1992, richiamate come «norme interposte nel giudizio di costituzionalità», l'obbligo e non la facoltà di «assumere una forma che preveda la necessaria compresenza di soci cooperatori e soci sovventori» - violerebbe, in primo luogo, l'art. 45 Cost.

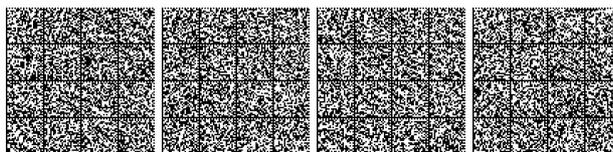
L'assetto costitutivo imposto alle cooperative, infatti, non sarebbe compatibile con lo spirito mutualistico, in quanto implica «la presenza di una figura (quella del socio sovventore) rispondente ad una logica antitetica a quella del socio cooperatore», la cui partecipazione nella società ha la «finalità di conseguire beni e servizi (socio consumatore), ovvero occasioni di lavoro (socio lavoratore) a condizioni più favorevoli di quelle vigenti nel libero mercato».

Ad avviso del giudice rimettente, «la forzatura nel modello generale della struttura societaria cooperativa», introdotta dalla norma censurata, non sarebbe giustificabile neppure «alla luce delle finalità di realizzazione degli scopi della c.d. "mutualità esterna" o "di sistema" introiettate nel sistema dalla legge del 1992», per sviluppare e migliorare il sistema cooperativo generale. Infatti, questi scopi sono realizzabili con diverse modalità alternative, essendo previsto ad esempio che le cooperative non aderenti ad associazioni riconosciute, o aderenti ad associazioni che non abbiano costituito un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, possano effettuare versamenti in favore del fondo appositamente costituito presso il Ministero del lavoro.

In questo quadro, la trasformazione dell'originaria facoltà, prevista dalla legge n. 59 del 1992, della società cooperativa di ricorrere alla figura del socio sovventore per acquisire risorse finanziarie da parte di terzi mossi da una finalità lucrativa, in un obbligo, per effetto della norma censurata, «costituisce un irragionevole irrigidimento della disciplina di settore, in quanto travalicante il limite cruciale della ragionevolezza e della ponderata funzionalità agli intenti perseguiti dal legislatore».

Infine, la necessaria compresenza di soci cooperatori e sovventori implicherebbe «una alterazione delle regole della concorrenza e del mercato, in quanto rende cogente una forma necessaria per l'esercizio dell'impresa cooperativa in materia di somministrazione e intermediazione [di] lavoro, anche laddove i requisiti economico-finanziari richiesti per l'iscrizione all'albo risultino diversamente soddisfatti dalla società cooperativa».

Peraltro, la norma censurata, «oltre ad imporre la presenza del fondo mutualistico nella compagine sociale», obbligherebbe la società cooperativa «ad aderire alle associazioni nazionali di rappresentanza e tutela del movimento cooperativo, dalle quali i fondi mutualistici promanano». Questi, infatti, subordinano la partecipazione alla previa adesione, da parte della società cooperativa, all'organismo associativo nazionale che li ha istituiti. Di conseguenza, ad una cooperativa sarebbe preclusa l'attività di intermediazione, se «non presenta un socio sovventore che sia fondo mutualistico e se non aderisce previamente ad uno degli organismi associativi nazionali esistenti», come accaduto nel caso di specie.



6.- Le questioni sarebbero non manifestamente infondate anche con riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., in quanto «l'imposizione alle sole società cooperative dedite alla intermediazione di lavoro, in aggiunta alle garanzie generalmente richieste a tutti gli altri operatori, della condizione aggiuntiva della necessaria partecipazione di un fondo mutualistico nella compagine sociale, appare frutto di una scelta priva di motivate ragioni ed implicante una altrettanto immotivata restrizione della libertà d'iniziativa economica».

Non sarebbe ragionevole che, nello specifico settore dell'intermediazione di lavoro, «solo la partecipazione di un fondo mutualistico garantirebbe, oltre ad una qualificata garanzia di solidità finanziaria, la rispondenza della cooperativa alle finalità di mutualità e, dunque, la prevenzione di forme abusive di esercizio dell'attività». Ciò in quanto gli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 276 del 2003 già prevedono, oltre a una serie di requisiti giuridici e finanziari, un sistema di vigilanza ministeriale permanente sugli operatori nel campo dell'intermediazione di lavoro e un sistema autorizzatorio «che passa attraverso una fase di autorizzazione provvisoria cui fa seguito, previa verifica dei requisiti e del corretto andamento dell'attività svolta, l'autorizzazione in via definitiva». Ne è conferma il fatto che la norma censurata «non fissa la quota partecipativa del fondo mutualistico, limitandosi a prevederne l'obbligatoria presenza ai fini dell'iscrizione all'albo delle Agenzie per il lavoro», con la conseguenza che questa potrebbe essere, come nella specie, irrisoria e simbolica.

Inoltre, una volta superato il regime di monopolio pubblico nel settore del collocamento, «l'attività di intermediazione non sembra rivelare più alcuna specialità che possa giustificare un trattamento differenziato e più restrittivo rispetto alle altre attività pure generalmente, e senza particolari limitazioni, esercitabili in forma cooperativa».

7.- Le questioni sarebbero, infine, non manifestamente infondate anche con riferimento all'art. 76 Cost., in quanto la delega legislativa - concessa dall'art. 1 della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro) per dettare i «principi fondamentali in materia di disciplina dei servizi per l'impiego, con particolare riferimento al sistema del collocamento, pubblico e privato, e di somministrazione di manodopera» - non avrebbe consentito «una rimodulazione del regime autorizzatorio in relazione alla natura giuridica dell'intermediario, [né] una rivisitazione e un'alterazione della stessa natura giuridica del soggetto intermediario».

La norma censurata eccederebbe, quindi, «il limite della materia della "disciplina dei servizi per l'impiego" prevista dalla legge delega (Riforma Biagi), avendo essa finito per invadere - e illegittimamente stravolgere - quella dei principi generali e fondamentali della disciplina in materia di società cooperative».

8.- È intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale, con memoria depositata il 15 giugno 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità delle questioni e, nel merito, chiedendo che esse siano dichiarate non fondate.

9.- Ad avviso della difesa dello Stato, le questioni sarebbero inammissibili per difetto di rilevanza, in quanto la motivazione del giudice *a quo* in ordine al persistente interesse a ricorrere della Manutencoop, nonostante la «sopravvenuta carenza dell'oggetto del giudizio», sarebbe inadeguata e implausibile.

Il provvedimento di sospensione impugnato con il ricorso per motivi aggiunti, infatti, è stato revocato con il provvedimento direttoriale n. 80 del 1° luglio 2020, che ha ripristinato a tempo indeterminato l'autorizzazione allo svolgimento dell'attività di somministrazione di lavoro, a seguito dell'ingresso in Manutencoop, come socio sovventore, del fondo mutualistico Promocoop spa, a partire dal 23 giugno 2020.

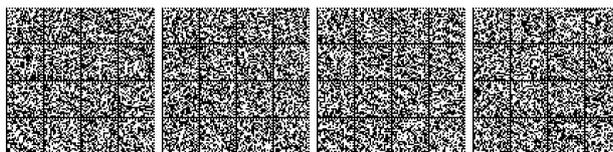
Essendo venuto meno l'oggetto del processo, non può continuare «a predicarsi una artificiosa persistenza dell'interesse a ricorrere».

A tal fine, non sarebbe sufficiente il riferimento alle intimazioni del 12 dicembre 2019 e del 7 gennaio 2020, gravate con il ricorso principale, perché, essendo atti endoprocedimentali, sono stati assorbiti dal successivo provvedimento di sospensione, impugnato con i motivi aggiunti, poi revocato.

Ritiene, infine, l'Avvocatura dello Stato che la fattispecie in cui la parte si è spontaneamente conformata al provvedimento impugnato non può essere equiparata, come ha fatto il giudice rimettente, all'ipotesi in cui l'amministrazione dà esecuzione a «un provvedimento giudiziale interinale, posto che in tal caso "l'adeguamento" non è rimesso a una scelta (sia pure interessata) dell'Amministrazione [...] bensì alla doverosa attuazione [...] di un ordine giudiziale».

10.- Le questioni sarebbero comunque non fondate nel merito.

Con riferimento alla censura di violazione degli artt. 3 e 41 Cost., la difesa dello Stato - richiamata la pertinente giurisprudenza costituzionale - ritiene che la norma oggetto del giudizio non «violi i limiti costituzionali entro cui può essere esercitato il potere legislativo», in quanto la necessaria presenza di un socio sovventore, nelle società cooperative che svolgono attività di intermediazione di lavoro, «da un lato, non pare idonea a sacrificarne le opzioni di fondo, dall'altro, corrisponde all'esigenza di utilità sociale di realizzare [...] la c.d. mutualità di sistema, oltre che di garantire un apporto di capitale sociale sicuro nella disponibilità di dette società».



La circostanza che questa finalità possa essere realizzata mediante diversi meccanismi, «non vale di per sé a rendere irragionevole la previsione *de qua*».

Infine, osserva l'Avvocatura dello Stato, la norma censurata non incide in modo apprezzabile nella sfera giuridica della società cooperativa e non ne lede la libertà economica, «in ragione dell'assenza di un limite minimo per la partecipazione in parola».

Le questioni sarebbero non fondate, anche perché non vi sarebbe omogeneità di situazioni tra le società cooperative in generale e quelle che svolgono attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, che si connotano per lo «specifico oggetto sociale», strettamente connesso a finalità pubbliche.

Inoltre, i fondi mutualistici, a differenza degli altri soci sovventori, perseguono anche scopi mutualistici, «consistendo il loro oggetto sociale esclusivamente nella promozione e nel finanziamento di nuove imprese e iniziative di sviluppo della cooperazione». La previsione della loro presenza nelle società cooperative che svolgono attività di intermediazione di lavoro «non consente pertanto di ravvisare un'ipotesi di discriminazione arbitraria e ingiustificata».

Infine, conclude la difesa dello Stato, la norma censurata «non comporta alcun onere economico suppletivo in capo alle cooperative, che sono in ogni caso tenute al versamento del contributo previsto dall'art. 11 della legge n. 59/1992 (devoluto al bilancio dello Stato ex art. 20 se la cooperativa non aderisce a un fondo mutualistico)». Da qui l'insussistenza, in un «bilanciamento di interessi costituzionalmente rilevanti», di un contrasto con il principio di ragionevolezza.

11.- Anche la censura di violazione dell'art. 45 Cost. non sarebbe fondata, in quanto la legge n. 59 del 1992 ha introdotto la figura del socio sovventore e l'istituto dei fondi mutualistici per rafforzare la mutualità di sistema. A fronte di questa disciplina, la previsione dell'obbligo, per le società cooperative che svolgono attività di intermediazione di lavoro e, quindi, operano in uno «specifico e ben circoscritto settore», di dotarsi di un socio sovventore non costituirebbe uno stravolgimento dello scopo mutualistico, anche perché questi può essere solamente un fondo mutualistico.

La norma censurata, insomma, sarebbe ragionevole alla luce delle «innumerevoli esigenze di pubblico interesse» sottese alla «particolare conformazione del mercato di riferimento». Proprio la *ratio* di salvaguardia di interessi pubblici legati alla tutela dei lavoratori e del sistema previdenziale ai sensi degli artt. 35, 36, 37 e 38 Cost. giustificerebbe la limitazione della libertà di iniziativa economica privata ed escluderebbe l'abnormità della previsione che impone alla società cooperativa di acquisire risorse finanziarie da un terzo particolarmente qualificato, diverso dai soci cooperatori, che assicuri lo svolgimento effettivo dell'attività di intermediazione e il contestuale stabile perseguimento degli scopi mutualistici.

La partecipazione di un fondo mutualistico alla società cooperativa sarebbe un «concreto indice di rispondenza della cooperativa alle finalità di mutualità, sicché, ai fini dell'esercizio di attività di particolare interesse pubblico - quale quella di intermediazione - ben si giustifica che il predetto requisito assuma la natura di condizione necessaria».

12.- Le questioni sarebbero, infine, manifestamente infondate in riferimento all'art. 76 Cost., in quanto l'art. 1, comma 2, lettere *l*) e *m*), della legge n. 30 del 2003 ha delegato il Governo ad adottare un regime autorizzatorio diversificato in funzione del tipo di attività svolta e della natura giuridica dell'intermediario in materia di lavoro. In questo quadro, il censurato art. 5, nel disciplinare i criteri di iscrizione all'albo delle agenzie per il lavoro, ha introdotto un regime differenziato per le società cooperative di produzione e lavoro in conformità ai criteri della delega di cui si è detto.

Il legislatore delegato, pertanto, non ha dettato una nuova disciplina delle società cooperative, ma ha solamente previsto i requisiti minimi che le stesse devono possedere per svolgere l'attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale.

13.- Con memoria depositata l'11 giugno 2021, si è costituita Manutencoop società cooperativa, ricorrente nel giudizio principale, chiedendo che le questioni siano accolte.

La norma censurata, nell'imporre alle società cooperative la «necessaria compresenza di soci cooperatori e soci sovventori», stravolgerebbe lo scopo mutualistico e violerebbe l'art. 45 Cost. Infatti, in forza dei commi 4, 5 e 6 dell'art. 11 della legge n. 59 del 1992, gli obblighi di contribuzione e devoluzione preposti all'attuazione del principio di mutualità esterna o di sistema possono essere assolti senza aderire a un fondo mutualistico. È evidente, pertanto, che l'imposizione della presenza di un fondo mutualistico come socio sovventore nella compagine sociale non risponde a questa finalità e, comunque, non si giustifica «con riferimento alla mutualità interna, in quanto, al contrario, introduce tra i contenuti essenziali del contratto associativo una figura (quella del socio finanziatore o sovventore) che è esattamente antitetica a quella del socio cooperatore».

14.- Le questioni sarebbero non manifestamente infondate, anche in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., in quanto «la partecipazione del fondo mutualistico non è necessaria per garantire le obbligazioni assunte dalla società cooperativa [...] né per garantire l'adempimento degli obblighi di mutualità di sistema». Infatti, gli artt. 11 e 12 della legge



n. 59 del 1992, che costituirebbero «norma interposta di riferimento», non prevedono l'adesione ai fondi mutualistici come obbligatoria, essendo prevista, in alternativa, la possibilità di contribuire al fondo istituito presso il Ministero ex art. 20 della medesima legge.

Questo obbligo «(che implica [...] la partecipazione alle associazioni nazionali di rappresentanza e tutela del movimento cooperativo dalle quali derivano i fondi mutualistici) si risolve pertanto in un'immotivata e irragionevole restrizione della libertà di iniziativa economica dell'impresa cooperativa, compromessa (solo) nel caso abbia a oggetto l'attività di intermediazione di lavoro».

La lesione della «libertà di impresa» sarebbe particolarmente evidente nel caso di specie, in cui Manutencoop è receduta dall'organismo associativo nazionale LegaCoop, «ponendosi in posizione marcatamente concorrenziale» con le imprese ad esso aderenti e, a causa di ciò, le è stata preclusa la prosecuzione dell'attività.

15.- Le questioni, infine, non sarebbero manifestamente infondate neanche con riferimento all'art. 76 Cost., per le ragioni enunciate nell'ordinanza di rimessione.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Consiglio di Stato, sezione terza, dubita, in riferimento agli artt. 3, 41, 45 e 76 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, lettera e), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), nella parte in cui prevede che le agenzie per il lavoro costituite in forma di società cooperative di produzione e lavoro che intendano svolgere attività di somministrazione di lavoro devono possedere, oltre ai requisiti giuridici e finanziari previsti per tutte le agenzie per il lavoro dal comma 1 del medesimo art. 5, l'ulteriore requisito della presenza, come socio sovventore, di un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione di cui agli artt. 11 e 12 della legge 31 gennaio 1992, n. 59 (Nuove norme in materia di società cooperative).

Ad avviso del giudice rimettente, sarebbe violato l'art. 45 Cost., in quanto la norma censurata - nell'imporre «la presenza di una figura (quella del socio sovventore) rispondente ad una logica antitetica a quella del socio cooperatore» - si porrebbe in contrasto con lo spirito mutualistico e non sarebbe giustificata neppure «alla luce delle finalità di realizzazione degli scopi della c.d. "mutualità esterna" o "di sistema" introiettate nel sistema dalla legge del 1992» per sviluppare e migliorare il sistema cooperativo generale.

Le questioni sarebbero non manifestamente infondate anche in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., in quanto «l'imposizione alle sole società cooperative dedite alla intermediazione di lavoro, in aggiunta alle garanzie generalmente richieste a tutti gli altri operatori, della condizione aggiuntiva della necessaria partecipazione di un fondo mutualistico nella compagine sociale, appare frutto di una scelta priva di motivate ragioni ed implicante una altrettanto immotivata restrizione della libertà d'iniziativa economica», non giustificata dalla specificità dell'attività esercitata.

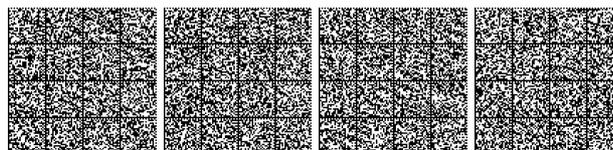
Infine, la norma censurata sarebbe in contrasto con l'art. 76 Cost., in quanto la delega legislativa - concessa dall'art. 1 della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro), per dettare i «principi fondamentali in materia di disciplina dei servizi per l'impiego, con particolare riferimento al sistema del collocamento, pubblico e privato, e di somministrazione di manodopera» - non avrebbe consentito «una rimodulazione del regime autorizzatorio in relazione alla natura giuridica dell'intermediario, [né] una rivisitazione e un'alterazione della stessa natura giuridica del soggetto intermediario».

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio tramite l'Avvocatura generale dello Stato, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate, perché il giudice rimettente avrebbe ritenuto superabile, con motivazione inadeguata e implausibile, l'eccezione di improcedibilità dell'appello proposta dalle amministrazioni resistenti nel giudizio *a quo* a seguito della revoca del provvedimento di sospensione impugnato e del ripristino, a tempo indeterminato, dell'autorizzazione allo svolgimento dell'attività di somministrazione di lavoro in favore della società ricorrente.

Essendo venuto meno l'oggetto del processo, non potrebbe continuare «a predicarsi una artificiosa persistenza dell'interesse a ricorrere», con la conseguenza che la sopravvenuta improcedibilità del ricorso nel giudizio *a quo* renderebbe irrilevanti le questioni sollevate.

2.1.- L'eccezione di inammissibilità non è fondata.

In punto di rilevanza, il Consiglio di Stato ha riferito che, con il ricorso principale proposto davanti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Manutencoop - società cooperativa che esercita attività di somministrazione di manodopera - ha impugnato le note del 12 dicembre 2019 e del 7 gennaio 2020, con cui l'Agenzia nazionale per le poli-



tiche attive del lavoro (ANPAL), deputata alla tenuta dell'Albo istituito presso il Ministero del lavoro al quale devono essere iscritte le agenzie per il lavoro, l'ha formalmente invitata a regolarizzare la propria posizione, ripristinando la presenza del socio sovventore venuta meno a seguito del recesso di Coopfond spa, e, con successivo ricorso per motivi aggiunti, ha impugnato la nota del 12 febbraio 2020, con cui la medesima Agenzia ha sospeso la sua autorizzazione all'esercizio dell'attività di somministrazione di lavoro, precisando che, trascorsi sessanta giorni, avrebbe adottato «il provvedimento di revoca dell'autorizzazione a tempo indeterminato e di contestuale cancellazione dalla sezione I di albo informatico delle agenzie per il lavoro». I ricorsi sono stati rigettati con la sentenza dell'11 maggio 2020, n. 4936, avverso la quale Manutencoop ha proposto appello.

Il giudice *a quo* ha altresì ricordato che, prima dell'«udienza camerale del 2 luglio 2020, fissata per la discussione dell'istanza cautelare, la società ricorrente, onde scongiurare qualsiasi rischio d'interruzione dell'attività, ha acquisito nella propria compagine sociale [come socio sovventore] un fondo mutualistico diverso da Coopfond, pur precisando di non voler prestare alcuna acquiescenza ai provvedimenti impugnati e di conservare integro l'interesse al loro annullamento». Alla luce di ciò, ANPAL, con il provvedimento direttoriale 1° luglio 2020, n. 80 ha revocato la sospensione impugnata con i motivi aggiunti, «rispristinando l'autorizzazione a tempo indeterminato all'esercizio dell'attività di somministrazione» in favore di Manutencoop, con la conseguenza che, con l'ordinanza n. 3977 del 2020, è stata respinta, per assenza di periculum in mora, l'istanza cautelare.

Ciononostante, il Consiglio di Stato ha rigettato l'eccezione di improcedibilità dell'appello sollevata dalle amministrazioni resistenti, ritenendo che il provvedimento di revoca sarebbe «meramente conseguente» al comportamento di Manutencoop volto a «scongiurare, nelle more del giudizio, qualsiasi possibilità di rischio d'interruzione dell'attività». Si tratterebbe di una scelta «di carattere meramente prudenziale e provvisoria, non interpretabile come atto di acquiescenza alle posizioni di Anpal», bensì imposta dall'atto di sospensione gravato. Peraltro, nonostante questo atto sia stato revocato, «l'impugnativa conserva un sostrato oggettivo nelle intimazioni del 12 dicembre 2019 e del 7 gennaio 2020, rispetto alle quali permane l'interesse della ricorrente alla definizione di un diverso assetto regolatorio della materia e del quadro dei principi normativi».

Le questioni, pertanto, sarebbero rilevanti perché la norma censurata costituisce l'esclusivo fondamento degli atti impugnati.

2.2.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «[i]n virtù dell'autonomia tra il giudizio incidentale di legittimità costituzionale e quello principale, non rientra tra i poteri di questa Corte, che effettua solo un controllo "esterno" sulla rilevanza, sindacare, in sede di ammissibilità, la validità dei presupposti di esistenza del giudizio *a quo*, a meno che questi non risultino manifestamente e incontrovertibilmente carenti (sentenze n. 241 del 2008 e n. 62 del 1992). Ai fini del relativo controllo da parte di questa Corte, anche per il riscontro dell'interesse ad agire e per la verifica della legittimazione delle parti, è dunque sufficiente che il rimettente motivi in modo non implausibile sulla rilevanza (sentenze n. 35 del 2017, n. 303 e n. 50 del 2007, e n. 173 del 1994)» (sentenza n. 224 del 2020; nello stesso senso, *ex multis*, sentenze n. 183 del 2021, n. 168 e n. 44 del 2020 e n. 128 del 2019).

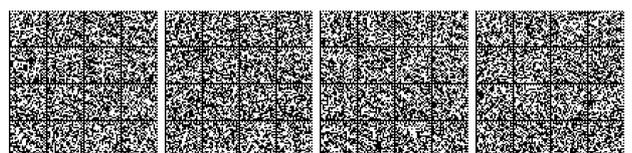
Nella specie, la motivazione dell'ordinanza di rimessione supera, indubbiamente, la soglia di non implausibilità, avendo il Consiglio di Stato ampiamente argomentato in ordine alla sussistenza delle condizioni dell'azione nel giudizio *a quo* e, in particolare, in ordine alla persistenza dell'interesse a ricorrere della Manutencoop, nonostante la revoca di uno degli atti gravati.

3.- Sempre in via preliminare, il giudice rimettente ha escluso la praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, «che giunga a ravvisare in capo alle cooperative di produzione e lavoro la sussistenza di una mera facoltà, e non già di un vero e proprio obbligo, di assicurare comunque, nella propria compagine, la presenza di un fondo mutualistico come socio sovventore». Ciò sarebbe impedito dal «tenore precettivo chiaro ed univoco» della disposizione.

Il ragionamento del rimettente è corretto.

La giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che l'univoco tenore della disposizione segna il confine in presenza del quale il tentativo di interpretazione conforme deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (sentenze n. 118 del 2020, n. 221 del 2019 e n. 83 del 2017). D'altra parte, sempre secondo una giurisprudenza costituzionale ormai costante, quando il giudice *a quo* abbia consapevolmente reputato che il tenore della disposizione censurata impone una determinata interpretazione e ne impedisce altre, eventualmente conformi a Costituzione, la verifica delle relative soluzioni ermeneutiche non attiene al piano dell'ammissibilità, ed è piuttosto una valutazione che riguarda il merito delle questioni (così, *ex multis*, sentenze n. 50 e n. 118 del 2020 e n. 133 del 2019).

4.- Nel merito, le questioni sollevate non sono fondate.



5.- Per ragioni di pregiudizialità logico-giuridica deve essere preliminarmente esaminata la censura di violazione dell'art. 76 Cost., perché, come rilevato dalla costante giurisprudenza costituzionale, si tratta di una censura logicamente prioritaria, incidendo sul piano delle fonti (*ex multis*, sentenze n. 133 del 2021, n. 142 del 2020, n. 198 e n. 189 del 2018).

5.1.- Ad avviso del giudice rimettente, l'art. 5, comma 2, lettera *e*), del d.lgs. n. 276 del 2003, laddove prescrive, per le cooperative di produzione e lavoro che intendano svolgere attività di somministrazione di manodopera, lo specifico requisito della presenza, come socio sovventore, di un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, si porrebbe in contrasto con l'art. 76 Cost., in quanto la delega legislativa - concessa dall'art. 1 della legge n. 30 del 2003 per dettare i «principi fondamentali in materia di disciplina dei servizi per l'impiego, con particolare riferimento al sistema del collocamento, pubblico e privato, e di somministrazione di manodopera» - non avrebbe consentito «una rimodulazione del regime autorizzatorio in relazione alla natura giuridica dell'intermediario, [né] una rivisitazione e un'alterazione della stessa natura giuridica del soggetto intermediario».

La norma censurata eccederebbe, quindi, «il limite della materia della “disciplina dei servizi per l'impiego” prevista dalla legge delega (c.d. Riforma Biagi), avendo essa finito per invadere - e illegittimamente stravolgere - quella dei principi generali e fondamentali della disciplina in materia di società cooperative».

5.2.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la censura di violazione dell'art. 76 Cost. non sarebbe fondata, in quanto il citato art. 5, nel disciplinare i criteri di iscrizione all'albo delle agenzie per il lavoro, ha introdotto un regime differenziato per le società cooperative di produzione e lavoro in conformità ai criteri della delega di cui alle lettere *l*) e *m*) del comma 2 dell'art. 1 della menzionata legge n. 30 del 2003.

Il legislatore delegato, pertanto, non avrebbe dettato una nuova disciplina delle società cooperative, ma solamente previsto i requisiti minimi che le stesse devono possedere per svolgere l'attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale.

5.3.- Per costante giurisprudenza costituzionale, «la previsione di cui all'art. 76 Cost. non osta all'emanazione, da parte del legislatore delegato, di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del primo sia limitata ad una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal secondo. Il sindacato costituzionale sulla delega legislativa deve, così, svolgersi attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, riguardanti, da un lato, le disposizioni che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione e, dall'altro, le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega. Il che, se porta a ritenere del tutto fisiologica quell'attività normativa di completamento e sviluppo delle scelte del delegante, circoscrive, d'altra parte, il vizio in discorso ai casi di dilatazione dell'oggetto indicato dalla legge di delega, fino all'estremo di ricomprendere in esso materie che ne erano escluse» (sentenza n. 96 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 133 del 2021, n. 142 del 2020, n. 198 e n. 10 del 2018).

Nella specie, la legge n. 30 del 2003, in attuazione della quale è stata adottata la norma censurata, contiene diverse deleghe legislative in tema di diritto del lavoro.

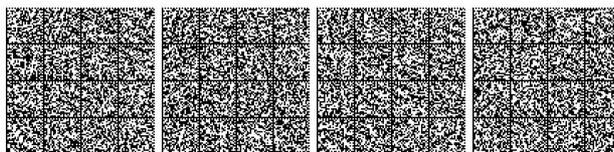
La prima - ponendosi sulla scia dei precedenti interventi normativi che hanno eliminato il monopolio pubblico in tema di collocamento e di mediazione tra domanda e offerta di lavoro - attiene alla «revisione della disciplina dei servizi pubblici e privati per l'impiego, nonché in materia di intermediazione e interposizione privata nella somministrazione di lavoro (art. 1)».

Come già chiarito da questa Corte, «[d]all'analisi del comma 1 dell'art. 1 si ricava che la delega concerne i servizi per l'impiego ed in particolare il collocamento e la somministrazione di mano d'opera, che il legislatore ritiene tale materia rientrante nella tutela e sicurezza del lavoro, prevista come oggetto di competenza concorrente e che, di conseguenza, nel rispetto delle attribuzioni regionali, la delega è limitata alla determinazione dei principi fondamentali» (sentenza n. 50 del 2005).

Questa Corte ha poi specificato, per quanto riguarda la somministrazione di lavoro, che in tale materia rientrano sia «la disciplina dei soggetti ad essa abilitati» sia «quella dei rapporti intersoggettivi che nascono dalla somministrazione» (ancora, sentenza n. 50 del 2005).

Coerentemente, la lettera *l*) del comma 2 del citato art. 1 ha previsto, tra i principi e i criteri direttivi fissati dal legislatore delegante, l'identificazione di un «unico regime autorizzatorio o di accreditamento» per i soggetti pubblici e privati che svolgono intermediazione di lavoro, richiedendo «che abbiano adeguati requisiti giuridici e finanziari, differenziat[i] in funzione del tipo di attività svolta, comprensivo delle ipotesi di trasferimento della autorizzazione e modulat[i] in relazione alla natura giuridica dell'intermediario». Con specifico riferimento alla somministrazione di manodopera, poi, il numero 1) della lettera *m*) del medesimo comma 2 indica, come ulteriore criterio direttivo, l'autorizzazione allo svolgimento di questa attività da parte dei soli soggetti identificati sulla base della precedente lettera *l*).

5.4.- In attuazione di questa delega, il d.lgs. n. 276 del 2003, nel regolamentare l'organizzazione del mercato del lavoro (Titolo II), ha dettato una nuova disciplina del regime autorizzatorio delle agenzie per il lavoro (Capo I), definite appunto, dall'art. 2, comma 1, lettera *e*), come «gli operatori, pubblici e privati», autorizzati



dallo Stato «allo svolgimento delle attività di cui alle lettere da *a*) a *d*) del medesimo art. 2», ossia le attività di somministrazione di lavoro, intermediazione, ricerca e selezione del personale e supporto alla ricollocazione professionale.

Nel far ciò, come previsto dai criteri direttivi di cui alla lettera *l*) prima citata, il legislatore delegato ha specificamente individuato i requisiti, giuridici e finanziari, per il conseguimento dell'autorizzazione ministeriale e la conseguente iscrizione nell'apposito albo delle agenzie per il lavoro. Questi requisiti sono stati poi differenziati, sempre in attuazione di quanto prescritto dalla citata lettera *l*), in requisiti generali, cioè validi per tutte le attività oggetto di autorizzazione, e requisiti particolari, relativi alle singole attività svolte.

In questo quadro, la norma censurata ha prescritto uno specifico requisito abilitante le agenzie per il lavoro individuandolo in base al tipo di attività svolta (somministrazione di manodopera) e alla natura giuridica dell'intermediario (società cooperative di produzione e lavoro), conformemente al criterio direttivo dettato dalla legge delega. In tal modo, si è posta in coerente sviluppo con le scelte espresse dal legislatore delegante, senza dilatare l'oggetto indicato dalla legge di delega.

5.5.- La questione sollevata in riferimento all'art. 76 Cost., pertanto, non è fondata.

6.- Il giudice rimettente ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale anche in riferimento all'art. 45 Cost., in quanto la norma censurata - nell'imporre, contrariamente alle disposizioni della legge n. 59 del 1992, richiamate come «norme interposte nel giudizio di costituzionalità», l'obbligo e non la facoltà di «assumere una forma che preveda la necessaria compresenza di soci cooperatori e soci sovventori» - non sarebbe coerente con la garanzia costituzionale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata.

Ad avviso del Consiglio di Stato, la trasformazione, per effetto della disposizione censurata, dell'originaria facoltà della società cooperativa di ricorrere alla figura del socio sovventore in un obbligo, «costituisce un irragionevole irrigidimento della disciplina di settore, in quanto travalicante il limite cruciale della ragionevolezza e della ponderata funzionalità agli intenti perseguiti dal legislatore».

L'assetto costitutivo imposto alle cooperative, infatti, non sarebbe compatibile con lo spirito mutualistico, in quanto implica «la presenza di una figura (quella del socio sovventore) rispondente ad una logica antitetica a quella del socio cooperatore», la cui partecipazione nella società ha la «finalità di conseguire beni e servizi (socio consumatore), ovvero occasioni di lavoro (socio lavoratore) a condizioni più favorevoli di quelle vigenti nel libero mercato».

6.1.- Secondo la difesa dello Stato, la censura di violazione dell'art. 45 Cost. non sarebbe fondata, in quanto la previsione dell'obbligo, per le società cooperative che svolgono attività di intermediazione di lavoro e, quindi, operano in uno «specifico e ben circoscritto settore», di dotarsi di un socio sovventore - costituito peraltro da un fondo mutualistico - non rappresenterebbe uno stravolgimento dello scopo mutualistico.

La norma censurata sarebbe, quindi, ragionevole alla luce delle «innumerevoli esigenze di pubblico interesse» sottese alla «particolare conformazione del mercato di riferimento».

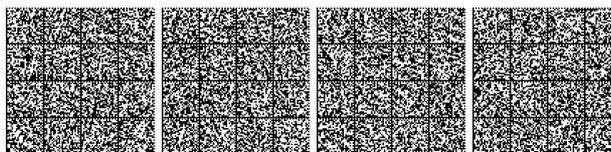
6.2.- Per verificare la compatibilità della norma censurata con la tutela costituzionale della cooperazione a carattere di mutualità, è necessario individuarne la *ratio* e l'assetto offerto agli interessi che vengono in gioco nella disciplina in esame.

Considerato che «il collocamento, ed in genere tutte le attività atte a favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, non sono più riservati alle strutture pubbliche», il d.lgs. n. 276 del 2003 - nel riformare «i servizi per l'impiego ed in particolare il collocamento e la somministrazione di mano d'opera» - ha dettato anche «la disciplina dei soggetti [pubblici e privati] comunque abilitati a svolgerle» (sentenza n. 50 del 2005), ossia delle cosiddette agenzie per il lavoro.

Nel far ciò, il legislatore ha optato per un «unico regime giuridico per chiunque voglia svolgere attività in senso generico di intermediazione» e ha correlato alla «scelta dell'unicità del regime autorizzatorio o di accreditamento» quella «dell'albo delle agenzie per il lavoro, di cui all'art. 4, comma 1, d.lgs. n. 276 del 2003, mentre la previsione delle sue articolazioni è in funzione della varietà sia dei soggetti cui può essere data l'autorizzazione o l'accreditamento, sia delle attività che essi possono svolgere» (sentenza n. 50 del 2005).

Venuto meno il vincolo dell'oggetto sociale esclusivo, «sussistendo soltanto, per i soggetti polifunzionali, l'obbligo di tenere distinte divisioni operative, gestite con contabilità separata, onde consentire una puntuale conoscenza dei dati specifici (art. 5, comma 1, lettera e, d.lgs. n. 276 del 2003)» (sentenza n. 50 del 2005), il legislatore ha prescritto, quale condizione per l'autorizzazione e l'iscrizione nell'apposito albo, requisiti giuridici e finanziari comuni a tutte le agenzie per il lavoro, indipendentemente dall'attività esercitata.

In aggiunta ad essi, però, sono stati previsti ulteriori requisiti, per lo più di carattere finanziario, in relazione al particolare tipo di attività svolta e alla peculiare natura giuridica del soggetto abilitato, a maggiore garanzia degli interessi coinvolti nella disciplina dei servizi per l'impiego che, come chiarito da questa Corte, sono «predisposti alla soddisfazione del diritto sociale al lavoro» (sentenza n. 50 del 2005).



In particolare, la lettera *e*) del comma 2 dell'art. 5 del d.lgs. n. 276 del 2003 - oggetto delle odierne questioni di legittimità costituzionale - prevede, per le società cooperative di produzione e lavoro che intendano svolgere attività di somministrazione di manodopera, oltre ai requisiti giuridici e finanziari prescritti dal medesimo art. 5 per tutte le agenzie, l'ulteriore requisito della «presenza di almeno sessanta soci e tra di essi, come socio sovventore, almeno un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, di cui agli articoli 11 e 12 della legge 31 gennaio 1992, n. 59, e successive modificazioni».

Nel prescrivere questo requisito, la norma individua il suo ambito di applicazione, sul piano oggettivo, con riferimento alle attività di cui all'art. 20 del medesimo decreto legislativo (oggi art. 30 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, recante «Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183»), ossia alla somministrazione di lavoro, e, sul piano soggettivo, con riferimento alle sole agenzie per il lavoro costituite nella forma di società cooperative di produzione e lavoro.

In relazione al tipo di attività esercitata, la norma censurata si giustifica perché la somministrazione di lavoro - definita come il «contratto, a tempo indeterminato o determinato, con il quale un'agenzia di somministrazione autorizzata, ai sensi del decreto legislativo n. 276 del 2003, mette a disposizione di un utilizzatore uno o più lavoratori suoi dipendenti, i quali, per tutta la durata della missione, svolgono la propria attività nell'interesse e sotto la direzione e il controllo dell'utilizzatore» (art. 30 del d.lgs. n. 81 del 2015) - «costituisce una fattispecie negoziale complessa, in cui due contratti si combinano per realizzare la dissociazione tra datore di lavoro e fruitore della prestazione di lavoro, secondo una interposizione autorizzata dall'ordinamento in quanto soggetta a particolari controlli e garanzie, quali condizioni per prevenire il rischio che l'imputazione del rapporto a persona diversa dall'effettivo utilizzatore si presti a forme di elusione delle tutele del lavoratore» (sentenza n. 250 del 2021).

Trattasi di una forma di interposizione nei rapporti di lavoro fortemente innovativa, peraltro precedentemente sottoposta ad un generale divieto e a sanzioni penali e, ancora oggi, subordinata a specifiche condizioni di liceità, la cui inosservanza è sanzionata in via amministrativa.

Proprio per realizzare i «controlli e [le] garanzie» necessari per prevenire «forme di elusione delle tutele del lavoratore», il comma 2 dell'art. 5 del d.lgs. n. 276 del 2003 prescrive, «[p]er l'esercizio delle attività di cui all'articolo 20 [oggi art. 30 del d.lgs. n. 81 del 2015]», specifici requisiti finanziari, tra cui quello - che qui viene in considerazione - della presenza nella compagine sociale, come socio sovventore, di un fondo mutualistico.

La funzione di tale requisito è precipuamente rivolta alla tutela del lavoratore e alla garanzia dei suoi crediti nei confronti dell'agenzia di somministrazione datrice di lavoro, atteso che il rapporto di lavoro si instaura appunto tra il lavoratore e l'agenzia stessa.

In relazione alla natura giuridica del soggetto abilitato, invece, il requisito prescritto dalla norma censurata si giustifica perché mira a superare la difficoltà, propria delle società cooperative, della provvista dei mezzi finanziari necessari per lo svolgimento della loro attività. La figura del socio sovventore, infatti, agevola la raccolta di capitale di rischio da parte delle cooperative, non essendo interessato all'attività mutualistica, ma alla remunerazione del suo investimento nella società, e perseguendo uno scopo lucrativo.

Nel bilanciamento di interessi realizzato dal legislatore, allora, l'obbligo imposto alle società cooperative di avere, nella compagine sociale, un socio sovventore non sacrifica irragionevolmente la funzione sociale della cooperazione, mirando a realizzare un obiettivo generale di tutela dei lavoratori in una fattispecie di «dissociazione tra datore di lavoro e fruitore della prestazione di lavoro» (sentenza n. 250 del 2021).

6.3.- Peraltro, la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità non risulta compromessa dalla norma censurata anche perché il socio sovventore deve essere un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, che di quel carattere partecipa.

L'istituzione di questi fondi, ad opera della legge n. 59 del 1992, è ispirata alla cosiddetta mutualità di sistema o esterna, che è volta a incentivare, finanziare e sostenere la cooperazione nella sua globalità. Anche lo scopo perseguito dai fondi in esame, quindi, va considerato mutualistico, essendo i benefici derivanti dalla loro gestione destinati al sistema cooperativo complessivamente inteso.

Ai sensi dell'art. 11 della menzionata legge n. 59 del 1992, infatti, il loro «oggetto sociale deve consistere esclusivamente nella promozione e nel finanziamento di nuove imprese e di iniziative di sviluppo della cooperazione, con preferenza per i programmi diretti all'innovazione tecnologica, all'incremento dell'occupazione ed allo sviluppo del Mezzogiorno» (comma 2). Per realizzare questi fini, i fondi mutualistici «possono promuovere la costituzione di società cooperative o di loro consorzi, nonché assumere partecipazioni in società cooperative o in società da queste controllate. Possono altresì finanziare specifici programmi di sviluppo di società cooperative o di loro consorzi, organizzare o gestire corsi di formazione professionale del personale dirigente amministrativo o tecnico del settore della cooperazione, promuovere studi e ricerche su temi economici e sociali di rilevante interesse per il movimento cooperativo» (comma 3).



Questa Corte ha peraltro rilevato come la finalità delle norme che prevedono, a carico delle società cooperative, obblighi contributivi e devolutivi in favore dei fondi mutualistici vada «identificata in quella di garantire che i benefici conseguiti grazie alle agevolazioni previste per incentivare lo scopo mutualistico non siano destinati allo svolgimento di un'attività priva di tale carattere e, comunque, non siano fatti propri da coloro che ne hanno fruito» (sentenza n. 170 del 2008).

Non deve, infine, dimenticarsi che questa Corte ha sempre riconosciuto al legislatore ampia discrezionalità nella scelta dei mezzi più idonei ad incrementare la cooperazione (sentenza n. 334 del 1995; ordinanze n. 19 del 1988 e n. 371 del 1987).

6.4.- Alla luce delle considerazioni che precedono, anche la questione sollevata in riferimento all'art. 45 Cost. non è fondata.

7.- Ad avviso del giudice rimettente, la norma censurata sarebbe in contrasto anche con gli artt. 3 e 41 Cost., in quanto «l'imposizione alle sole società cooperative dedite alla intermediazione di lavoro, in aggiunta alle garanzie generalmente richieste a tutti gli altri operatori, della condizione aggiuntiva della necessaria partecipazione di un fondo mutualistico nella compagine sociale, appare frutto di una scelta priva di motivate ragioni ed implicante una altrettanto immotivata restrizione della libertà d'iniziativa economica».

Non sarebbe ragionevole ritenere che, nello specifico settore dell'intermediazione di lavoro, «solo la partecipazione di un fondo mutualistico garantirebbe, oltre ad una qualificata garanzia di solidità finanziaria, la rispondenza della cooperativa alle finalità di mutualità e, dunque, la prevenzione di forme abusive di esercizio dell'attività». Ciò in quanto gli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 276 del 2003 già prevedono, oltre a una serie di requisiti giuridici e finanziari, un sistema di vigilanza ministeriale permanente sugli operatori nel campo dell'intermediazione di lavoro e un sistema autorizzatorio, «che passa attraverso una fase di autorizzazione provvisoria cui fa seguito, previa verifica dei requisiti e del corretto andamento dell'attività svolta, l'autorizzazione in via definitiva».

Inoltre, una volta superato il regime di monopolio pubblico nel settore del collocamento, «l'attività di intermediazione non sembra rivelare più alcuna specialità che possa giustificare un trattamento differenziato e più restrittivo rispetto alle altre attività pure generalmente, e senza particolari limitazioni, esercitabili in forma cooperativa».

7.1.- La difesa dello Stato ha replicato che la norma censurata non violerebbe «i limiti costituzionali entro cui può essere esercitato il potere legislativo», in quanto la necessaria presenza di un socio sovventore, nelle società cooperative che svolgono attività di intermediazione di lavoro, «da un lato, non pare idonea a sacrificarne le opzioni di fondo, dall'altro, corrisponde all'esigenza di utilità sociale di realizzare [...] la c.d. mutualità di sistema, oltre che di garantire un apporto di capitale sociale sicuro nella disponibilità di dette società».

7.2.- Secondo il costante orientamento di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 151 e n. 47 del 2018, n. 16 del 2017 e n. 56 del 2015), non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica privata allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda, oltre che alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana, come sancito dall'art. 41, comma secondo, Cost., all'utilità sociale, purché l'individuazione di quest'ultima, che spetta al legislatore, non appaia arbitraria e non venga perseguita mediante misure palesemente incongrue.

Nella specie, la norma censurata - nell'imporre alle cooperative di produzione e lavoro che svolgono attività di somministrazione di manodopera la presenza, nella compagine sociale, di un socio sovventore costituito da un fondo mutualistico - mira a realizzare un obiettivo generale di tutela dei lavoratori e in particolare, in una fattispecie di «dissociazione tra datore di lavoro e fruitore della prestazione di lavoro», a garantire quei «particolari controlli e garanzie» richiesti da questa Corte per «prevenire il rischio che l'imputazione del rapporto a persona diversa dall'effettivo utilizzatore si presti a forme di elusione delle tutele del lavoratore» (sentenza n. 250 del 2021).

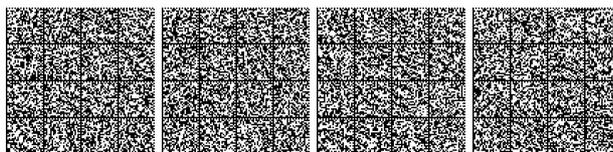
Così facendo, il legislatore ha compiuto un bilanciamento ragionevole tra la libertà di iniziativa economica delle agenzie per il lavoro che svolgono attività di somministrazione di manodopera in forma cooperativa ed altre utilità sociali.

Quanto all'individuazione dell'utilità sociale, infatti, non può dubitarsi che, nel relativo ambito, vadano ricomprese, attesa la peculiarità dell'attività interpositoria in esame, la tutela del lavoratore e il buon funzionamento del mercato del lavoro; e ciò tanto più quando, come nella specie, la norma non ha contenuto preclusivo di un'attività, ma si limita a prevedere uno specifico requisito per il suo esercizio.

7.3.- Anche le censure di violazione degli artt. 3 e 41 Cost., quindi, non sono fondate.

8.- Sia il giudice rimettente che la Manutencoop hanno argomentato la presenza di un *vulnus* ai parametri costituzionali invocati anche sul presupposto che la disposizione censurata, «oltre ad imporre la presenza del fondo mutualistico nella compagine sociale» come socio sovventore, obbligherebbe la società cooperativa «ad aderire alle associazioni nazionali di rappresentanza e tutela del movimento cooperativo, dalle quali i fondi mutualistici promanano».

Di conseguenza, ad avviso del Consiglio di Stato e della parte costituita, ad una cooperativa sarebbe preclusa l'attività di intermediazione, non solo se «non presenta un socio sovventore che sia fondo mutualistico [ma anche] se non aderisce previamente ad uno degli organismi associativi nazionali esistenti».



L'argomentazione dell'ordinanza di rimessione, tuttavia, non attiene al contenuto precettivo della norma oggetto del giudizio di costituzionalità, ovvero di altra normativa dalla quale evincere tale obbligo di associazione, ma riflette quanto accaduto nel caso di specie non in forza di una previsione di legge, bensì per effetto di scelte delle parti. Infatti, il fondo mutualistico Coopefond ha deciso di recedere da Manutencoop, perché a sua volta quest'ultima aveva abbandonato l'associazione nazionale LegaCoop, essendosi posta «in posizione marcatamente concorrenziale» con le imprese ad essa aderenti.

Tuttavia, la norma censurata - nell'imporre la presenza, nella compagine sociale delle cooperative che svolgono somministrazione di manodopera, di un fondo mutualistico in qualità di socio sovventore - non richiede che le società aderiscano all'associazione nazionale che lo ha istituito, né tale obbligo deriva dagli artt. 11 e 12 della legge n. 59 del 1992 richiamati dal rimettente.

Premesso che una previsione atta a interferire con la libertà di associazione (art. 18 Cost.) non può certamente essere desunta in via interpretativa, va osservato che i menzionati artt. 11 e 12, nel disciplinare la costituzione, le finalità e le attività dei fondi mutualistici, nulla dicono quanto ad eventuali forme di adesione alle associazioni nazionali riconosciute da parte delle società cooperative di cui questi fondi diventano soci.

Ciò del resto si giustifica perché l'attività di «promozione e [di] finanziamento di nuove imprese e [le] iniziative di sviluppo della cooperazione», che costituiscono l'oggetto esclusivo dei fondi mutualistici (art. 11, comma 2), sono rivolte al sistema cooperativo complessivamente inteso e, quindi, anche a società cooperative che non aderiscono alle associazioni nazionali riconosciute che li hanno istituiti.

Poiché, ai sensi del comma 3 del citato art. 11, i fondi mutualistici, per realizzare le proprie finalità, possono, tra l'altro, assumere partecipazioni in società cooperative, deve ritenersi che ben possa uno di questi fondi entrare a far parte di una società cooperativa (ossia assumere in essa una partecipazione) che non aderisce all'associazione rappresentativa che lo ha istituito.

In conclusione, contrariamente a quanto ritenuto dal giudice rimettente e dalla Manutencoop, le società cooperative che intendano svolgere attività di somministrazione di manodopera possono soddisfare il requisito imposto dalla norma censurata - l'acquisizione di un fondo mutualistico come socio sovventore - senza dover, necessariamente, aderire ad un'associazione nazionale riconosciuta per la rappresentanza del movimento cooperativo.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, lettera e), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 41, 45 e 76 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione terza, con l'ordinanza in epigrafe indicata.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 maggio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 giugno 2022.

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI



## N. 151

Ordinanza 27 aprile - 16 giugno 2022

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Prerogative parlamentari - Approvazione, mediante legge di conversione, dell'amministrazione straordinaria di Alitalia-Società Aerea Italiana spa e Alitalia Cityliner spa - Previsto adeguamento a precedente decisione della Commissione europea in tema di aiuti di Stato - Mancata trasmissione della decisione ai parlamentari - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal senatore Gregorio de Falco e dai deputati Spessotto e altri e Fassina nei confronti, complessivamente, del Governo, della propria Camera di appartenenza, del Presidente della ottava Commissione permanente del Senato, della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari e del Presidente del Senato della Repubblica - Lamentata lesione delle prerogative spettanti come singoli parlamentari - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare l'avvenuta menomazione delle dette pretese e di annullare la conversione *in parte qua* del decreto-legge e gli atti ad essa conseguenti - Inammissibilità del conflitto.**

- Decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 2021, n. 156, art. 7.
- Costituzione, artt. 3, 68, 71, 72, 77, secondo comma, e 94.

## 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,

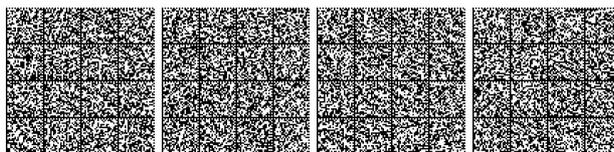
ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nei giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri sorti a seguito dell'*iter* di approvazione del disegno di legge di conversione del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 (Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali), e in particolare dell'art. 7 del predetto decreto-legge, promossi da Gregorio De Falco, nella qualità di senatore, da Arianna Spessotto e altri, e da Stefano Fassina, nella qualità di deputati, con ricorsi depositati in cancelleria, rispettivamente, i primi due il 27 gennaio, il terzo, il 1° febbraio 2022, iscritti, rispettivamente, ai numeri 4, 5 e 6 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2022, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 27 aprile 2022 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;  
deliberato nella camera di consiglio del 27 aprile 2022.

Ritenuto che, con ricorso depositato in data 27 gennaio 2022 (reg. confl. poteri n. 4 del 2022), il senatore Gregorio De Falco ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti «del Governo, anche nella persona del Presidente del Consiglio dei ministri, in proprio nonché quale rappresentante del Governo, del Presidente della ottava Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni), della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, del Presidente e dell'Assemblea del Senato della Repubblica»;



che, con ricorsi depositati in data 27 gennaio 2022 (reg. confl. poteri n. 5 del 2022) e 1° febbraio 2022 (reg. confl. poteri n. 6 del 2022), rispettivamente, i deputati Arianna Spessotto, Michele Sodano, Raphael Raduzzi, Alvisè Maniero e il deputato Stefano Fassina hanno sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti «del Governo, anche nella persona del Presidente del Consiglio dei ministri, in proprio nonché quale rappresentante del Governo, e dell'Assemblea della Camera dei deputati»;

che i ricorrenti lamentano «la menomazione delle [proprie] attribuzioni rappresentate dagli specifici poteri riconosciuti al singolo parlamentare direttamente dalla Costituzione, quale rappresentante della Nazione (art. 67 Cost.) nonché partecipe della funzione legislativa delle Camere (artt. 71 e 72 Cost.)», menomazione derivante anche dalla violazione degli artt. 3, 68, 77, secondo comma, e 94 della Costituzione;

che le asserite menomazioni deriverebbero dall'approvazione, con apposizione della questione di fiducia, del disegno di legge di conversione del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 (Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali), e in particolare dell'art. 7 del predetto decreto-legge, in mancanza dell'acquisizione della decisione della Commissione europea prevista dall'art. 79 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, richiamata dal medesimo art. 7;

che, in punto di fatto, i ricorrenti ricordano che, a norma del comma 2, lettera a), del citato art. 7, il quale sostituisce il comma 4 dell'art. 11-*quater* del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106, i commissari straordinari sono tenuti ad adeguare il programma della procedura di amministrazione straordinaria di Alitalia - Società Aerea Italiana spa e Alitalia Cityliner spa (d'ora in poi: Alitalia) a tale decisione, con la quale la Commissione europea si è pronunciata sugli aiuti di Stato, in riferimento ai finanziamenti concessi ad Alitalia e ha ravvisato la «discontinuità economica» tra la stessa e Italia Trasporto Aereo spa (d'ora in poi: ITA), collegandola alla sussistenza di condizioni in essa elencate;

che, in particolare, i ricorrenti segnalano che la predetta decisione della Commissione europea è stata pubblicata con *omissis* in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea solo il 24 gennaio 2022, anticipata da un mero comunicato stampa del 10 settembre 2021, pubblicato sul sito istituzionale della Commissione europea;

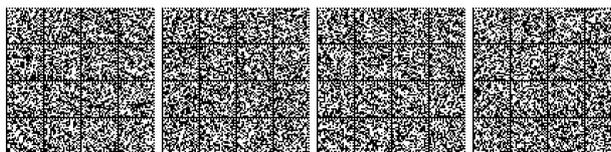
che, pur in assenza della pubblicazione della decisione della Commissione europea e della sua trasmissione ad opera del Governo, e sebbene, dunque, i parlamentari fossero all'oscuro degli atti presupposti alla norma oggetto di approvazione, sia alla Camera dei deputati sia al Senato della Repubblica si procedeva alla votazione dell'articolo unico del disegno di legge di conversione, con modificazioni, del d.l. n. 121 del 2021, sull'approvazione del quale il Governo poneva la questione di fiducia;

che, infatti, il predetto disegno di legge veniva approvato, alla Camera, con 371 voti favorevoli e 47 contrari, tra cui quelli dei deputati ricorrenti Michele Sodano, Arianna Spessotto, Raphael Raduzzi (ric. iscritto al n. 5 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2022), con astensione dei deputati ricorrenti Alvisè Maniero (ric. iscritto al n. 5 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2022) e Stefano Fassina (ric. iscritto al n. 6 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2022), e veniva poi approvato al Senato (nel testo approvato dalla Camera dei deputati) con 190 voti favorevoli e 34 contrari, tra cui quello del senatore Gregorio De Falco (ric. iscritto al n. 4 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2022);

che i ricorrenti si dolgono dunque del fatto che si è deliberato «autorizzando l'adeguamento del programma della procedura di amministrazione straordinaria alla decisione della Commissione UE di cui non si conoscono i contenuti»;

che tale criticità - proseguono i ricorrenti - comporterebbe, altresì, una violazione dell'art. 14, comma 3, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea), il quale disciplina gli obblighi informativi a carico del Governo nei confronti del Parlamento su procedure giurisdizionali e di precontenzioso riguardanti l'Italia e su tutti i documenti relativi a tali procedure che siano posti alla base di un disegno di legge, di un decreto-legge o di uno schema di decreto legislativo sottoposto al parere parlamentare;

che, in punto di ammissibilità, i ricorrenti, dopo aver ripercorso i precedenti di questa Corte, e in particolare l'ordinanza n. 17 del 2019, lamentano «la menomazione delle attribuzioni costituzionalmente garantite al singolo parlamentare, nella misura in cui è stato imposto all'Assemblea di votare con un decreto omnibus sottoposto a questione di fiducia la conversione in legge di un provvedimento senza poterne conoscere tutti i contenuti», e cioè, in sostanza, «lamenta[no] il richiamo all'interno dell'art. 7 del decreto-legge *de quo* ad un documento della Commissione europea il cui esame, pure imprescindibile ai fini della comprensione del testo oggetto di approvazione, è stato reso impossibile a causa della secretazione del medesimo, così realizzandosi una sostanziale negazione ed una evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita [al singolo parlamentare], il quale non ha potuto esaminare il progetto di legge, formare il proprio convincimento, presentare emendamenti e votare secondo coscienza»;



che i ricorrenti, sviluppando argomentazioni sostanzialmente identiche, assumono che la peculiarità dei conflitti in esame risiede nel fatto che l'azione da essi intrapresa non è volta, come in casi precedentemente esaminati da questa Corte, a sindacare l'estremizzazione della prassi del decreto omnibus approvato attraverso il voto della questione di fiducia, ma l'impossibilità per i parlamentari di visionare la decisione della Commissione europea e quindi di conoscere il testo della disposizione nella sua interezza ed esprimere un voto consapevole;

che, infatti, dalla mancata trasmissione della predetta decisione (anche in quanto combinata con la prassi del maxi-emendamento con apposizione della questione di fiducia) deriverebbe una compromissione dell'istruttoria legislativa cui il singolo parlamentare ha diritto e un abuso del procedimento legislativo, idonei a determinare quella «violazione “manifesta, oggettiva e concreta”» delle prerogative del singolo parlamentare richiesta da questa Corte ai fini della ammissibilità del conflitto di attribuzione;

che viene dunque contestata la «violazione degli artt. 3, 67, 68, 71, 72 e 94 della Costituzione» oltre che dell'art. 77, secondo comma, Cost.;

che, deducendo in maniera unitaria la violazione dei suddetti parametri costituzionali, i ricorrenti sostengono che le lamentate menomazioni «raggiungono quella soglia di evidenza che giustifica l'invocato intervento della Corte per arginare l'abuso da parte delle maggioranze a tutela delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare»;

che tale soglia di evidenza sarebbe evincibile, rispetto a passate vicende sottoposte all'esame di questa Corte, dalla peculiarità verificatasi nell'andamento dei lavori sia alla Camera sia al Senato e «rappresentata dalla contestuale apposizione della questione di fiducia, dell'utilizzo del decreto omnibus, del mancato trasferimento degli atti presupposti e necessari per la comprensione del testo oggetto di approvazione»;

che da tale connubio di elementi deriverebbe dunque «un abuso del procedimento legislativo tale da determinare una violazione “manifesta, oggettiva e concreta” (cfr. Corte Costituzionale, ordinanza n. 17 del 2019) delle prerogative costituzionali dei parlamentari e in particolare del potere di partecipare al procedimento legislativo, quale rappresentante della Nazione (art. 67 Cost.), tramite la presentazione di progetti di legge e di proposte emendative (art. 71 Cost.) e tramite la partecipazione all'esame dei progetti di legge sia in commissione sia in aula (art. 72 Cost.); facoltà necessarie all'esercizio del libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.) di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo “opinioni” e “voti” (ai quali si riferisce l'art. 68 Cost., sia pure al diverso fine di individuare l'area della insindacabilità), che risultano menomate nella misura in cui il parlamentare sia chiamato a pronunciarsi su un testo il cui significato può essere compreso solamente previo esame di un atto esterno, presupposto e illegittimamente secreto»;

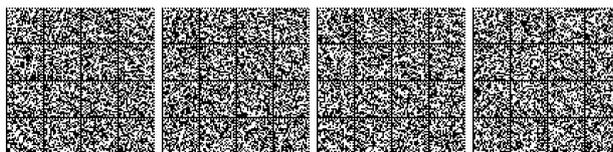
che, infine, i ricorrenti lamentano come la mancata trasmissione di un atto presupposto a una norma oggetto di deliberazione rileverebbe anche ai fini della partecipazione del Parlamento al processo di integrazione del diritto nazionale con l'ordinamento della Unione europea, improntato ai principi della sussidiarietà, della ragionevolezza e della leale collaborazione, alle cui logiche risponde l'art. 14 della legge n. 234 del 2012;

che, in particolare, in considerazione della funzione perseguita dal citato art. 14, da considerare una norma sulla produzione giuridica, mentre l'art. 7 da cui è scaturito l'odierno conflitto è una delle norme la cui produzione è regolata dalla prima, la violazione della prima si riverbererebbe negativamente sulla validità della seconda;

che, pertanto, la violazione perpetrata dal Governo, consistita nella mancata trasmissione della decisione della Commissione europea, nel tradursi nella «violazione del procedimento che regola la partecipazione del Parlamento italiano all'attuazione del diritto europeo nell'ordinamento nazionale», costituisce «motivo di invalidità della disposizione in tal modo approvata»; ciò rilevando - a parere dei ricorrenti - «anche in relazione al lamentato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato a discapito delle funzioni del singolo parlamentare», in quanto gli obblighi informativi previsti dalla norma *de qua* rappresenterebbero non solo un “avamposto” del generale potere di controllo delle Camere, che possono assumere al riguardo tutte le opportune deliberazioni in conformità ai rispettivi Regolamenti, ma anche una garanzia del potere del singolo parlamentare di conoscere il contenuto degli atti sottoposti alla propria approvazione, al fine di esercitare le attribuzioni a lui conferite dalla Costituzione;

che, quindi, i ricorrenti chiedono - previa decisione di ammissibilità dei conflitti - che questa Corte verifichi l'avvenuta menomazione delle proprie prerogative costituzionali e annulli, conseguentemente, la «conversione *in parte qua*» dell'art. 7 del d.l. n. 121 del 2021 «e, per l'effetto, di tutti gli atti conseguenti che diano esecuzione all'art. 1 della legge 9 novembre 2021, n. 156 nella parte in cui dichiara la conversione in legge» della predetta disposizione.

Considerato che, con ricorso n. 4 del 2022, il senatore Gregorio De Falco e, con ricorsi n. 5 e n. 6 del 2022, rispettivamente, i deputati Arianna Spessotto, Michele Sodano, Raphael Raduzzi, Alvisè Maniero e il deputato Stefano Fassina hanno sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Governo («anche nella persona» del Presidente del Consiglio dei ministri, in proprio nonché quale rappresentante del Governo) e della propria Camera di appartenenza;



che il senatore De Falco ha sollevato conflitto anche nei confronti del Presidente della ottava Commissione permanente, della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari e del Presidente del Senato della Repubblica;

che tutti i ricorrenti lamentano «la menomazione delle [proprie] attribuzioni rappresentate dagli specifici poteri riconosciuti al singolo parlamentare direttamente dalla Costituzione, quale rappresentante della Nazione (art. 67 Cost.) nonché partecipe della funzione legislativa delle Camere (artt. 71 e 72 Cost.)», menomazione derivante anche dalla violazione degli artt. 3, 68, 77, secondo comma, e 94 della Costituzione;

che le asserite menomazioni deriverebbero dall'approvazione del disegno di legge di conversione del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 (Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali), e in particolare dell'art. 7 di detto decreto-legge, a seguito della presentazione presso la Camera dei deputati, di un maxi-emendamento sostitutivo dell'art. 1 del disegno di legge, su cui è stata posta la questione di fiducia dal Governo, poi proposta anche in Senato, senza aver potuto conoscere la decisione - richiamata dal medesimo art. 7 - della Commissione europea prevista dall'art. 79 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;

che, infatti, il Governo non ha provveduto a trasmettere la decisione della Commissione europea (adottata il 10 settembre 2021), decisione cui i commissari straordinari - a norma del comma 2, lettera *a*), del citato art. 7, che sostituisce il comma 4 dell'art. 11-*quater* del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106 - sono tenuti ad adeguare il programma della procedura di amministrazione straordinaria di Alitalia - Società Aerea Italiana spa e Alitalia Cityliner spa (d'ora in poi: Alitalia);

che i ricorrenti sostengono che tale provvedimento - con il quale la Commissione europea si è pronunciata sugli aiuti di Stato in riferimento ai finanziamenti concessi ad Alitalia e ha ravvisato la «discontinuità economica» tra la stessa e Italia Trasporto Aereo spa (d'ora in poi: *ITA*), subordinandola alla sussistenza di numerose e significative condizioni - sia stato pubblicato solo in data successiva alla votazione per l'approvazione del predetto disegno di legge di conversione del d.l. n. 121 del 2021, risultando - alla data della votazione, sia alla Camera dei deputati sia al Senato della Repubblica - unicamente la pubblicazione sul sito istituzionale della Commissione europea di un comunicato stampa del 10 settembre 2021;

che i ricorsi, aventi il medesimo oggetto, presentano argomentazioni quasi integralmente sovrapponibili, e, pertanto, i relativi giudizi di ammissibilità vanno riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con unica ordinanza;

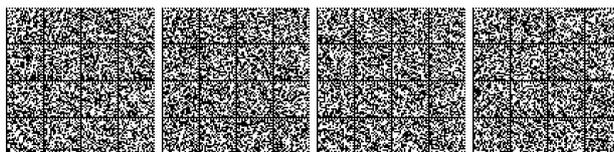
che, in questa fase del giudizio, questa Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, sulla sussistenza dei requisiti, soggettivo e oggettivo, prescritti dall'art. 37, primo e terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ossia a decidere se il conflitto insorga tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali;

che questa Corte, con l'ordinanza n. 17 del 2019, ha riconosciuto, quanto al profilo soggettivo, l'esistenza di una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle che spettano all'Assemblea di cui fa parte, prerogative che - qualora risultino lese da altri organi parlamentari - possono essere difese con lo strumento del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato;

che tale legittimazione deve essere altresì rigorosamente circoscritta quanto al profilo oggettivo, ossia alle menomazioni censurabili in sede di conflitto, dovendo fondarsi sull'allegazione di vizi che determinino violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari (così, ancora, ordinanza n. 17 del 2019; in senso analogo ordinanze n. 188, n. 67 e n. 66 del 2021, n. 60 del 2020, n. 275 e n. 274 del 2019) e che tali violazioni devono essere rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione (ordinanze n. 80 del 2022 e n. 186 del 2021);

che, in primo luogo, questa Corte ha più volte specificato la necessità, quanto al profilo soggettivo, che sia ravvisabile l'esistenza di una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare in quanto tale (da ultimo, ordinanze n. 188 e n. 67 del 2021);

che, invece, con i conflitti in esame - indirizzati a contestare prevalentemente il modus operandi del Governo, non a caso individuato come (ulteriore) legittimato passivo - non viene rivendicata la lesione di una prerogativa dei singoli parlamentari ricorrenti, in quanto non è ravvisabile in capo a questi ultimi una posizione che sia, se non propriamente contrapposta, quantomeno distinta e autonoma rispetto a quella facente capo alla Camera di appartenenza;



che, infatti, la circostanza contestata e posta alla base dei conflitti - ovverosia la mancata trasmissione e la conseguente impossibilità di conoscere la decisione della Commissione europea - è una situazione che coinvolge l'intera assemblea, rispettivamente del Senato e della Camera;

che, quindi, eventualmente, di fronte alla condotta omissiva del Governo, titolare della sfera di attribuzioni costituzionali che si assumono violate è ciascuna Camera e, conseguentemente, solo quest'ultima è legittimata a sollevare il conflitto in difesa della dedotta lesione, e non il singolo parlamentare (ordinanze n. 67 del 2021 e n. 129 del 2020), la cui posizione è "assorbita" da quella della propria Camera di appartenenza;

che, d'altronde, questa Corte ha sul punto anche chiarito che il singolo parlamentare non può rappresentare l'intero organo cui appartiene e non è ipotizzabile alcuna concorrenza tra la legittimazione attiva del singolo parlamentare e quella della Camera di appartenenza (ordinanze n. 67 del 2021 e n. 163 del 2018);

che, a conferma della inerenza delle attribuzioni di cui i ricorsi lamentano la menomazione all'Assemblea e non al singolo componente in quanto tale, si pone l'intervenuta attivazione dei canali istituzionali della Camera dei deputati a tutela delle proprie prerogative: come ricostruito dagli stessi ricorrenti, la trasmissione della decisione *de qua* veniva sollecitata, in prima battuta (con una lettera del 24 settembre 2021 indirizzata al Ministro dell'economia e delle finanze) dal Presidente della Commissione trasporti della Camera dei deputati, e, in seconda battuta (in data 30 settembre e 20 ottobre 2021), dal Presidente della Camera dei deputati, con una lettera indirizzata al Ministro dei rapporti con il Parlamento - il quale inoltrava una nota del Ministro dell'economia e delle finanze con cui si assicurava la trasmissione dell'atto richiamato "non appena ultimata la complessa procedura prevista per la sua pubblicazione a livello europeo" -; mentre successivamente, a votazione ormai avvenuta, il Presidente della Camera dei deputati scriveva una lettera al Presidente del Consiglio dei ministri, con la quale lamentava, come significativamente esposto dagli stessi ricorrenti, "la lesione delle prerogative della Camera" che aveva dovuto deliberare senza avere piena conoscenza delle cruciali prescrizioni della Commissione europea;

che, d'altra parte, nelle ipotesi in cui - diversamente dai conflitti in esame - il singolo parlamentare deduca unicamente violazioni dei Regolamenti della Camera e del Senato e delle relative prassi, operano rimedi interni alle assemblee parlamentari, cui è riservato il giudizio relativo all'interpretazione e applicazione delle norme e delle prassi regolamentari (ordinanze n. 193 e n. 186 del 2021);

che, in secondo luogo, quand'anche le lamentate lesioni fossero riconducibili alla sfera di attribuzioni del singolo parlamentare, mancherebbe, sotto il profilo oggettivo, il carattere manifesto ed evidente della violazione;

che, infatti, dalla ricostruzione dell'*iter* legislativo offerta dagli stessi ricorrenti e ricavabile dai lavori parlamentari risulta che, nel caso in esame, essi hanno potuto esercitare appieno le proprie prerogative di parlamentari, non solo esprimendo voto contrario o astenendosi e presentando emendamenti, ma anche segnalando alla propria Camera di appartenenza le ritenute criticità legate alla possibile approvazione della disposizione in assenza di una adeguata conoscenza della decisione della Commissione europea in essa richiamata;

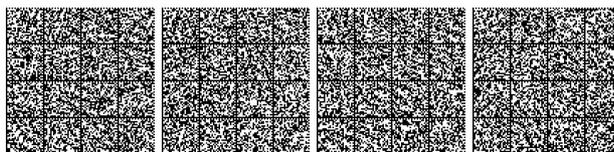
che, come del resto segnalato dagli stessi ricorrenti, il contenuto essenziale di quest'ultima veniva reso noto sul sito istituzionale della Commissione europea il giorno stesso della sua adozione, attraverso la pubblicazione di tre distinti comunicati stampa, l'ultimo dei quali, in particolare, chiariva che «sulla base del piano dell'Italia relativo alla nuova compagnia e delle condizioni alle quali determinate attività saranno trasferite da Alitalia a ITA, vi è una discontinuità economica tra Alitalia e ITA», sicché quest'ultima non è responsabile del rimborso degli aiuti di Stato ricevuti in passato dalla prima;

che, pertanto, la tempestiva e puntuale conoscenza del contenuto della decisione della Commissione europea priva di fondamento i timori, espressi dagli stessi parlamentari, di una votazione senza la conoscenza delle determinazioni assunte in sede sovranazionale cui i commissari straordinari sarebbero stati tenuti ad adeguare il programma della procedura di amministrazione straordinaria di Alitalia, secondo quanto previsto dal comma 4 dell'art. 11-*quater* del d.l. n. 73 del 2021, come sostituito dal già citato comma 2, lettera *a*), dell'art. 7;

che, infine, quanto al profilo della legittimazione passiva, con riferimento al Governo, questa Corte ha sempre escluso che, in un conflitto, il singolo parlamentare possa rappresentare l'intero organo cui appartiene, in quanto non è «titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette nei confronti dell'esecutivo» (ordinanze n. 80 del 2022, n. 67 del 2021 e n. 181 del 2018);

che, per gli altri soggetti individuati nel conflitto n. 4 del 2022, la prospettazione del ricorrente è resa incerta dal carattere cumulativo e congiunto del ricorso e dalla circostanza che le censure in esso contenute sono presentate senza considerazione della diversità delle rispettive qualificazioni (ordinanze n. 181 del 2018 e n. 277 del 2017);

che, pertanto, in conclusione, i ricorsi devono ritenersi inammissibili.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*  
*dichiara inammissibili i ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicati in epigrafe, promossi dal senatore Gregorio De Falco e dai deputati Arianna Spessotto, Michele Sodano, Raphael Raduzzi, Alvisè Maniero e Stefano Fassina.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 aprile 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 giugno 2022.

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI

T\_220151

N. 152

*Sentenza 27 aprile - 17 giugno 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Lavoro - Rapporto di lavoro - Lavoratori impiegati negli Organismi di controllo in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica - Requisiti richiesti - Assenza della qualità di indagato per delitti non colposi per i quali la legge commina la pena di reclusione non inferiore nel minimo a due anni o nel massimo a cinque anni, ovvero per i delitti di cui agli artt. 513, 515, 516, 517, 517-bis, 640 e 640-bis cod. pen. - Equiparazione a coloro di cui è stata accertata la responsabilità penale, sia pure in via non definitiva - Violazione del principio di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale parziale.**

- Decreto legislativo 23 febbraio 2018, n. 20, Allegato 2, punto C, numero 3, lettera a).
- Costituzione, artt. 3, 27, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 2; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 48.

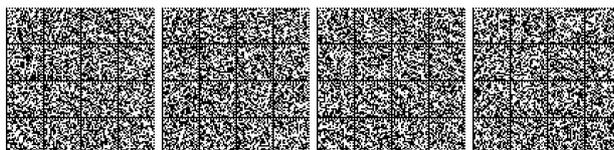
LA CORTE COSTITUZIONALE

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'Allegato 2, punto C, numero 3), lettera *a*), del decreto legislativo 23 febbraio 2018, n. 20, recante «Disposizioni di armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica, predisposto ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lett. *g*), della legge 28 luglio 2016, n. 154, e ai sensi dell'articolo 2 della legge 12 agosto 2016, n. 170», promosso dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra G. B. e S. e S. srl, con ordinanza del 10 novembre 2020, iscritta al n. 88 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 27 aprile 2022 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;  
deliberato nella camera di consiglio del 27 aprile 2022.

*Ritenuto in fatto*

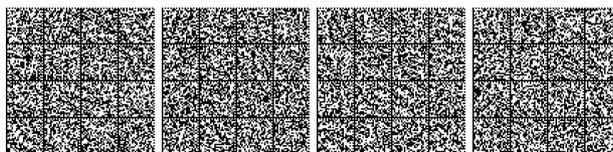
1.- Con ordinanza del 10 novembre 2020 (reg. ord. n. 88 del 2021), il Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 27, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6, paragrafo 2, della Convenzione 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 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, questioni di legittimità costituzionale dell'Allegato 2, punto C, numero 3), lettera *a*), del decreto legislativo 23 febbraio 2018, n. 20, recante «Disposizioni di armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica, predisposto ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lett. *g*), della legge 28 luglio 2016, n. 154, e ai sensi dell'articolo 2 della legge 12 agosto 2016, n. 170», nella parte in cui prevede che il requisito di idoneità morale, di indipendenza, di imparzialità e assenza di conflitto di interesse di cui all'art. 4, comma 6, lettera *a*), dello stesso decreto legislativo, è assicurato dall'organismo di controllo e certificazione per l'agroalimentare e l'ambiente, avvalendosi di collaboratori o dipendenti addetti all'attività di controllo e certificazione che «non devono [...] essere interessati da procedimenti penali in corso per delitti non colposi per i quali la legge commina la pena di reclusione non inferiore nel minimo a due anni o nel massimo a cinque anni, ovvero per i delitti di cui agli articoli 513, 515, 516, 517, 517-bis, 640 e 640-bis del codice penale [...]».

L'Allegato 2 in parola è richiamato, come detto, dall'art. 4, comma 6, lettera *a*), del d.lgs. n. 20 del 2018, contenente, in conformità alla normativa dell'Unione europea - ed in particolare del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, del 28 giugno 2007, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CEE) n. 2092/91 - i principi e le disposizioni per la razionalizzazione, la regolazione e l'armonizzazione del sistema dei controlli e di certificazione delle attività di produzione, trasformazione, commercializzazione, importazione di prodotti ottenuti secondo il metodo di agricoltura biologica e la relativa disciplina sanzionatoria.

Il regolamento europeo incaricava gli Stati membri di designare le autorità responsabili dei controlli in materia di agricoltura biologica, stabilendo che l'autorità designata potesse delegare i propri compiti ad uno o più organismi di controllo, debitamente autorizzati e posti sotto la sua vigilanza (art. 27, comma 4).

Il d.lgs. n. 20 del 2018, previa individuazione dell'autorità competente nel Ministero per le politiche agricole e forestali (art. 4, comma 1), ha previsto che i compiti di controllo e certificazione possano essere da esso delegati ad uno o più organismi, i quali devono rivolgere al Ministero apposita istanza di autorizzazione (art. 4, comma 2). L'ottenimento e il mantenimento dell'autorizzazione sono subordinati, tra l'altro, al possesso di specifici requisiti di «idoneità morale, imparzialità, ed assenza di conflitto di interesse dei propri rappresentanti, degli amministratori, del personale addetto all'attività di controllo e certificazione, secondo quanto specificato dall'allegato 2» (art. 4, comma 6, lettera *a*).

Il richiamato Allegato 2 precisa che, al fine di assicurare i predetti requisiti, nonché quello di imparzialità, i rappresentanti, gli amministratori degli organismi di controllo e certificazione e il personale addetto allo svolgimento di tale attività «non devono aver riportato condanne definitive (o decreto penale di condanna divenuto irrevocabile o sentenza di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale) o essere interessati da procedimenti penali in corso per delitti non colposi per i quali la legge commina la pena di reclusione non inferiore nel minimo a due anni o nel massimo a cinque anni, ovvero per i delitti di cui agli articoli 513, 515, 516, 517, 517-bis, 640 e 640-bis del codice penale, ovvero condanne che importano l'interdizione dai pubblici uffici per durata superiore a tre anni».



Secondo il rimettente, tale ultima disposizione, nella parte in cui esige, in funzione dell'ottenimento e del mantenimento dell'autorizzazione da parte dell'organismo di controllo e certificazione, che i collaboratori e i dipendenti, di cui esso si avvale per lo svolgimento di tale attività, non siano «interessati da procedimenti penali in corso per delitti non colposi per i quali la legge commina la pena di reclusione non inferiore nel minimo a due anni o nel massimo a cinque anni, ovvero per i delitti di cui agli articoli 513, 515, 516, 517, 517-bis, 640 e 640-bis del codice penale», lederebbe, per un verso, il principio di ragionevolezza (ponendosi in contrasto con l'art. 3 Cost.) e, per altro verso, la presunzione di innocenza (ponendosi in contrasto con gli artt. 27, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 2, CEDU e all'art. 48 CDFUE).

L'ordinanza di remissione è stata emessa nell'ambito di un giudizio introdotto da un lavoratore parasubordinato, svolgente mansioni di tecnico ispettore addetto al controllo e alla certificazione dei prodotti da agricoltura biologica, il quale, dopo avere ricevuto, dalla competente procura della Repubblica, avviso di conclusione delle indagini preliminari per i reati di cui agli artt. 81, 640-bis, 48 e 479, in relazione all'art. 476, del codice penale, si era visto risolvere, da parte dell'organismo di controllo e certificazione nel cui interesse aveva svolto la predetta attività, il contratto di collaborazione coordinata e continuativa precedentemente stipulato.

Il giudice *a quo* riferisce che il ricorrente, G. B. - premesso che aveva ricevuto dalla società S. e S. srl, organismo di controllo e certificazione per l'agroalimentare e l'ambiente, una nota di interruzione del rapporto di collaborazione coordinata e continuativa precedentemente instaurato, fondata sul sopravvenuto venir meno di uno dei presupposti necessari per la conservazione dell'autorizzazione ministeriale allo svolgimento delle predette attività - aveva domandato l'accertamento dell'illegittimità di tale atto di recesso, nonché la condanna della società recedente al risarcimento del danno, adducendo l'illegittimità costituzionale delle norme di legge poste a fondamento dell'atto datoriale.

Il rimettente espone che analoga eccezione era stata sollevata dalla società convenuta, costituitasi in giudizio, la quale, nel rimarcare la legittimità del proprio operato, ne aveva evidenziato il carattere necessitato, avuto riguardo all'esigenza di ottemperare a norme di legge a suo avviso costituzionalmente illegittime.

1.1.- Il giudice *a quo*, nell'aderire ai sospetti di illegittimità costituzionale delle disposizioni contenute nell'Allegato 2, punto C, numero 3), lettera *a*), al d.lgs. n. 20 del 2018, in ordine alle modalità di assicurazione del requisito di idoneità morale dell'organismo di controllo e certificazione (con riferimento alla necessità che gli addetti a tale attività non siano interessati da procedimenti penali relativi a specifiche tipologie di reati), ritiene, anzitutto, che le questioni siano rilevanti nel giudizio principale.

Evidenzia, al riguardo, che, essendo stato basato (l'atto recessivo) unicamente sulla necessità di ottemperare alle disposizioni tacciate di illegittimità costituzionale, ove le questioni fossero fondate, il recesso operato dalla società convenuta dovrebbe reputarsi illegittimo (e le domande proposte dal ricorrente dovrebbero essere accolte), atteso che la disciplina del contratto di collaborazione coordinata e continuativa non attribuiva al committente, nel caso di specie, la facoltà di recedere ad nutum, e che, pertanto, l'esercizio di tale potere era subordinato alla sussistenza di una giusta causa, nella specie mancante.

Al contrario, ove le questioni di legittimità costituzionale fossero ritenute non fondate, si confermerebbe la validità della base normativa giustificativa dell'atto datoriale volto a porre fine al rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, cosicché le domande formulate dal ricorrente dovrebbero essere rigettate.

1.2.- Le questioni, poi, sarebbero altresì non manifestamente infondate.

Dall'esame sistematico delle disposizioni del codice di procedura penale in materia di «procedimento» e «processo» (ed in particolare dall'art. 60 cod. proc. pen.) emergerebbe con evidenza che la nozione di «procedimento penale» ricomprende necessariamente l'intera sequenza di atti posti in essere dall'iscrizione della notizia di reato (art. 335 cod. proc. pen.) al passaggio in giudicato della sentenza di non luogo a procedere, di proscioglimento o di condanna, mentre la nozione di processo, più ristretta, ricomprenderebbe la sequenza di atti compiuti a seguito della richiesta di rinvio a giudizio (ossia le fasi successive all'esercizio dell'azione penale), allorché la persona sottoposta alle indagini (indagato) assuma il diverso status di imputato.

Ciò posto, l'espressione «essere interessati da procedimenti penali», contenuta nella norma sospettata di illegittimità costituzionale, concernerebbe il «procedimento penale» propriamente detto, cioè l'intera fase ricompresa tra l'iscrizione nel registro degli indagati e il provvedimento penale definitivo.

Dunque, ai sensi dell'Allegato 2, punto C, numero 3), lettera *a*), al d.lgs. n. 20 del 2018, l'impossibilità di svolgere le mansioni di addetto al controllo e alla certificazione in materia di agricoltura biologica si porrebbe, in funzione della necessità di assicurare il prescritto requisito di idoneità morale, non soltanto per le persone condannate in sede penale o per quelle rispetto alle quali è stato chiesto dal pubblico ministero il rinvio a giudizio, ma anche per le persone semplicemente indagate, rispetto alle quali, in seguito all'acquisizione di una notizia di reato, il pubblico ministero, prima ancora che sia stato acquisito alcun elemento atto a confermare o smentire la notizia medesima, abbia doverosamente disposto l'avvio delle indagini preliminari mediante iscrizione nell'apposito registro.



Il carattere necessitato di tale risultato interpretativo (rispetto al quale non vi sarebbe la possibilità di un'interpretazione alternativa, costituzionalmente orientata) proietterebbe la disposizione censurata in una situazione di illegittimità costituzionale.

In primo luogo, la norma violerebbe l'art. 3 Cost., ponendosi in contrasto con il principio di ragionevolezza, giacché, equiparando la posizione di chi è sottoposto ad indagini preliminari a quella di coloro che abbiano visto accertata la loro responsabilità penale, sia pure in via non definitiva, configurerebbe una conseguenza eccessivamente grave e sproporzionata rispetto agli obiettivi avuti di mira dal legislatore europeo con l'introduzione del requisito dell'idoneità morale previsto dal regolamento n. 834 del 2007.

Nel bilanciamento tra l'interesse dello Stato a che sia assicurato il predetto requisito e l'interesse del lavoratore ad essere considerato innocente sino al provvedimento irrevocabile di condanna, sarebbe ingiustificatamente penalizzato questo secondo interesse.

Inoltre, la disposizione sospettata di illegittimità costituzionale introdurrebbe un elemento di forte incoerenza nel sistema normativo, in quanto si porrebbe in contrasto con l'univoca linea tendenziale dell'ordinamento volta ad attribuire rilevanza esclusivamente alle sentenze di condanna, sia pure non definitive. Tale linea emergerebbe, in particolare, in funzione della individuazione di situazioni ostative all'assunzione di incarichi pubblici o in enti privati a controllo pubblico (decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante «Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190»), alla possibilità di ricoprire cariche elettive e di governo (artt. 1, 6, 7 e 10 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, recante «Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190»), al diritto di partecipare a procedure di appalto o concessione (art. 80 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante «Codice dei contratti pubblici») e allo svolgimento di funzioni amministrative nell'ambito degli enti locali (già art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, recante «Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale», poi rifluito nelle disposizioni di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»).

In secondo luogo, la disposizione contenuta nell'Allegato 2, punto C, numero 3), lettera *a*), al d.lgs. n. 20 del 2018, violerebbe gli artt. 27, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 2, CEDU e all'art. 48 CDFUE, ponendosi in contrasto con il principio della presunzione di innocenza.

2.- Nel giudizio incidentale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

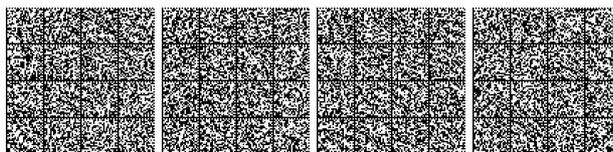
La difesa statale ha, anzitutto, eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza, censurando, per un verso, la mancata indagine, da parte del rimettente, in ordine alla possibilità dell'adozione di una misura conservativa del rapporto di lavoro da parte dell'ente committente, ed evidenziando, per altro verso, che il dubbio di ragionevolezza avrebbe dovuto essere enunciato comparando, non già la situazione dell'indagato a quella del condannato, ma la situazione di quest'ultimo all'indagato per delitti non colposi per i quali la legge commina la pena della reclusione non inferiore nel minimo a due anni o nel massimo a cinque anni, ovvero per i delitti di cui agli artt. 513, 515, 516, 517, 517-*bis*, 640 e 640-*bis* cod. pen.

Con specifico riguardo alla censura di violazione della presunzione di innocenza, la difesa statale ne ha eccepito l'inammissibilità, in quanto il giudice *a quo*, in modo meramente assertivo, si sarebbe limitato ad indicare i parametri evocati e le norme interposte, senza illustrare le ragioni del sospetto di illegittimità costituzionale.

Nel merito, l'interveniente ha chiesto dichiararsi non fondate le questioni di legittimità costituzionale in esame.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 10 novembre 2020 (reg. ord. n. 88 del 2021), il Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'Allegato 2, punto C, numero 3), lettera *a*), del decreto legislativo 23 febbraio 2018, n. 20, recante «Disposizioni di armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica, predisposto ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lett. *g*), della legge 28 luglio 2016, n. 154, e ai sensi dell'articolo 2 della legge 12 agosto 2016, n. 170», nella parte in cui prevede che il requisito di idoneità morale, di indipendenza, di imparzialità e assenza di conflitto di interesse di cui all'art. 4, comma 6, lettera *a*), dello stesso decreto legislativo, è assicurato dall'organismo di controllo



e certificazione per l'agroalimentare e l'ambiente, avvalendosi di collaboratori o dipendenti addetti all'attività di controllo e certificazione che, tra l'altro, non debbono «essere interessati da procedimenti penali in corso per delitti non colposi per i quali la legge commina la pena di reclusione non inferiore nel minimo a due anni o nel massimo a cinque anni, ovvero per i delitti di cui agli articoli 513, 515, 516, 517, 517-bis, 640 e 640-bis del codice penale».

La disposizione censurata violerebbe, anzitutto, l'art. 3 della Costituzione, per lesione del principio di ragionevolezza, perché, equiparando la posizione di chi è sottoposto ad indagini preliminari a quella di coloro di cui è stata accertata la responsabilità penale, sia pure in via non definitiva, per un verso configurerebbe una conseguenza eccessivamente grave e sproporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti con l'introduzione del requisito dell'idoneità morale del personale addetto all'attività di controllo e certificazione dei prodotti di agricoltura biologica, atteso che nel bilanciamento tra l'interesse dello Stato a che sia assicurato il predetto requisito e l'interesse del lavoratore ad essere considerato innocente sino al provvedimento irrevocabile di condanna, sarebbe ingiustificatamente penalizzato questo secondo interesse; per altro verso, introdurrebbe un elemento di forte incoerenza nel sistema normativo, ponendosi in contrasto con la linea di tendenza ordinamentale volta ad attribuire rilevanza - in funzione della individuazione di situazioni ostative all'assunzione di incarichi pubblici o in enti privati a controllo pubblico, alla possibilità di ricoprire cariche elettive e di governo, e al diritto di partecipare a procedure di appalto o concessione e allo svolgimento di funzioni amministrative nell'ambito degli enti locali - esclusivamente alle sentenze di condanna, sia pure non definitive.

In secondo luogo, la norma sospettata di illegittimità costituzionale violerebbe gli artt. 27, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 2, 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. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, ponendosi in contrasto con il principio della presunzione di innocenza.

2.- Preliminarmente, va osservato che sussiste la rilevanza delle questioni nel giudizio *a quo*.

Secondo la difesa statale - che ha censurato che sia stata omessa l'indagine, nell'ordinanza di rimessione, in ordine alla possibilità dell'adozione di una misura conservativa del rapporto di lavoro da parte dell'ente committente - la mancanza del requisito di idoneità morale, di indipendenza, di imparzialità e assenza di conflitto di interesse nel personale addetto all'attività di controllo e certificazione non pregiudicherebbe la prosecuzione di un valido rapporto di lavoro tra questo personale e l'organismo di controllo e certificazione, ma solo la possibilità, per quest'ultimo, di ottenere e mantenere l'autorizzazione a svolgere i predetti compiti. Per evitare il diniego dell'autorizzazione (o la revoca di quella già ottenuta), l'organismo non sarebbe costretto a risolvere il contratto di lavoro, essendo sufficiente, appunto, l'adozione di una misura conservativa, mediante l'emissione di un provvedimento cautelare di sospensione sino alla conclusione del procedimento penale. La decisione sulle domande formulate nel giudizio *a quo* (aventi ad oggetto l'accertamento dell'illegittimità del recesso e la condanna del datore di lavoro al risarcimento del danno) non sarebbe, dunque, subordinata al giudizio di legittimità costituzionale sulla norma indubbiata.

In contrario può, tuttavia, osservarsi che, nella fattispecie in esame, il rapporto intercorrente tra le parti del giudizio principale non ha la natura di lavoro subordinato, ma trova la sua fonte in un contratto di collaborazione coordinata e continuativa, avente ad oggetto, secondo quanto riferito dal giudice *a quo*, lo svolgimento delle funzioni di controllo e certificazione dei prodotti biologici, vale a dire proprio (e specificamente) le funzioni che presuppongono, nel personale addetto, i requisiti di idoneità morale previsti dalla norma tacciata di illegittimità costituzionale.

Ne deriva che, da un lato, non trovano applicazione gli istituti tipici che caratterizzano le prerogative del datore di lavoro nella fase esecutiva del rapporto di lavoro subordinato (come lo *ius variandi* e la sospensione cautelare del dipendente); dall'altro lato, il venir meno, nella persona del collaboratore, dei requisiti di idoneità morale cui la norma censurata subordina la possibilità di svolgimento dell'attività dedotta nel contratto di collaborazione coordinata e continuativa, è circostanza idonea a determinare l'impossibilità sopravvenuta della prestazione, sub specie di impossibilità giuridica, cui consegue la risoluzione del rapporto contrattuale (art. 1463 del codice civile).

Poiché il rimettente ha evidenziato che il recesso datoriale si fonda unicamente sulla sopravvenuta mancanza dei predetti requisiti di idoneità morale (quale giusta causa di risoluzione in assenza della previsione della facoltà di recesso ad nutum), le sollevate questioni di legittimità costituzionale sono rilevanti, in quanto il giudizio sulla legittimità o meno del recesso dipende da quello sulla legittimità costituzionale della norma posta a fondamento dello stesso.

3.- Prima di procedere ad esaminare il merito delle questioni, giova premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento, quanto alla disciplina del sistema dei controlli e della certificazione dei prodotti da agricoltura biologica, con particolare riguardo ai requisiti soggettivi richiesti per lo svolgimento delle funzioni di controllo e certificazione, nell'ambito del sistema generale di regole ed istituti che, nei diversi settori dell'ordinamento, riconnettono all'accertamento di determinati reati la produzione di effetti giuridici extrapenalistici, incidenti in modo limitativo o addirittura privativo sui diritti soggettivi delle persone interessate dall'accertamento medesimo.



A livello eurounitario, la disciplina di massima relativa al sistema dei controlli e di certificazione delle attività di produzione, trasformazione, commercializzazione, importazione di prodotti ottenuti secondo il metodo agricolo e agroalimentare biologico, è contenuta nel regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, del 28 giugno 2007, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CEE) n. 2092/91, il quale pone, come principio di carattere generale, quello per cui il sistema di controllo deve permettere la tracciabilità di ogni prodotto in tutte le fasi della produzione, preparazione e distribuzione, al fine di garantire che i beni di consumo derivanti da agricoltura biologica siano stati prodotti nel rispetto dei requisiti stabiliti nel regolamento medesimo.

A tal uopo, il regolamento suddetto - applicabile *ratione temporis* e successivamente sostituito dal regolamento 2018/848/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici - stabilisce, in particolare, che gli Stati membri istituiscono un sistema di controllo e designano una o più autorità competenti (art. 27, comma 1).

L'autorità designata può conferire le sue competenze di controllo ad una o più autorità di controllo, le quali devono offrire adeguate garanzie di oggettività e imparzialità e disporre di personale qualificato nonché delle risorse necessarie per svolgere le loro funzioni; l'autorità designata può, inoltre, delegare i propri compiti ad uno o più organismi di controllo, nel qual caso gli Stati membri designano le autorità responsabili dell'autorizzazione e della vigilanza su detti organismi (art. 27, comma 4, lettere a e b).

Sia le autorità di controllo che gli organismi di controllo consentono alle autorità competenti di accedere ai loro uffici ed impianti e forniscono qualsiasi informazione e assistenza ritenuta necessaria per l'adempimento degli obblighi ad essi incombenti (art. 27, comma 11).

Gli organismi di controllo, debitamente accreditati, devono possedere l'esperienza, le attrezzature e le infrastrutture necessarie per l'espletamento dei compiti loro delegati; devono disporre di personale qualificato ed esperto; devono essere imparziali e liberi da qualsiasi conflitto di interessi (art. 27, comma 5).

In caso di carenze nell'espletamento dei compiti, l'autorità competente può ritirare la delega. Questa è ritirata senza indugio se l'organismo di controllo non adotta correttivi appropriati e tempestivi (art. 27, comma 8).

Il d.lgs. n. 20 del 2018 prevede che, al fine di svolgere i compiti di organismo di controllo, gli enti accreditati ai sensi della normativa europea e nazionale vigente presentano istanza di autorizzazione al Ministero per le politiche agricole e forestali (art. 4, comma 1).

Ai fini dell'autorizzazione, il Ministero accerta la sussistenza di specifici requisiti, che devono essere assicurati per l'intera durata dell'autorizzazione medesima (art. 4, comma 6).

Tra questi requisiti, oltre quelli di carattere oggettivo, concernenti l'adeguatezza delle strutture e delle risorse strumentali e umane rispetto ai compiti delegati (art. 4, comma 6, lettere b e c), vi sono quelli, di carattere soggettivo, concernenti l'idoneità morale, l'imparzialità e l'assenza di conflitto di interesse dei propri rappresentanti, degli amministratori e del personale addetto all'attività di controllo e certificazione, i quali sono specificati nell'Allegato 2 al decreto legislativo (art. 4, comma 6, lettera a).

Il citato Allegato 2, espressamente dedicato ai «Requisiti dell'organismo di controllo», prevede, al punto C, le modalità attraverso le quali viene assicurato il requisito di idoneità morale, di indipendenza, di imparzialità e assenza di conflitto di interessi.

A tal uopo, si dispone che siano fissati e resi pubblici criteri per stabilire congrue tariffe da applicare agli operatori e si vieta all'organismo di controllo di svolgere attività di consulenza, nel settore dell'agricoltura biologica, a favore degli operatori assoggettati (Allegato 2, punto C, numeri 1 e 2).

Si prevede, inoltre, che i rappresentanti, gli amministratori degli organismi di controllo e certificazione e il personale addetto allo svolgimento di tale attività «non devono aver riportato condanne definitive (o decreto penale di condanna divenuto irrevocabile o sentenza di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale) o essere interessati da procedimenti penali in corso per delitti non colposi per i quali la legge commina la pena di reclusione non inferiore nel minimo a due anni o nel massimo a cinque anni, ovvero per i delitti di cui agli articoli 513 515, 516, 517, 517-bis, 640 e 640-bis del codice penale, ovvero condanne che importano l'interdizione dai pubblici uffici per durata superiore a tre anni» (Allegato 2, punto C, numero 3, lettera a).

Nel prevedere, direttamente e in negativo, una modalità di assicurazione del requisito di idoneità morale che l'organismo di controllo deve possedere per ottenere la prescritta autorizzazione, la norma in parola stabilisce, indirettamente e in positivo, una misura extrapenale, limitativa di un diritto soggettivo della persona, quale effetto dell'accertamento della responsabilità penale (o della sottoposizione ad un procedimento penale) per determinati reati: chi abbia riportato una sentenza definitiva di condanna o di patteggiamento o un decreto penale irrevocabile di condanna o, semplicemente, sia interessato da un procedimento penale in corso per uno dei delitti specificamente previsti dalla



norma o comunque per delitti non colposi per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel minimo a due anni o nel massimo a cinque anni, non può assumere l'ufficio di amministratore o rappresentante di un organismo di controllo e certificazione né può obbligarsi a svolgere, in qualsiasi forma (subordinata, parasubordinata o autonoma), l'attività di controllo e certificazione dei prodotti biologici nell'interesse dell'organismo medesimo; ad analoga preclusione va incontro chi abbia riportato condanne che importano l'interdizione dai pubblici uffici per una durata superiore a tre anni.

Infine va considerato che la recente delega al Governo per la revisione, l'armonizzazione e la razionalizzazione della normativa sui controlli per la produzione agricola e agroalimentare biologica (art. 19 della legge 9 marzo 2022, n. 23, recante «Disposizioni per la tutela, lo sviluppo e la competitività della produzione agricola, agroalimentare e dell'acquacoltura con metodo biologico»), pur prevedendo la revisione, l'aggiornamento e il rafforzamento del sistema dei controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica, di cui al richiamato d.lgs. n. 20 del 2018 - mediante principi e criteri direttivi, tra cui figura quello relativo alla «revisione, aggiornamento e rafforzamento del sistema dei controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica, di cui al decreto legislativo 23 febbraio 2018, n. 20» (art. 19, comma 1, lettera a) -, non incide sui termini delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

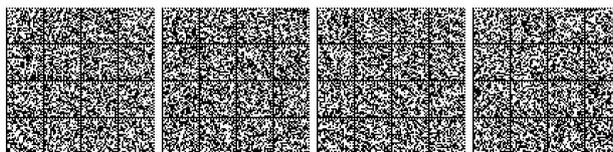
4.- Tenendo conto del contenuto della norma sospettata di illegittimità costituzionale, deve considerarsi che anche altre disposizioni, in diversi settori dell'ordinamento, svolgono la medesima funzione di comprimere la sfera giuridica dei soggetti a carico dei quali sia stato svolto un accertamento penale, prevedendo limitazioni all'esercizio di determinati diritti soggettivi.

Con riguardo al diritto di libertà di iniziativa economica privata e di libertà negoziale (art. 41 Cost.), misure siffatte sono stabilite, ad esempio, nel decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), il quale prevede che la condanna con sentenza definitiva o decreto penale di condanna divenuto irrevocabile o sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, per specifici delitti, costituisce motivo di esclusione dell'operatore economico dalla partecipazione a una procedura d'appalto o di concessione (art. 80, comma 1).

Con riguardo al diritto di elettorato passivo e di assunzione di incarichi di governo, il decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190) - cosiddetta "legge Severino" - prevede che non possono essere candidati e non possono comunque ricoprire la carica di deputato e senatore né cariche elettive regionali o presso gli enti locali, né incarichi di governo coloro che hanno riportato condanne definitive per specifici delitti non colposi (artt. 1, 6, comma 1, 7, comma 1, e 10, comma 1). Il medesimo decreto legislativo prevede, inoltre, la sospensione dalle cariche di amministratore degli enti regionali e locali (presidente della Provincia, sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale, eccetera) in capo a coloro i quali abbiano riportato una condanna non definitiva per specifici delitti, in particolare contro la pubblica amministrazione (art. 11, comma 1).

In ordine all'assunzione di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 (Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190) prevede che a coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per reati contro la PA, non possono essere conferiti incarichi amministrativi di vertice o di amministratore negli enti pubblici statali, regionali e locali, né incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni o di amministratore in enti di diritto privato in controllo pubblico, ivi compresi quelli di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali del servizio sanitario nazionale (art. 3). L'impossibilità di assumere incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni è una misura limitativa extrapenale dipendente dall'accertamento del reato che afferisce al medesimo diritto soggettivo limitato dalla misura prevista dalla norma oggetto delle questioni di legittimità costituzionale in esame, poiché incide sull'attitudine a essere parte di un rapporto di lavoro subordinato o parasubordinato, sia pure di natura pubblicistica.

Misure extrapenali limitative di situazioni giuridiche soggettive in connessione con l'accertamento della responsabilità penale, sono previste, ancora, nel decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). Nella formulazione precedente alle modifiche apportate dall'art. 7, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2004, n. 140, l'art. 58 del citato decreto legislativo stabiliva che coloro che avessero riportato condanne definitive per specifici delitti contro la PA, nonché per il delitto di associazione di tipo mafioso, per determinati delitti concernenti sostanze stupefacenti o psicotrope e per altri gravi reati, non potessero essere candidati alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali e non potessero, tra l'altro, ricoprire le cariche di presidente



della Provincia, sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale, nonché quelle di presidente e componente del consiglio circoscrizionale, del consiglio di amministrazione dei consorzi, dei consigli e delle giunte delle unioni di Comuni e degli organi delle Comunità montane.

Questa disposizione, abrogata dall'art. 17 del d.lgs. n. 235 del 2012, è oggi confluita nell'art. 10, comma 1, del Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, emanato con il medesimo decreto legislativo.

5.- Può, quindi, dirsi che è ricorrente l'evenienza che l'ordinamento riconnetta, all'accertamento di specifici delitti, identificati in base al bene giuridico tutelato dalle relative norme incriminatrici o in base all'entità della pena da queste comminata, la produzione di effetti giuridici extrapenali, con implicazioni limitative delle facoltà inerenti ai diritti soggettivi delle persone interessate dall'accertamento medesimo.

Queste misure extrapenali - al di fuori del settore delle leggi antimafia nel quale le esigenze di prevenzione trovano la loro massima espressione - scattano in genere quando l'accertamento penale ha raggiunto un certo stadio di affidabilità, corrispondente, se non al grado di certezza derivante dalla emissione di una sentenza definitiva di condanna o di applicazione della pena oppure di un decreto penale irrevocabile, quanto meno a quello derivante da una condanna non definitiva.

La linea tendenziale dell'ordinamento è, dunque, quella di riconoscere uno specifico presupposto di applicabilità della misura extrapenale alla circostanza che l'accertamento della responsabilità penale sia stato oggetto di un primo vaglio giudiziario. Questo presupposto trova fondamento nell'esigenza di operare un ragionevole bilanciamento tra l'interesse della persona a esercitare i propri diritti soggettivi e l'interesse dello Stato ad evitare che gli autori (o, in casi limite, i gravemente indiziati) di determinati reati pongano in essere condotte idonee a ledere o porre in pericolo interessi contigui al bene giuridico tutelato dalla norma incriminatrice violata, nonché, quando si tratti di diritti connessi all'esercizio di cariche pubbliche o di pubblici uffici, gli interessi tutelati dagli artt. 54 e 97 Cost.

6.- Da questa linea tendenziale il legislatore si è discostato notevolmente con l'emanazione della norma contenuta nell'Allegato 2, punto C, numero 3), lettera a), al d.lgs. n. 20 del 2018 (oggetto delle questioni di legittimità costituzionale in esame), giacché in questo caso la misura extrapenale limitativa di un diritto soggettivo (il diritto al lavoro) della persona sottoposta a procedimento penale consegue all'accertamento del reato, sia pure con sentenza di condanna non definitiva (purché, però, comportante l'interdizione dai pubblici uffici per una durata superiore a tre anni), soltanto quando si tratti di reati diversi da quelli specificamente contemplati dalla norma stessa.

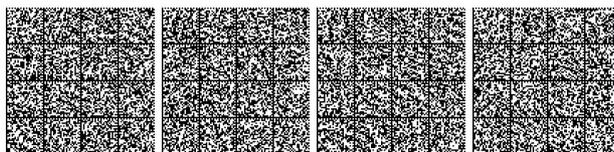
Allorché, invece, si tratti dei delitti previsti dagli artt. 513 (Turbata libertà dell'industria o del commercio), 515 (Frode nell'esercizio del commercio), 516 (Vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine), 517 (Vendita di prodotti industriali con segni mendaci), eventualmente aggravati ai sensi dell'art. 517-bis, oppure dei delitti previsti dagli artt. 640 (Truffa) e 640-bis (Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche) del codice penale o, comunque, di delitti non colposi per i quali è comminata la pena della reclusione non inferiore nel minimo a due anni o nel massimo a cinque anni, l'accertamento del reato, sia pure non definitivo, non è necessario, essendo sufficiente che il soggetto sia semplicemente "interessato" dal relativo procedimento penale in corso.

L'accento della norma, che utilizza l'espressione atecnica dell'interessamento, anziché quella, più propriamente tecnica, della sottoposizione a procedimento penale, cade sulla locuzione «procedimento».

La norma sospettata di illegittimità costituzionale prevede dunque che la misura extrapenale limitativa di un diritto soggettivo scatti, in correlazione con taluni delitti, sin dal momento in cui la persona è interessata dal (ossia sottoposta *al*) procedimento penale, e cioè sin dalla fase iniziale dell'accertamento penale, allorché il PM, ricevuta la notizia di reato, proceda all'iscrizione, che non postula alcun riscontro della notizia medesima, ma, in quanto atto a tutela dell'indagato, costituisce essa stessa il presupposto per procedere alla verifica della sua fondatezza.

7.- In questo contesto normativo, la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. è fondata, con assorbimento di quelle riferite agli ulteriori parametri (artt. 27, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 2, CEDU) evocati dal giudice rimettente.

8.- Ponendosi in contrasto con la descritta linea tendenziale dell'ordinamento (di cui sopra, al punto 4), che radica il presupposto di operatività delle misure limitative extrapenali nella circostanza che l'accertamento della responsabilità penale del sottoposto abbia raggiunto un livello di certezza o, in casi limite, di rilevante probabilità, la norma contenuta nell'Allegato 2, punto C, numero 3), lettera a), al d.lgs. n. 20 del 2018, non solo non richiede che l'accertamento penale sia stato consacrato in una sentenza di condanna, anche non definitiva, ma prevede che esso possa mancare del tutto, rendendo applicabile la misura anche in caso di mera iscrizione nel registro delle



notizie di reato (art. 335 cod. proc. pen.) a seguito di denunce che potrebbero rivelarsi del tutto infondate e persino calunniose. L'iscrizione del nome della persona alla quale il reato stesso è attribuito comporta già che la stessa possa dirsi «essere interessat[a] da procedimenti penali in corso» per uno dei reati rientranti nel catalogo contenuto nella disposizione censurata.

Il carattere irragionevole di siffatte scelte legislative è stato già ritenuto da questa Corte in plurime occasioni.

Ad esempio è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di quelle norme (gli artt. 33, comma 7, lettera c, della legge 30 luglio 2002, n. 189, recante «Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo» e 1, comma 8, lettera c, del decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195, recante «Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari», convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2002, n. 222) che facevano derivare dalla semplice presentazione di una denuncia per uno dei reati per i quali fosse previsto l'arresto obbligatorio o facoltativo in flagranza, il rigetto dell'istanza di regolarizzazione del lavoratore extracomunitario (sentenza n. 78 del 2005). A quel proposito questa Corte ha affermato che nel nostro ordinamento la denuncia è «atto che nulla prova riguardo alla colpevolezza o alla pericolosità del soggetto indicato come autore degli atti che il denunciante riferisce. Essa obbliga soltanto gli organi competenti a verificare se e quali dei fatti esposti in denuncia corrispondano alla realtà e se essi rientrino in ipotesi penalmente sanzionate, ossia ad accertare se sussistano le condizioni per l'inizio di un procedimento penale».

Considerazioni analoghe sono alla base della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 47-ter, ultimo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui faceva derivare automaticamente la sospensione della detenzione domiciliare dalla presentazione di una denuncia per il reato previsto dal comma ottavo dello stesso articolo (sentenza n. 173 del 1997). Questa Corte ha osservato, al riguardo, che la norma, non lasciando spazio per un accertamento, sia pure incidentale e limitato alla verifica del *fumus* sulla esistenza del reato (di evasione), urtava indubbiamente contro il principio di ragionevolezza.

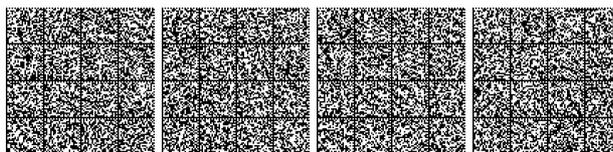
Parimenti questa Corte (sentenza n. 239 del 1996) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 110 del d.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43 (Istituzione del Servizio di riscossione dei tributi e di altre entrate dello Stato e di altri enti pubblici, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge 4 ottobre 1986, n. 657), che prevedeva la sospensione dell'ufficiale di riscossione dei tributi dall'impiego e dall'abilitazione per il solo fatto di essere sottoposto a procedimento penale per falsità nelle relazioni di notifica, in attesa della definizione del procedimento stesso.

Analogo difetto di coerenza e ragionevolezza intrinseca presenta ora la disposizione censurata nella misura in cui collega conseguenze pregiudizievoli per la persona, privandola del requisito di idoneità morale per lo svolgimento dell'attività di controllo in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica, in modo automatico per il solo fatto di «essere interessat[a] da procedimenti penali in corso», anche a prescindere da una formale imputazione e dal relativo vaglio del giudice; ciò che certamente è all'inizio del procedimento penale con l'iscrizione della persona nel registro delle notizie di reato (art. 335 cod. proc. pen.), ma lo è anche in seguito con la notifica dell'avviso all'indagato della conclusione delle indagini preliminari (art. 415-bis cod. proc. pen.).

9.- Vi è altresì che la questione sollevata dal giudice rimettente - ancora in riferimento all'art. 3 Cost. - chiama in causa, oltre alle istanze di coerenza dell'ordinamento giuridico, anche la ragionevolezza della scelta discrezionale del legislatore in ordine al bilanciamento degli interessi costituzionali in gioco; ragionevolezza che questa Corte ha ritenuto sussistere in ipotesi ben circoscritte.

L'adeguatezza di tale bilanciamento è stata affermata nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012 (cosiddetta «legge Severino»), che prevede la sospensione di diritto dalla carica di amministratore locale di coloro i quali siano stati condannati in via non definitiva per determinati reati contro la pubblica amministrazione. Si è posto in rilievo che, di fronte a una grave situazione di illegalità nella PA, una condanna non definitiva può far sorgere l'esigenza cautelare di sospendere temporaneamente il condannato dalla carica, per evitare un «inquinamento» dell'amministrazione e per garantirne la «credibilità» presso il pubblico, cioè il rapporto di fiducia dei cittadini verso l'istituzione, talché la scelta operata dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità si colloca all'interno dei confini di un ragionevole bilanciamento dei vari valori costituzionali che vengono in considerazione (sentenza n. 236 del 2015).

Inoltre, proprio nella prospettiva di un tale bilanciamento tra il menzionato interesse pubblico e gli altri interessi, anche privati, in gioco, la sospensione dalla carica di amministratore locale costituisce misura diretta a evitare che coloro che sono stati condannati anche in via non definitiva per determinati reati gravi o comunque offensivi della PA rivestano cariche amministrative, mettendo così in pericolo il buon andamento dell'amministrazione stessa e la sua onorabilità (sentenza n. 36 del 2019).



10.- Invece, nella fattispecie in esame, siffatto bilanciamento è stato operato dal legislatore in maniera non equilibrata, con sacrificio non proporzionato di chi, essendo in possesso dei requisiti di moralità per esercitare l'attività di controllo, si trova ad essere «interessat[o] da procedimenti penali in corso» per determinati reati.

Oltre all'incoerenza rispetto alla linea tendenziale dell'ordinamento di radicare il presupposto di operatività delle misure limitative extrapenali nell'avvenuto accertamento della responsabilità penale del sottoposto mediante l'emissione di una pronuncia di condanna (sia pure non definitiva), rileva, altresì, la circostanza che la capacità di una persona sottoposta a procedimento penale per determinati reati - e come tale «interessat[a] da procedimenti penali in corso» - viene oltre misura limitata per il fatto di essere inibita radicalmente fin dalla sola iscrizione nel registro degli indagati senza che sia emerso alcun fumus del reato medesimo.

La valutazione dell'interesse ad evitare che l'attività di controllo e certificazione dei prodotti da agricoltura biologica sia esercitata da soggetti che abbiano commesso reati contro l'industria, il commercio o il patrimonio (o reati comunque puniti con la pena della reclusione non inferiore nel minimo a due anni e nel massimo a cinque anni) è anticipata a tal punto da impedire lo svolgimento di un'attività lavorativa, quale conseguenza già dell'essere la persona "interessata" da un procedimento penale.

Il principio di ragionevolezza viene posto in sofferenza proprio dall'estensione, coniugata all'automatismo della misura, la quale, pur se non esige che vi sia stato un accertamento irrevocabile del reato, richiede comunque un nesso affidabile - quale riflesso del diritto dell'indagato a non essere considerato colpevole, nel procedimento penale, sino all'emanazione di un provvedimento irrevocabile di condanna - tra la possibile responsabilità penale e l'idoneità a svolgere determinate attività richiedenti particolari requisiti di moralità.

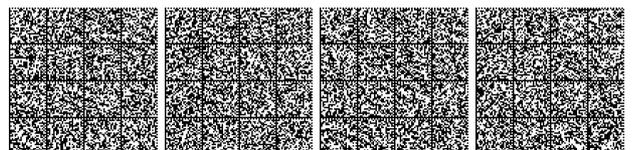
In proposito, giova ricordare che l'esigenza secondo cui «la mera iscrizione del nome della persona nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale non determini effetti pregiudizievoli sul piano civile e amministrativo» è stata tenuta presente dal legislatore nella recente delega legislativa conferita al Governo per le modifiche al codice di procedura penale in materia di indagini preliminari e di udienza preliminare e alle disposizioni dell'ordinamento giudiziario in materia di progetti organizzativi delle procure della Repubblica, tanto da essere elevata a specifico principio e criterio direttivo per il legislatore delegato (art. 1, comma 9, lettera s, della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante «Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari»).

Invece, nella disposizione sottoposta all'odierna verifica di legittimità costituzionale, il legislatore, nel definire il requisito di idoneità morale all'attività di controllo, ha omesso di operare un bilanciamento tra l'interesse della persona a conservare tale requisito, rilevante tanto più quando condiziona il diritto al lavoro (autonomo o subordinato), e l'interesse dello Stato a garantire i requisiti di idoneità morale richiesti per lo svolgimento dell'attività di controllo e di certificazione di prodotti agroalimentari biologici. Vi è al contrario, nella fattispecie, un totale sacrificio del primo interesse - non richiedendosi neppure il mero fumus della responsabilità penale - in misura, quindi, non proporzionata alla tutela del secondo.

11.- In conclusione, la norma contenuta nell'Allegato 2, punto C, numero 3), lettera a), del d.lgs. n. 20 del 2018 - nella parte in cui prevede che, in funzione di assicurare il requisito di idoneità morale, di indipendenza, di imparzialità e di assenza di conflitto di interesse di cui all'art. 4, comma 6, lettera a), dello stesso decreto legislativo, gli addetti all'attività di controllo e certificazione, presso gli organismi di controllo e certificazione per l'agroalimentare e l'ambiente, non devono «essere interessati da procedimenti penali in corso per delitti non colposi per i quali la legge commina la pena di reclusione non inferiore nel minimo a due anni o nel massimo a cinque anni, ovvero per i delitti di cui agli articoli 513, 515, 516, 517, 517-bis, 640 e 640-bis del codice penale» - deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 3 Cost., con assorbimento delle censure relative agli altri parametri evocati nell'ordinanza di rimessione.

La *reductio ad legitimitatem* può essere operata mediante l'espunzione della espressione «o essere interessati da procedimenti penali in corso», non essendo possibile, per la pluralità delle soluzioni ipotizzabili, anche la sostituzione con il riferimento ad una fase avanzata del procedimento stesso o del processo.

Più in particolare - come già rilevato - la disposizione in esame prevede due ordini di presupposti applicativi della misura extrapenale a carico del lavoratore addetto all'attività di controllo e certificazione: il primo ordine di presupposti (provvedimenti di condanna definitivi o "interessamento da" procedimenti penali in corso) riguarda i delitti di cui agli artt. 513, 515, 516, 517, 517-bis, 640 e 640-bis cod. pen., nonché i delitti non colposi comunque puniti con la pena della reclusione non inferiore nel minimo a due anni e nel massimo a cinque anni; il secondo presupposto (condanne comportanti l'interdizione dai pubblici uffici per durata superiore a tre anni) riguarda tutti gli altri reati. La *reductio ad legitimitatem* della norma postula, unicamente, l'eliminazione dell'"interessamento da procedimenti penali in corso", quale circostanza integrante il primo presupposto, il quale viene così ad essere costituito solo dai provvedimenti di condanna irrevocabili.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'Allegato 2, punto C, numero 3), lettera a), del decreto legislativo 23 febbraio 2018, n. 20, recante «Disposizioni di armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica, predisposto ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lett. g), della legge 28 luglio 2016, n. 154, e ai sensi dell'articolo 2 della legge 12 agosto 2016, n. 170», limitatamente alle parole «o essere interessati da procedimenti penali in corso».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 aprile 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 giugno 2022.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE

T\_220152

N. 153

*Sentenza 24 maggio - 17 giugno 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Amministrazione pubblica - Società a partecipazione pubblica - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste - Presidente e membri del consiglio di amministrazione di Finaosta spa - Compensi - Previsione che gli stessi siano stabiliti dall'assemblea, in misura non superiore al doppio di quella prevista per i componenti in carica alla data di approvazione del bilancio 2020 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione di principi fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2021, n. 16, art. 2, comma 1.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; statuto speciale per la Valle d'Aosta, art. 2, lettera a).

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 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2021, n. 16 (Disposizioni in materia di funzionamento e limiti ai compensi degli organi societari di Finaosta S.p.A., nonché di operazioni societarie. Modificazioni alla legge regionale 16 marzo 2006, n. 7), nella parte in cui sostituisce l'art. 14, comma 4, della legge della Regione Valle d'Aosta 16 marzo 2006, n. 7 (Nuove disposizioni concernenti la società finanziaria regionale FINAOSTA S.p.A. Abrogazione della legge regionale 28 giugno 1982, n. 16), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13 settembre 2021, depositato in cancelleria il 21 settembre 2021, iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;  
udito nell'udienza pubblica del 24 maggio 2022 il Giudice relatore Stefano Petitti;  
uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;  
deliberato nella camera di consiglio del 24 maggio 2022.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 13 settembre 2021, depositato il 21 settembre successivo e iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 2, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2021, n. 16 (Disposizioni in materia di funzionamento e limiti ai compensi degli organi societari di Finaosta S.p.A., nonché di operazioni societarie. Modificazioni alla legge regionale 16 marzo 2006, n. 7), nella parte in cui sostituisce l'art. 14, comma 4, della legge della Regione Valle d'Aosta 16 marzo 2006, n. 7 (Nuove disposizioni concernenti la società finanziaria regionale FINAOSTA S.p.A. Abrogazione della legge regionale 28 giugno 1982, n. 16), in riferimento all'art. 2, lettera a), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, relativamente alla materia del coordinamento della finanza pubblica.

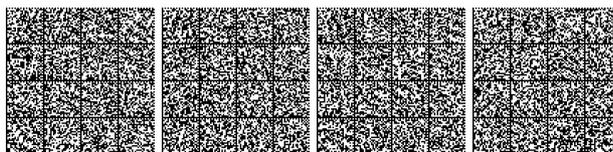
1.1.- Il ricorrente premette che, nell'ambito delle disposizioni introdotte con la legge reg. Valle d'Aosta n. 16 del 2021, il legislatore valdostano è intervenuto, mediante la disposizione impugnata, a disciplinare i limiti ai compensi degli organi societari di Finaosta spa, prevedendo in particolare che «[i] compensi spettanti al Presidente e ai membri del consiglio d'amministrazione sono stabiliti dall'assemblea in misura non superiore al doppio di quella prevista per i componenti in carica alla data di approvazione del bilancio relativo all'esercizio 2020».

Tale previsione contrasterebbe con la normativa statale di principio contenuta nell'art. 11, comma 7, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), secondo il quale, per la determinazione dei compensi degli amministratori delle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni, trovano applicazione, in attesa dell'emanazione del decreto ministeriale di cui all'art. 11, comma 6, del medesimo d.lgs. n. 175 del 2016, le disposizioni di cui all'art. 4, comma 4, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135.

Tale ultima disposizione, in particolare, stabilisce che «[a] decorrere dal 1° gennaio 2015, il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013».

1.2.- Per il fatto di consentire all'assemblea di Finaosta spa di deliberare un incremento dei compensi degli organi della stessa in deroga al limite massimo dell'80 per cento dei costi complessivamente sostenuti nel 2013, la norma impugnata contrasterebbe con l'art. 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012, che è stato ritenuto da alcune sezioni regionali della Corte dei conti principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, rientrando quindi nella competenza legislativa statale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. (sono richiamate le delibere delle sezioni regionali di controllo per la Basilicata del 29 marzo 2018, n. 10, e per la Liguria del 27 marzo 2020, n. 29).

Muovendo dalla ricostruzione della giurisprudenza contabile, l'Avvocatura osserva come la finalità dell'art. 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012 consista nel contenimento dei costi delle società pubbliche e il suo contenuto non possa essere derogato dal legislatore regionale, né facendo valere le aumentate competenze della società, né invocando



la necessità di dare attuazione alle previsioni dei piani di razionalizzazione delle partecipazioni mediante operazioni di alienazione o aggregazione. Solo laddove il costo per l'anno 2013 non sia in concreto rinvenibile, sarebbe possibile considerare «l'onere sostenuto nell'ultimo esercizio nel quale risulti presente un esborso a tale titolo, nel rispetto della stretta necessità e del limite massimo di 240 mila euro» di cui all'art. 11, comma 7 (*recte*: comma 6), del d.lgs. n. 175 del 2016 (sono richiamate la già citata deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria, n. 29 del 2020, e quella della sezione regionale di controllo per il Veneto del 5 febbraio 2018, n. 31).

Secondo il ricorrente, quindi, il limite in parola avrebbe carattere tassativo e, in difetto di espressa previsione di legge statale, non potrebbe «essere derogato dalla Regione in conseguenza di un'evoluzione rispetto alla configurazione originaria della società e neppure invocando una pretesa incongruenza degli emolumenti attribuibili in base all'applicazione di siffatti limiti».

Non troverebbe peraltro applicazione l'art. 36 Cost., perché il rapporto tra amministratore e società non sarebbe riconducibile né a un contratto d'opera, né a un contratto di lavoro subordinato o parasubordinato, ma a un rapporto di tipo societario, «con conseguente disponibilità e rinunciabilità del compenso e piena legittimità di ogni previsione statutaria restrittiva finanche, al limite, della eventuale gratuità dell'incarico».

A fronte di tale contrasto, la disposizione impugnata esorbiterebbe pertanto dalla competenza primaria attribuita alla Regione dall'art. 2, lettera a), dello statuto speciale nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico ed economico del personale», invadendo così l'ambito riservato alla competenza legislativa statale in relazione al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica ricavabile dal combinato disposto di cui al richiamato art. 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012 e all'art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016.

2.- In data 11 ottobre 2021 si è costituita in giudizio la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in persona del suo Presidente *pro tempore*, chiedendo che il ricorso venga dichiarato non fondato.

2.1.- Secondo la difesa regionale, l'impugnativa del Governo sarebbe inammissibile, o comunque non fondata, perché le norme interposte di cui si lamenta la violazione non sarebbero applicabili nella Regione Valle d'Aosta.

L'art. 23 del d.lgs. n. 175 del 2016, infatti, stabilisce che le disposizioni in esso contenute si applicano nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano «compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione», mentre l'art. 24-*bis* del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, prevede che le disposizioni contenute nel decreto medesimo si applichino agli enti ad autonomia speciale «secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale».

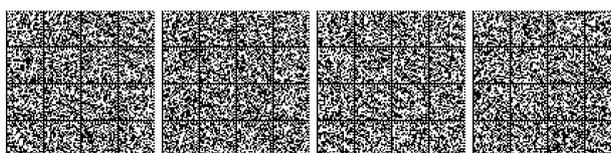
In virtù del principio pattizio che governa l'ordinamento finanziario in Valle d'Aosta, secondo quanto previsto dagli artt. 48-*bis* e 50 dello statuto speciale, anche ammettendo che quelli richiamati nel ricorso siano principi di coordinamento della finanza pubblica, essi non sarebbero comunque vincolanti perché non individuati secondo il principio dell'accordo, «inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione» (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 58 del 2021 e n. 250 del 2020).

Tale metodo, osserva la resistente, ha trovato conferma nell'accordo sottoscritto il 16 novembre 2018 tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, i cui contenuti sono stati recepiti nell'art. 1, commi da 876 a 879, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021). Questo accordo, rileva ancora la difesa regionale, non contempla specifiche previsioni nella materia interessata dall'odierna impugnazione, limitandosi a quantificare complessivamente gli effetti del contributo della Regione al risanamento della finanza pubblica. Né la situazione sarebbe mutata negli accordi intervenuti successivamente.

Da tanto discenderebbe la non diretta applicabilità dell'art. 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012, richiamato dall'art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016, e la conseguente inammissibilità o, comunque, non fondatezza del ricorso governativo.

2.2.- Anche ove tali disposizioni fossero da ritenersi applicabili alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, esse comunque non integrerebbero un principio fondamentale «in assoluto non derogabile» da parte di quest'ultima.

Il limite di cui al citato art. 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012, infatti, troverebbe applicazione, in virtù del richiamo ad esso effettuato dall'art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016, nelle more dell'adozione del decreto ministeriale previsto dall'art. 11, comma 6, del medesimo decreto legislativo. Nonostante il tempo trascorso dall'entrata in vigore del Testo unico sulle società a partecipazione pubblica e il fatto che quest'ultimo abbia potenziato i requisiti qualitativi e le competenze richieste agli organi di amministrazione di tali società, il decreto di cui al citato art. 11, comma 6 - osserva la Regione - non è stato ancora adottato, con l'effetto che l'inerzia statale avrebbe consolidato, in



modo illegittimo, una situazione che nasceva come transitoria e che impone, oggi, di «individuare soluzioni costituzionalmente orientate anche nell'interpretazione del limite in discussione, sulla scorta dei principi di ragionevolezza e buon andamento ex artt. 3 e 97 Cost.».

Proprio tale esigenza avrebbe spinto alcune sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a sottolineare, nel momento in cui si deroga al limite di cui al citato art. 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012, la necessità di combinare le norme pubblicistiche e privatistiche rilevanti nella materia *de qua*, orientando le soluzioni a una «attenta combinazione del rispetto di tutti i limiti stabiliti a tutela di un corretto utilizzo delle pubbliche risorse, e del contestuale interesse alla massima efficacia dello svolgimento delle funzioni, atta a consentire una proficua operatività dello stesso» (sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, deliberazione del 30 aprile 2020, n. 15).

Ciò ha condotto, nel caso in cui non vi fosse un parametro di costo per l'anno 2013, ad assumere quale riferimento l'onere sostenuto nell'ultimo esercizio nel quale risulti presente un esborso da utilizzare, purché contenuto entro i limiti della stretta necessità, ovvero a far ricorso allo stesso principio allorché il costo di riferimento, pur desumibile, risulti «talmente esiguo da essere considerato sostanzialmente inesistente, soprattutto se si abbia in considerazione la necessità di garantire un proficuo e professionalmente adeguato funzionamento degli organi societari», sempre che i compensi vengano contenuti entro «limiti riconducibili ai parametri di sana gestione».

2.3.- Entro tali coordinate si collocherebbe l'impugnato art. 2, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 16 del 2021.

La difesa regionale precisa che il compenso percepito nell'anno 2020, invariato dal 2015, dai membri del consiglio di amministrazione di Finaosta spa è pari a euro 4.464, mentre quello del presidente del consiglio di amministrazione ammonta a euro 25.200.

Si tratterebbe di un compenso quasi simbolico e che risulterebbe viepiù inadeguato oggi alla luce della maggiore qualificazione e delle corrispondenti responsabilità richieste per gli amministratori, secondo quanto prevede proprio la legge regionale impugnata, alla luce delle nuove attività svolte dalla società.

Dando attuazione al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 23 novembre 2020, n. 169 (Regolamento in materia di requisiti e criteri di idoneità allo svolgimento dell'incarico degli esponenti aziendali delle banche, degli intermediari finanziari, dei confidi, degli istituti di moneta elettronica, degli istituti di pagamento e dei sistemi di garanzia dei depositanti), la legge reg. Valle d'Aosta n. 16 del 2021 - precisa la resistente - ha infatti dettato specifici criteri e requisiti di idoneità in capo agli amministratori, tra cui assume rilievo la non cumulabilità dell'incarico di presidente del consiglio d'amministrazione e di direttore generale, il che avrebbe reso ancora più irrisorio il compenso riconosciuto al presidente in base al criterio storico.

Per effetto della disposizione impugnata, pertanto, si sarebbe determinato un riallineamento dei compensi degli organi della società, che, rimediando alla sostanziale irrilevanza del loro ammontare fino al 2020, resterebbe tuttavia rispettoso del principio di efficacia perché commisurerebbe la remunerazione a un criterio di adeguatezza alla luce delle competenze attribuite agli organi e dei nuovi requisiti che impongono una maggiore qualificazione dei membri di questi ultimi.

Ciò sarebbe dimostrato dal fatto che il compenso massimo riconoscibile ai membri del consiglio di amministrazione di Finaosta spa sarà pari a euro 8.928 annui, mentre il presidente si vedrà riconosciuti al massimo euro 50.400 all'anno. Si tratterebbe di una «misura pienamente razionale e proporzionata», se solo si pensa ai compensi percepiti dagli organi di altre società analoghe (è riportato il caso di Finlombarda spa, il cui presidente ottiene un compenso pari a euro 102.720 annui e i membri del consiglio d'amministrazione pari a euro 34.240 annui).

Ne deriverebbe, in conclusione, che la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste non avrebbe né esorbitato dalle sue attribuzioni statutarie nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione [e] stato giuridico ed economico del personale», né avrebbe violato un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, essendosi «limitata a declinarlo, nei limiti in cui lo stesso "diritto vivente" lo consente, per garantire la proporzionalità tra funzioni e compenso, senza tradire la logica di sana gestione finanziaria».

3.- In ulteriore subordine, laddove non venissero accolte le ragioni di non fondatezza di cui ai punti precedenti, la difesa regionale chiede a questa Corte di promuovere davanti a se stessa la questione di legittimità costituzionale delle norme invocate a parametro interposto (art. 11, comma 7, d.lgs. n. 175 del 2016 e art. 4, comma 4, d.l. n. 95 del 2012), per contrasto con plurimi parametri costituzionali.

3.1.- La rilevanza della questione sarebbe evidente in ragione del fatto che proprio su tali parametri interposti si fondano le ragioni governative a sostegno della dedotta illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Valle d'Aosta n. 16 del 2021.



3.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, la difesa regionale osserva come le finalità di contenimento dei costi perseguite dalle disposizioni richiamate nascevano nel contesto di una disciplina emergenziale quale quella di cui al d.l. n. 95 del 2012 e venivano trasfuse nel corpo del testo unico di cui al d.lgs. n. 175 del 2016 con l'obiettivo di approntare una disciplina temporanea, in attesa che venisse adottato il decreto ministeriale previsto dall'art. 11, comma 6, del medesimo decreto legislativo.

Il protrarsi dell'inerzia avrebbe reso oggi non più tollerabile la sopravvivenza di una disciplina transitoria che palesemente colliderebbe con l'introduzione, ad opera del medesimo decreto legislativo, di peculiari requisiti di qualificazione per gli amministratori delle società in questione e di ulteriori competenze assegnate a questi ultimi rispetto alla disciplina previgente.

Ciò si tradurrebbe, in primo luogo, in una menomazione delle competenze legislative della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, che si vedrebbe impossibilitata ad adeguare i compensi delle società di cui è socio unico, con conseguente violazione degli artt. 2, lettera *a*) (in relazione all'ambito di competenza legislativa primaria nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico ed economico del personale»), 3, lettera *f*) (con riguardo alla competenza integrativa in materia di finanze regionali e comunali), 48-*bis* e 50 dello statuto speciale, nonché dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «coordinamento della finanza pubblica», in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Vi sarebbe, poi, un contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., perché il protrarsi dell'utilizzo del criterio della spesa storica sarebbe inadeguato alla luce delle novità introdotte dal testo unico di cui al d.lgs. n. 175 del 2016, che ha ancorato il modello operativo delle società a partecipazione pubblica a una logica di sana gestione finanziaria, al contempo mirando al perseguimento della massima efficacia nello svolgimento delle relative funzioni.

Sarebbero lesi, inoltre, gli artt. 3 e 41 Cost., per il sacrificio subito dall'autonomia imprenditoriale delle società a partecipazione pubblica in ragione del protrarsi del vincolo della spesa storica nella determinazione del compenso degli amministratori, come anche gli artt. 3 e 36 Cost., perché tali compensi non sarebbero più adeguati e proporzionati «rispetto ai nuovi e maggiori incarichi da questi assunti, alla complessità delle funzioni svolte e alla relativa assunzione di responsabilità».

Pur se tra amministratore e società non sia configurabile un rapporto di lavoro, secondo la difesa regionale l'imposizione del tetto di spesa colliderebbe col principio, chiaramente fatto proprio dall'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175 del 2016, che vuole gli emolumenti crescere proporzionalmente rispetto alla quantità e alla qualità delle funzioni svolte, ciò che si tradurrebbe, appunto, in una violazione dell'art. 36 Cost.

Da ultimo, osserva la difesa regionale che l'invocazione di parametri estranei a quelli attinenti il riparto delle competenze tra Stato e Regione è comunque ammissibile, attesa la ridondanza della eccepita lesione sulle competenze regionali richiamate.

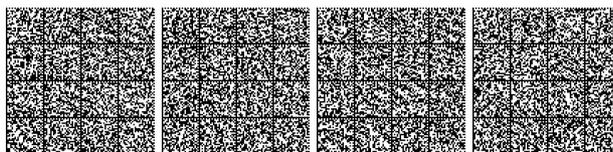
4.- In prossimità dell'udienza pubblica, la difesa della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha depositato memoria, insistendo affinché questa Corte dichiari non fondate le censure formulate dal ricorso governativo.

5.- Anche l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria, insistendo nelle conclusioni già rassegnate e replicando alle deduzioni svolte dalla difesa regionale nell'atto di costituzione.

Ad avviso dell'Avvocatura, le clausole di salvaguardia evocate dalla difesa regionale a sostegno dell'inapplicabilità dell'art. 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012 e dell'art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016 «valgono soltanto a regolare la partecipazione delle Regioni autonome agli obiettivi di finanza pubblica nell'ambito del patto di stabilità e non sembra possano condizionare, nel caso sottoposto a giudizio, l'applicazione di una norma che dispone un limite generale alla spesa corrente». Limiti alla spesa di enti pubblici regionali, pertanto, sarebbero consentiti purché essi pongano obiettivi di riequilibrio della stessa «intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente» e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento di tali obiettivi. Proprio tali caratteristiche connoterebbero le richiamate disposizioni, da cui si ricava il limite di spesa per i compensi degli amministratori delle società a partecipazione pubblica, senza che quindi le autonomie speciali, e la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste nel caso di specie, possano sottrarsi al rispetto di quest'ultimo.

Né un limite all'applicabilità di tali previsioni potrebbe essere rinvenuto nel principio pattizio, perché con gli accordi in parola vengono regolati «complessi rapporti finanziari» tra Stato e Regioni ad autonomia speciale, laddove una disposizione come quella impugnata, che si limita a introdurre un limite generale e temporaneo, non richiederebbe di essere recepita tramite accordo.

Quanto, poi, alla derogabilità del limite fissato dall'art. 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012, l'Avvocatura ribadisce come essa sia impedita anche nel caso in cui alle società in questione vengano attribuiti nuovi compiti o esse siano investite da un processo di riorganizzazione. Non sussisterebbero, infine, i presupposti perché questa Corte, in accogli-



mento della richiesta avanzata dalla difesa regionale, sollevi di fronte a se stessa questione di legittimità costituzionale delle richiamate norme interposte. La dedotta violazione deriverebbe, infatti, unicamente dal ritardo nell'adozione del regolamento previsto dall'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175 del 2016, ciò che, tuttavia, costituirebbe un inconveniente di mero fatto, non rilevante ai fini del controllo di legittimità costituzionale (sono richiamate le sentenze n. 117 del 2012, n. 303 del 2011 e n. 329 del 2009).

### *Considerato in diritto*

1.- Con ricorso notificato il 13 settembre 2021, depositato il 21 settembre successivo e iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 2, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2021, n. 16 (Disposizioni in materia di funzionamento e limiti ai compensi degli organi societari di Finaosta S.p.A., nonché di operazioni societarie. Modificazioni alla legge regionale 16 marzo 2006, n. 7), nella parte in cui sostituisce l'art. 14, comma 4, della legge della Regione Valle d'Aosta 16 marzo 2006, n. 7 (Nuove disposizioni concernenti la società finanziaria regionale FINAOSTA S.p.A. Abrogazione della legge regionale 28 giugno 1982, n. 16), in riferimento all'art. 2, lettera a), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, relativamente alla materia del coordinamento della finanza pubblica.

1.1.- La disposizione impugnata, nell'ambito di un più ampio intervento di riforma sugli organi e le funzioni della società finanziaria regionale Finaosta spa, stabilisce che «[i] compensi spettanti al Presidente e ai membri del consiglio d'amministrazione sono stabiliti dall'assemblea in misura non superiore al doppio di quella prevista per i componenti in carica alla data di approvazione del bilancio relativo all'esercizio 2020».

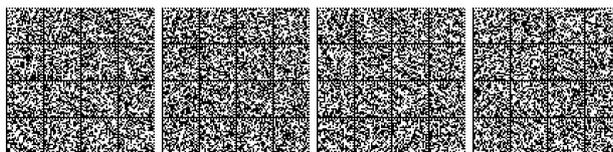
Il ricorso lamenta che tale autorizzazione all'incremento dei compensi si porrebbe in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica ricavabile dal combinato disposto degli artt. 11, comma 7, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) e 4, comma 4, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135.

La prima di tali disposizioni prevede infatti che, per la determinazione dei compensi degli amministratori delle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni, continuino ad applicarsi, fino all'emanazione del decreto ministeriale di cui all'art. 11, comma 6, del medesimo d.lgs. n. 175 del 2016, il richiamato art. 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012 e il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 24 dicembre 2013, n. 166 (Regolamento relativo ai compensi per gli amministratori con deleghe delle società controllate dal Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'ex articolo 23-bis del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214).

La seconda (art. 4, comma 4, d.l. n. 95 del 2012), nel testo attualmente vigente, introdotto dall'art. 16, comma 1, lettera a), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, stabilisce che, «[a] decorrere dal 1° gennaio 2015, il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013».

Ad avviso dell'Avvocatura, questa disposizione integrerebbe un principio di coordinamento della finanza pubblica, sicché, non essendo stato sinora emanato il decreto previsto dall'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175 del 2016, l'impugnato art. 2, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 16 del 2021 violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. e, ad un tempo, esorbiterebbe dalla competenza legislativa primaria attribuita alla Regione dall'art. 2, lettera a), dello statuto speciale nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico ed economico del personale».

2.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste replica a questi motivi rilevando, in via preliminare, che l'impugnazione sarebbe inammissibile, o comunque non fondata, in quanto né l'art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016, né l'art. 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012 sarebbero direttamente applicabili in Valle d'Aosta. Tale inapplicabilità si ricaverebbe, in particolare, dalle clausole di salvaguardia contenute nell'art. 23 del d.lgs. n. 175 del 2016 e nell'art. 24-bis del d.l. n. 95 del 2012, le quali subordinano l'applicabilità delle previsioni in essi rispettivamente contenute alla compatibilità, sostanziale e procedurale, con quanto previsto dagli statuti degli enti ad autonomia speciale.



Nel caso della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, tale applicabilità sarebbe specificamente da escludersi perché l'ordinamento finanziario regionale è retto dal principio pattizio, che trova espressione soprattutto negli artt. 48-bis e 50 dello statuto speciale, così che i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica contenuti in leggi statali non si applicherebbero «in assenza di una specifica previsione mediante un apposito accordo».

3.- L'esame di tale argomento richiede di riepilogare brevemente quanto questa Corte ha affermato, in linea generale, relativamente ai presupposti e agli effetti delle clausole di salvaguardia, talvolta contenute in leggi statali, con le quali il legislatore intende preservare gli enti ad autonomia speciale dalla necessità di dare applicazione a talune delle disposizioni in esse contenute, nel caso in cui queste intervengano in ambiti riservati all'autonomia statutaria di tali enti.

3.1.- Ferma restando la necessità di apprezzarne di volta in volta il contenuto e la portata, è costante l'orientamento di questa Corte per cui tali clausole non possono essere qualificate come mere formule di stile, prive di significato normativo, perché ad esse deve essere, di volta in volta, riconosciuta «la precisa funzione di rendere applicabili le disposizioni della medesima legge agli enti ad autonomia differenziata, a condizione che tali disposizioni non siano lesive delle prerogative regionali e provinciali» (sentenze n. 94 del 2018 e n. 191 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 273 del 2015 e n. 241 del 2012). In generale, esse rivestono pertanto la funzione di «limite per l'applicazione delle disposizioni della legge statale in cui ciascuna clausola è inserita e implica[no] che le disposizioni della legge statale non siano applicabili nei confronti degli enti a statuto speciale, se in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione» (sentenze n. 107 del 2021 e n. 191 del 2017; analogamente, sentenza n. 46 del 2022).

La presenza di dette clausole di salvaguardia nella legislazione statale, tuttavia, non consente di ritenere per ciò solo inapplicabili, nel territorio degli enti ad autonomia speciale, le disposizioni cui accedono, poiché esse impongono una valutazione caso per caso circa il rispetto delle norme statutarie da parte delle singole disposizioni impugnate (sentenze n. 46 del 2022, n. 107 del 2021 e n. 231 del 2017). In particolare, in più occasioni questa Corte ha precisato che la sola presenza di una clausola di salvaguardia non determina, di per sé, l'inapplicabilità alle autonomie speciali delle disposizioni di legge statale cui essa rimanda, allorché gli ambiti investiti da tali disposizioni siano ascrivibili a materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato «prevalente sulle competenze degli enti ad autonomia speciale» (sentenza n. 46 del 2022) o rispetto alle quali «la Regione resistente non può opporre [...] alcuna attribuzione fondata sullo statuto o sulle norme di attuazione statutaria» (sentenza n. 37 del 2021). Lo stesso è, inoltre, a dirsi nel caso in cui specifiche disposizioni di legge statale, malgrado le predette clausole, facciano comunque espresso riferimento ad uno o più enti ad autonomia speciale, ovvero al complesso di essi (sentenze n. 107 del 2021, n. 103 e n. 94 del 2018, n. 151 del 2017, n. 40 del 2016), con la conseguenza che l'operatività di tali clausole «deve essere esclusa nei particolari casi in cui singole norme di legge, in virtù di una previsione espressa, siano direttamente e immediatamente applicabili agli enti ad autonomia speciale» (*ex multis*, sentenze n. 231 del 2017 e n. 40 del 2016).

4.- Poste tali premesse, la questione deve essere dichiarata non fondata.

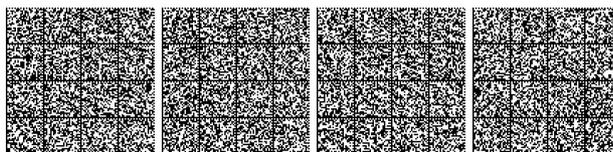
La portata delle disposizioni statali di principio che il ricorso ritiene siano state violate nel caso di specie, infatti, non può che essere inquadrata alla luce di quanto prevedono le clausole di salvaguardia contenute nell'art. 23 del d.lgs. n. 175 del 2016 («[l]e disposizioni del presente decreto si applicano nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3») e nell'art. 24-bis del d.l. n. 95 del 2012, come convertito.

Quest'ultima, in particolare, stabilisce che «[f]ermo restando il contributo delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano all'azione di risanamento così come determinata dagli articoli 15 e 16, comma 3, le disposizioni del presente decreto si applicano alle predette regioni e province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale».

Questa Corte ha già chiarito che l'introduzione di tale clausola, in sede di conversione, è avvenuta proprio per garantire che il contributo delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome all'azione di risanamento della finanza pubblica, allora intrapresa, venisse realizzato «rispettando i rapporti e i vincoli che gli statuti speciali stabiliscono tra livello nazionale e Regioni a statuto speciale», con l'effetto che «[l]a previsione di una procedura "garantita" al fine di applicare agli enti ad autonomia speciale la normativa introdotta esclude, perciò, l'automatica efficacia della disciplina prevista dal decreto-legge per le Regioni a statuto ordinario» (sentenza n. 236 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 22 del 2014 e n. 215 del 2013).

4.1.- Inoltre, nella sentenza n. 229 del 2013, questa Corte ha affrontato la questione relativa alla portata della clausola di salvaguardia contenuta nel richiamato art. 24-bis del d.l. n. 95 del 2012, con riguardo all'applicabilità agli enti ad autonomia speciale di diverse disposizioni contenute proprio nell'art. 4 del medesimo decreto-legge.

In quell'occasione, essa ha ritenuto che i commi 1, 2, 3, 7 e 8 del citato art. 4 del d.l. n. 95 del 2012, impugnati dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia per aspetti legati alla loro portata di principi di coordinamento della finanza pubblica, non fossero applicabili al complesso delle autonomie speciali alla luce della predetta clausola di salvaguardia, la



quale prefigura «“un percorso procedurale, dominato dal principio consensualistico, per la modificazione delle norme di attuazione degli statuti speciali, con riguardo all’eventualità in cui lo Stato voglia introdurre negli enti ad autonomia differenziata, quanto alle materie trattate nel decreto-legge, una disciplina non conforme alle norme di attuazione statutaria” (sentenza n. 241 del 2012)» (punto 8.1. del Considerato in diritto).

Nella medesima sentenza, questa Corte si è inoltre pronunciata su analoghe doglianze, promosse, tra gli altri, dalla Regione autonoma Sardegna, aventi ad oggetto anche il comma 4 dell’art. 4 del d.l. n. 95 del 2012, ma nella formulazione allora vigente, precedente all’introduzione del richiamato tetto di spesa dell’80 per cento, operata, come detto, dall’art. 16, comma 1, lettera a), del d.l. n. 90 del 2014, come convertito.

In particolare, tali previsioni, successivamente abrogate dall’art. 28, comma 1, lettera o), del d.lgs. n. 175 del 2016, erano state allora impugnate nella parte in cui determinavano il numero massimo dei componenti dei consigli di amministrazione delle società a partecipazione pubblica, individuando anche le modalità di composizione dei predetti consigli e le funzioni dei relativi componenti.

Limitatamente a tali profili di censura, che pertanto non investivano la previsione transitoria relativa al tetto ai compensi degli amministratori, la richiamata sentenza n. 229 del 2013 ha rilevato allora la non fondatezza delle doglianze regionali perché «la disciplina puntuale delle modalità di composizione dei consigli di amministrazione di tali società, nonché l’individuazione del numero e delle funzioni dei componenti deve [...] essere ricondotta alla materia dell’ordinamento civile”, di competenza esclusiva del legislatore statale» (punto 10.3. del Considerato in diritto).

4.2.- L’unica previsione attualmente contenuta nell’art. 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012, che si limita a fissare in via transitoria il tetto ai compensi degli amministratori delle società partecipate e che il ricorso governativo assume sia stata violata dalla Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste, persegue invece indubbiamente finalità di contenimento della spesa pubblica, tanto più evidenti se si considera che il richiamo ad essa, da parte dell’art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016, dimostra l’intenzione del legislatore, che ha riformato il settore delle società a partecipazione pubblica, di dettare specifiche misure di coordinamento della finanza pubblica necessarie a garantire l’effettività dell’azione riformatrice allora intrapresa, rispetto alla quale il vincolo di spesa in questione mostra pertanto un evidente «rapporto di coesenzialità e di necessaria integrazione» (sentenze n. 166 del 2021 e n. 186 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 64 del 2020).

Diversamente invece è a dirsi per la disciplina contenuta nell’art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175 del 2016, la quale demanda al Ministro dell’economia e delle finanze l’adozione di un decreto contenente «indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi al fine di individuare fino a cinque fasce» per la classificazione delle società a controllo pubblico, a ciascuna delle quali andrà commisurato, in proporzione, «il limite dei compensi massimi al quale gli organi di dette società devono fare riferimento, secondo criteri oggettivi e trasparenti, per la determinazione del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori, ai titolari e componenti degli organi di controllo, ai dirigenti e ai dipendenti».

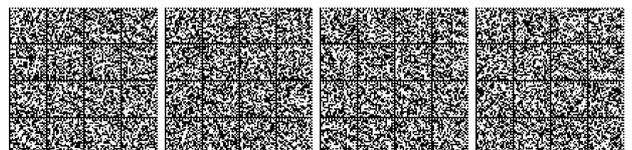
Rispetto a tale disposizione, non direttamente evocata nel presente giudizio se non in ragione della sua (ad oggi) mancata attuazione, questa Corte ha già precisato che «[l]a disciplina dei compensi di amministratori, dirigenti e dipendenti, la puntuale regolamentazione del conferimento e della pubblicità degli incarichi di consulenza, di collaborazione e degli incarichi professionali, le previsioni sul pagamento dei relativi compensi, attengono alla materia dell’ordinamento civile”, di competenza esclusiva del legislatore statale» (sentenza n. 191 del 2017).

5.- Le disposizioni statali interposte non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome perché rientrano nell’ambito operativo delle richiamate clausole di salvaguardia. Esse, inoltre, non afferiscono ad ambiti riconducibili alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (peraltro non evocati nel presente giudizio), ma ricadono nell’alveo del «coordinamento della finanza pubblica», di cui all’art. 117, terzo comma, Cost.

A ciò si aggiunga che la disposizione impugnata, per il fatto di autorizzare l’assemblea di Finaosta spa a innalzare fino al doppio i compensi previsti per i membri del consiglio di amministrazione alla data di approvazione del bilancio relativo all’esercizio 2020, risulta funzionalmente e materialmente connessa con la competenza legislativa primaria della Regione nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico ed economico del personale» (art. 2, lettera a, dello statuto speciale) e risulta in ogni caso inidonea a incidere sull’obiettivo di coordinamento della finanza pubblica perseguito dal legislatore statale.

Nell’ambito della richiamata competenza legislativa regionale, infatti, rientra anche l’obiettivo di un più efficace svolgimento dei compiti istituzionali di un ente strumentale della Regione come Finaosta spa. L’innalzamento dei compensi degli amministratori è rivolto a tale finalità ed è stato realizzato, nel caso di specie, entro limiti non incompatibili con requisiti di sana gestione finanziaria.

D’altra parte, l’obiettivo del coordinamento finanziario, che costituisce un limite all’esercizio della potestà legislativa delle Regioni, anche ad autonomia speciale, in tanto può essere perseguito, in quanto, nel condizionare gli interventi legislativi regionali rispetto ai quali venga evocato, sia ragionevolmente rapportato alle situazioni sostanziali che si intendono regolare. E, nella specie, a escludere che le situazioni concretamente regolate dal legislatore regionale possano attingere i



principi di coordinamento finanziario richiamati dal ricorso, assumono rilievo sia l'esiguità del costo derivante dall'applicazione della disposizione impugnata (i compensi dei membri del consiglio di amministrazione passerebbero dagli attuali euro 4.464 a un importo non superiore a euro 8.928 annui e quelli del presidente dagli attuali euro 25.200 a un importo non superiore a euro 50.400 annui), sia la riferibilità dello stesso esclusivamente al bilancio di Finaosta spa, stante la clausola di invarianza finanziaria di cui all'art. 8 della legge reg. Valle d'Aosta n. 16 del 2021, peraltro non oggetto di specifica impugnazione con riguardo al principio di copertura dei nuovi oneri, di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

In conclusione, ricorrendo nel caso in esame le condizioni di operatività delle clausole di salvaguardia richiamate al precedente punto 3.1. e tenuto conto delle ora esposte considerazioni, all'esercizio della potestà normativa da parte della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste non è opponibile il rispetto di quanto previsto dalle disposizioni statali introduttive del tetto di spesa di cui alle evocate norme interposte.

6.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 16 del 2021 deve quindi essere dichiarata non fondata, restando così assorbita la richiesta, avanzata dalla Regione resistente, di autorimesione delle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016 e l'art. 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012.

Peraltro, questa Corte non può fare a meno di rilevare che la fondamentale necessità di contemperare, con misure adeguate, un'efficace azione amministrativa delle società a partecipazione pubblica con requisiti organizzativi che siano espressione di sana gestione finanziaria, messa in luce da diverse deliberazioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti richiamate da entrambe le parti, induce ad auspicare la sollecita approvazione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze previsto dall'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 175 del 2016, con il quale, adottata la disciplina a regime sui compensi degli amministratori delle società partecipate, si eviterebbero le ulteriori disfunzioni derivanti dall'ultrattività di un regime dichiaratamente transitorio (quale quello contenuto negli artt. 11, comma 7, del citato d.lgs. n. 175 del 2016 e 4, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012), per di più incentrato unicamente sul criterio della spesa storica.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2021, n. 16 (Disposizioni in materia di funzionamento e limiti ai compensi degli organi societari di Finaosta S.p.A., nonché di operazioni societarie. Modificazioni alla legge regionale 16 marzo 2006, n. 7), nella parte in cui sostituisce l'art. 14, comma 4, della legge della Regione Valle d'Aosta 16 marzo 2006, n. 7 (Nuove disposizioni concernenti la società finanziaria regionale FINAOSTA S.p.A. Abrogazione della legge regionale 28 giugno 1982, n. 16), promossa, con il ricorso indicato in epigrafe, dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 2, lettera a), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 maggio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

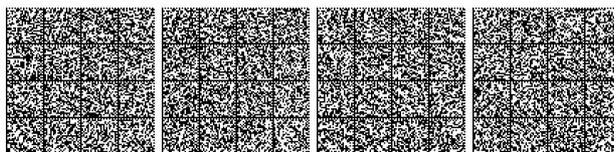
Stefano PETITTI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 giugno 2022.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE



N. 154

Ordinanza 25 maggio - 17 giugno 2022

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Prerogative parlamentari - Sentenze dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 17 e n. 18 del 2021, con le quali si è stabilito che le norme legislative che hanno disposto, e che in futuro dovessero ancora disporre, la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative sono in contrasto con il diritto eurounitario, con conseguente loro disapplicazione ed efficacia di quelle in essere, anche se prorogate, non oltre il 31 dicembre 2023 - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dagli onorevoli Riccardo Zucconi e altri sei - Lamentata lesione della potestà normativa spettante ai parlamentari e violazione dei limiti della funzione nomofilattica delle giurisdizioni superiori, della competenza esclusiva dello Stato nella materia della tutela della concorrenza e dei limiti ai vincoli posti in materia dal diritto comunitario - Richiesta alla Corte costituzionale di disapplicare, in tutto o in parte, le sentenze oggetto del conflitto - Inammissibilità del ricorso.**

- Sentenze dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 17 (R.G. A.P. n. 14/2021) e n. 18 (R.G. A.P. n. 13/2021) del 9 novembre 2021.
- Costituzione, artt. 11, 67, 71, 101, 111, commi 7 e 8, e 117, secondo comma, lettera e); Direttiva 2006/123/CE, art. 12; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 14.

#### 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,

ha pronunciato la seguente

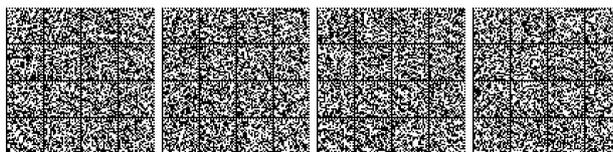
#### ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito delle sentenze dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato numeri 17 (R.G. A.P. n. 14/2021) e 18 (R.G. A.P. n. 13/2021) del 9 novembre 2021, promosso da Riccardo Zucconi, nella qualità di deputato, e altri con ricorso depositato in cancelleria il 25 gennaio 2022, iscritto al n. 3 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2022, fase di ammissibilità.

Udita nella camera di consiglio del 25 maggio 2022 la Giudice relatrice Daria de Pretis;  
deliberato nella camera di consiglio del 25 maggio 2022.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 25 gennaio 2022, Riccardo Zucconi e altri sei deputati hanno sollevato un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato contro il Consiglio di Stato, in persona del Presidente *pro tempore*;

che i ricorrenti chiedono la «disapplicazione, in tutto o in parte», delle sentenze dell'Adunanza plenaria n. 17 e n. 18 del 9 novembre 2021, riguardanti la proroga legislativa delle concessioni balneari, per la «lesione [...] della potestà normativa spettante ai parlamentari nella parte in cui enunciano i [...] principi di diritto» indicati nel punto 51 di entrambe le pronunce (e riportati nel ricorso), «nonché nella parte in cui dettano disposizioni vincolanti e limitanti per il legislatore con particolare riferimento ai paragrafi da 47 a 49 delle sentenze» (riportati nel ricorso);



che l'Adunanza plenaria ha pronunciato le due sentenze oggetto del conflitto a seguito del decreto n. 160 del 24 maggio 2021, con cui il Presidente del Consiglio di Stato aveva deferito ad essa la trattazione di due ricorsi in appello, ai sensi dell'art. 99, comma 2, dell'Allegato 1 (codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), sottoponendole tre questioni di diritto, la prima delle quali relativa alla sussistenza o meno del dovere di disapplicazione delle leggi statali o regionali che prevedono proroghe automatiche e generalizzate delle concessioni balneari;

che il primo principio di diritto fissato dall'Adunanza plenaria nelle contestate sentenze riguarda il dovere dei giudici e della pubblica amministrazione di disapplicare le «norme legislative nazionali che hanno disposto (e che in futuro dovessero ancora disporre) la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative», cioè l'art. 1, commi 682 e 683, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), e l'art. 182, comma 2, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, in quanto contrastanti con l'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, che vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro, e con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, che richiede una «selezione tra diversi candidati» qualora «il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili», e vieta «la procedura di rinnovo automatico»;

che, con il secondo principio di diritto, l'Adunanza plenaria ha sancito l'insussistenza di un diritto alla prosecuzione del rapporto in capo agli attuali concessionari anche qualora siano intervenuti atti amministrativi di proroga, senza che rispetto a questi ultimi sia necessario attivare i poteri di autotutela della pubblica amministrazione, «in quanto l'effetto di cui si discute è direttamente disposto dalla legge, che ha nella sostanza legificato i provvedimenti di concessione prorogandone i termini di durata», ragion per cui la non applicazione della legge implica che gli effetti da essa prodotti sulle concessioni già rilasciate debbano parimenti ritenersi tamquam non essent;

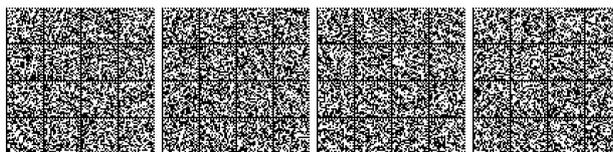
che, con il terzo principio di diritto, l'Adunanza plenaria ha statuito quanto segue: «[a] fine di evitare il significativo impatto socio-economico che deriverebbe da una decadenza immediata e generalizzata di tutte le concessioni in essere, di tener conto dei tempi tecnici perché le amministrazioni predispongano le procedure di gara richieste e, altresì, nell'auspicio che il legislatore intervenga a riordinare la materia in conformità ai principi di derivazione europea, le concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative già in essere continuano ad essere efficaci sino al 31 dicembre 2023, fermo restando che, oltre tale data, anche in assenza di una disciplina legislativa, esse cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento dell'U.E.»;

che, nei paragrafi 47-48 delle sentenze, a loro volta contestati con il ricorso, l'Adunanza plenaria illustra le ragioni per le quali, «a fronte di un quadro di incertezza normativa», ritiene necessario «modulare gli effetti temporali della propria decisione», osservando che «[l]a deroga alla retroattività trova fondamento nel principio di certezza del diritto»;

che, nel paragrafo 49, l'Adunanza plenaria si esprime sui «principi che dovranno ispirare lo svolgimento delle gare, ferma restando la discrezionalità del legislatore nell'approntare la normativa di riordino del settore»;

che i ricorrenti riepilogano il quadro normativo vigente in tema di concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, ricordando le precedenti leggi statali di proroga, e richiamano la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 14 luglio 2016, in cause C-458/14 e C-67/15, Promoimpresa, e la citata legge n. 145 del 2018, che ha disposto la proroga delle concessioni demaniali marittime per ulteriori 15 anni, cioè fino al 2033 (art. 1, commi 682 e 683);

che, nel punto 1 del ricorso, i sette deputati, quanto all'ammissibilità dello stesso, argomentano a sostegno della loro legittimazione, dichiarando di essere tutti membri del gruppo parlamentare di Fratelli d'Italia e di agire «congiuntamente e disgiuntamente nella loro qualità di parlamentari». In tale veste e quali rappresentanti della Nazione ai sensi dell'art. 67 della Costituzione, essi affermano il loro diritto di «attuare il procedimento legislativo [...] sia attraverso la presentazione di progetti di legge ed emendamenti (art. 71 Cost.) sia mediante l'esame dei progetti di legge presentati nelle commissioni e in aula (art. 72 Cost.)»;



che, secondo i ricorrenti, la lesione delle loro prerogative deriverebbe: a) dall'«individuazione del termine di validità delle concessioni in essere»; b) dalla «delimitazione delle [...] regole per le future procedure di gara cui assoggettare le concessioni demaniali marittime»; c) dall'«impedimento al legislatore di legiferare in modo difforme dal sentenziato», nonostante «gli spazi di operatività che [...] anche il legislatore comunitario ha doverosamente inteso lasciare al Parlamento italiano»;

che i ricorrenti riferiscono di aver presentato un progetto di legge in materia di concessioni demaniali marittime (n. 652, depositato presso la Camera il 22 maggio 2018) e osservano che, se esso venisse approvato, sarebbe «automaticamente destinato alla disapplicazione in quanto difforme rispetto agli indirizzi interpretativi del Consiglio di Stato»;

che, nel punto 2 del ricorso, si lamenta la violazione degli artt. 101, 103 e 111, settimo e ottavo comma, Cost. (e l'«eccesso di potere nell'esercizio delle competenze ex art. 99 D. Lgs. n. 104/2010»), in quanto l'Adunanza plenaria sarebbe andata al di là delle proprie funzioni di nomofilachia, introducendo nuove norme sostitutive della legislazione vigente;

che, nel punto 3 del ricorso, si lamenta la violazione dell'«art. 71 Cost. in rapporto all'art. 117 Cost. - Eccesso di potere», poiché, nonostante quanto ritenuto dal Consiglio di Stato, il legislatore avrebbe rispettato il diritto europeo, «che riserva al legislatore nazionale la possibilità di modulare le proprie normative per garantire le esigenze nazionali da un lato e il bilanciamento degli assetti di interessi dall'altro»;

che, nel punto 4 del ricorso, si lamenta la violazione degli «artt. 67 e 71 Cost. - esercizio di prerogative di competenza dei membri del Parlamento», in relazione alle affermazioni dell'Adunanza plenaria riguardanti la diretta applicabilità dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, il concetto di «scarsità delle risorse naturali» di cui al citato art. 12, paragrafo 1, il concetto di «interesse transfrontaliero certo» rilevante ai fini dell'art. 49 TFUE e il legittimo affidamento dei concessionari uscenti;

che, infine, nel punto 5 del ricorso si lamenta la violazione dell'«art. 11 Cost. con riferimento agli artt. 101 e 111 Cost. e alle competenze ex art. 99 D. Lgs. n. 104/2010», ritenendosi che il Consiglio di Stato abbia introdotto «regole più stringenti rispetto a quelle [...] previste dallo stesso ordinamento comunitario».

Considerato che Riccardo Zucconi e altri sei deputati hanno sollevato un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato contro il Consiglio di Stato, in persona del Presidente *pro tempore*;

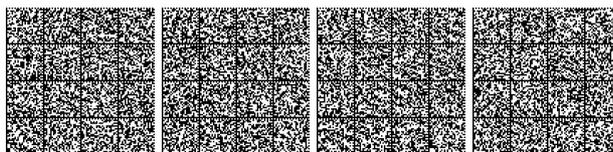
che i ricorrenti chiedono la «disapplicazione, in tutto o in parte», delle sentenze dell'Adunanza plenaria n. 17 e n. 18 del 9 novembre 2021, riguardanti la proroga legislativa delle concessioni balneari, per la «lesione [...] della potestà normativa spettante ai parlamentari nella parte in cui enunciano i [...] principi di diritto» indicati nel punto 51 di entrambe le pronunce (e riportati nel ricorso), «nonché nella parte in cui dettano disposizioni vincolanti e limitanti per il legislatore con particolare riferimento ai paragrafi da 47 a 49 delle sentenze» (riportati nel ricorso);

che, in questa fase del giudizio, la Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, sulla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ossia a decidere se il conflitto insorga tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni delineata per i vari poteri da norme costituzionali;

che questa Corte, con l'ordinanza n. 17 del 2019, ha riconosciuto, quanto al profilo soggettivo, l'esistenza di una sfera di prerogative del singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle che spettano all'assemblea di cui fa parte - prerogative che, qualora risultino lese da altri organi parlamentari, possono essere difese con lo strumento del ricorso per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato - e ha precisato, altresì, che si tratta delle «attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, [...] da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare»;

che, invece, per la tutela delle prerogative che spettano all'assemblea nel suo complesso la legittimazione a sollevare un conflitto compete a ciascuna Camera (ordinanze n. 188 e n. 186 del 2021, n. 129 del 2020 e n. 17 del 2019);

che, in base all'art. 70 Cost., «[l]a funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere», unici «organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono» (art. 37 della legge n. 87 del 1953), essendo ogni Camera, e solo ogni Camera, idonea a dire «l'ultima parola» nell'esercizio della funzione legislativa;



che, dunque, nella sua parte principale - che censura il carattere “legislativo” delle sentenze dell’Adunanza plenaria e il loro effetto condizionante la futura attività parlamentare - il ricorso è inammissibile perché con esso i singoli parlamentari fanno valere una prerogativa che spetta, in realtà, alla Camera di appartenenza;

che in più casi questa Corte ha dichiarato l’inammissibilità di conflitti sollevati da singoli parlamentari, escludendo che essi potessero rappresentare l’intero organo di appartenenza (ordinanze n. 80 del 2022 e n. 277 del 2017) o osservando che la funzione rivendicata spettava alla Camera o al Senato (ordinanze n. 255, n. 67 e n. 66 del 2021, n. 129 del 2020 e n. 163 del 2018);

che, in tre passaggi del ricorso, i sette deputati lamentano la menomazione delle loro prerogative in quanto singoli parlamentari, affermando, in primo luogo, che ad essi sarebbe preclusa qualsiasi iniziativa che possa condurre ad una regolazione della materia diversa da quella imposta dall’Adunanza plenaria, richiamando poi le prerogative previste dagli artt. 67, 71 e 72 Cost. e osservando, infine, che, se venisse approvato il disegno di legge n. 652, depositato dagli stessi ricorrenti presso la Camera il 22 maggio 2018, sarebbe «automaticamente destinato alla disapplicazione in quanto difforme rispetto agli indirizzi interpretativi del Consiglio di Stato»;

che, in realtà, anche in tali punti il ricorso denuncia il condizionamento che deriverebbe dalle due sentenze contestate a carico della funzione legislativa delle Camere, e non di prerogative del tipo di quelle che questa Corte ritiene segnatamente riconosciute ai singoli parlamentari, con conseguente inammissibilità delle censure, per quanto sopra già osservato;

che, comunque, se anche si volessero ritenere effettivamente invocate prerogative spettanti ai parlamentari individualmente considerati, il ricorso sarebbe inammissibile perché non dà conto di alcun ostacolo all’esercizio del diritto di parola, proposta e voto dei deputati, attestando, anzi, l’avvenuto deposito di un disegno di legge e prospettando la possibilità della sua approvazione, sicché non risulta allegata né comprovata «una sostanziale negazione o un’evidente menomazione» delle loro prerogative costituzionali (ordinanze n. 193, n. 67 e n. 66 del 2021, n. 60 del 2020, n. 275, n. 274 e n. 17 del 2019);

che, per tali ragioni, il ricorso per conflitto di attribuzioni va dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicato in epigrafe, proposto da Riccardo Zucconi e altri sei deputati nei confronti del Consiglio di Stato.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 maggio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattrice*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 giugno 2022.

*Il Cancelliere*

F.to: Filomena PERRONE



N. 155

*Sentenza 11 maggio - 20 giugno 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Lavoro - Rapporto di lavoro - Norme della Regione Siciliana - Personale dipendente della società Servizi ausiliari Sicilia sepa - Svolgimento di servizi sanitari ausiliari in attività afferenti a pazienti COVID-19 - Estensione dell'indennità prevista per gli operatori del SSR impegnati nell'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - Non fondatezza della questione.**

**Sanità pubblica - Personale sanitario - Norme della Regione Siciliana - Direzione amministrativa delle aziende sanitarie regionali - Elenco degli idonei - Requisiti per l'iscrizione - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale.**

**Lavoro - Rapporto di lavoro - Norme della Regione Siciliana - Personale degli enti locali che gode dei trasferimenti a carico dell'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica - Nuova opzione per la fuoriuscita, in alternativa alla stabilizzazione - Violazione dell'obbligo di copertura delle spese - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Siciliana 3 agosto 2021, n. 22, artt. 7, 11 e 12.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, 97 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo.

## 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

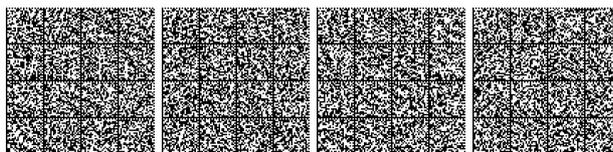
nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7, 11 e 12 della legge della Regione Siciliana 3 agosto 2021, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, gestione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale di Agrigento e di personale di Sicilia Digitale S.p.A. Disposizioni varie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 5 ottobre 2021, depositato in cancelleria il 12 ottobre 2021, iscritto al n. 61 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2022 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana, 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 dell'11 maggio 2022.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 5 ottobre 2021 e depositato il 12 ottobre 2021 (reg. ric. n. 61 del 2021) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento, complessivamente, agli artt. 81, terzo comma, 97 e 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, della Costituzione e all'art. 17, lettere *b*) e *c*), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, 11 e 12 della legge della Regione Siciliana 3 agosto 2021, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, gestione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale di Agrigento e di personale di Sicilia Digitale S.p.A. Disposizioni varie).

Con il primo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 7 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021, che estende al personale dipendente della società Servizi ausiliari Sicilia scpa, che abbia svolto servizi sanitari ausiliari in attività afferenti a pazienti COVID-19, le disposizioni di cui all'art. 5, comma 8, della legge della Regione Siciliana 12 maggio 2020, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2020-2022), che prevedono l'attribuzione di un riconoscimento economico speciale agli operatori del servizio sanitario regionale impegnati nell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Il ricorrente ritiene, infatti, che la disposizione impugnata, incidendo su un profilo del trattamento retributivo del personale dipendente di una società a partecipazione pubblica, disciplinato dai contratti individuali e collettivi di lavoro, si porrebbe in contrasto con la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., operante come tale sia «con riferimento a fattispecie inerenti all'impiego pubblico privatizzato», sia «a maggior ragione, con riguardo ai rapporti di lavoro privato, quali sono, pur con profili di specialità, quelli intercorrenti con le società a partecipazione pubblica».

Con il secondo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 11 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021, che aggiunge, all'art. 122 della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), il comma 1-*bis*, contenente disposizioni in materia di requisiti per essere inseriti nell'elenco degli idonei alla direzione amministrativa delle aziende sanitarie regionali.

Il ricorrente evidenzia, in particolare, che la norma impugnata, prevedendo requisiti di qualificazione «meno rigorosi e selettivi» rispetto a quelli prescritti dall'art. 3, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) si porrebbe in contrasto con l'art. 17, primo comma, lettere *b*) e *c*), dello statuto reg. Siciliana, e con gli artt. 97, 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, Cost.

Più precisamente, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la norma impugnata, disciplinando i requisiti di idoneità soggettiva che sono richiesti agli aspiranti direttori amministrativi delle aziende sanitarie per essere parte del contratto di diritto privato di affidamento dell'incarico dirigenziale, invaderebbe la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

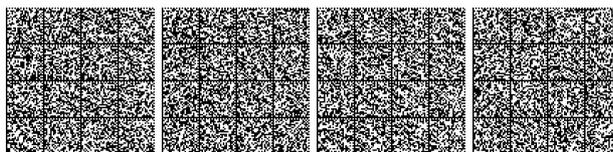
Sotto altro profilo, il ricorrente rileva che le disposizioni dell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 debbono ritenersi espressione di un principio fondamentale della legislazione in materia di tutela della salute, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost.

Ciò in quanto la disciplina statale sarebbe, evidentemente, ispirata dall'intento di circoscrivere la scelta dei dirigenti, rimessa alle Regioni, ai «candidati in possesso di comprovati titoli e capacità professionali, iscritti in appositi elenchi, allo scopo di affrancare la dirigenza sanitaria da condizionamenti di carattere politico e di privilegiare criteri di selezione che assicurino effettive capacità gestionali e un'elevata qualità manageriale».

Tale esigenza rappresenterebbe, inoltre, ad avviso dell'Avvocatura generale, una indubbia «espressione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost., data l'incidenza che la professionalità delle persone che ricoprono gli incarichi dirigenziali apicali esplica sul funzionamento delle strutture cui sono preposte, con inevitabili riflessi sulla qualità delle prestazioni sanitarie rese».

Da ciò il ricorrente trae la conclusione che, con la norma impugnata, la Regione Siciliana avrebbe «oltrepassato i limiti della competenza legislativa ad essa riconosciuta», attribuendo ai direttori generali delle aziende sanitarie regionali il potere «di conferire gli incarichi di direttore amministrativo delle aziende sanitarie in maniera ampiamente discrezionale sulla base di requisiti meno rigorosi e selettivi rispetto al sistema delineato dal legislatore statale, mettendo quindi a rischio le finalità perseguite da quest'ultimo».

Infine, con il terzo ed ultimo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., l'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021.



La norma impugnata aggiunge all'art. 3 della legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2016, n. 27 (Disposizioni in materia di autonomie locali e per la stabilizzazione del personale precario) il comma 19-*bis*, ai sensi del quale «[i] soggetti di cui al comma 19, titolari di contratto di lavoro subordinato attualmente in servizio presso gli enti locali che godono dei trasferimenti a carico dell'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica, dipartimento regionale delle autonomie locali, per i quali il numero di anni necessari al raggiungimento dei requisiti di pensionabilità non risulta inferiore a cinque anni computati alla data di entrata in vigore della presente legge e non siano stati soggetti alla stabilizzazione presso l'ente locale di appartenenza, possono esercitare l'opzione per la fuoriuscita a fronte della corresponsione di un'indennità omnicomprensiva di importo corrispondente a cinque anni della retribuzione già in godimento, calcolata in relazione agli emolumenti corrisposti in dipendenza del rapporto di lavoro a titolo non occasionale, saltuario e transitorio. L'accertamento del possesso dei requisiti è condizione necessaria per consentire la corresponsione dell'indennità secondo le specifiche procedure indicate al comma 20».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata, pur prevedendo oneri finanziari a carattere obbligatorio derivanti dalle nuove e maggiori spese, conseguenti all'introduzione di una nuova opzione per la fuoriuscita del personale attualmente in servizio presso gli enti locali che godono dei trasferimenti a carico dell'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica, non provvederebbe alla quantificazione e copertura di tali oneri, in palese violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Secondo l'Avvocatura generale sarebbe, inoltre, violato «l'obbligo di copertura finanziaria così come declinato dall'art. 38, comma 1, del D.Lgs. n. 118 del 2011 che richiede al legislatore regionale di assicurare, alle spese a carattere obbligatorio e ripetitivo, immediata copertura per tutti e tre gli esercizi considerati dal bilancio di previsione pluriennale».

2.- Con memoria depositata in data 10 novembre 2021, si è costituita in giudizio la Regione Siciliana, senza articolare specifiche deduzioni difensive in riferimento alle censure relative agli artt. 7 e 11 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021, di cui si limita a contestare, genericamente, la fondatezza, evidenziando l'avvio di un tavolo di confronto con il Governo per superare le questioni sollevate con il ricorso.

La difesa regionale sostiene, invece, con specifici argomenti, l'inammissibilità ovvero la non fondatezza della censura avente ad oggetto l'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021, che aggiunge, come detto, all'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 27 del 2016, il comma 19-*bis*.

Secondo la Regione Siciliana la censura sarebbe, innanzitutto, inammissibile, in quanto il ricorrente non avrebbe chiarito i motivi di contrasto della disposizione impugnata con l'art. 81, terzo comma, Cost.

Nel merito, la difesa regionale sostiene, poi, che la norma impugnata si limiterebbe ad introdurre solo una opzione ulteriore della disciplina delineata dall'art. 3, comma 19, della legge reg. Siciliana n. 27 del 2016 e che il legislatore siciliano, in particolare con l'art. 26, comma 8, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), avrebbe già previsto la copertura finanziaria dei processi di stabilizzazione e di fuoriuscita dei precari delle autonomie locali.

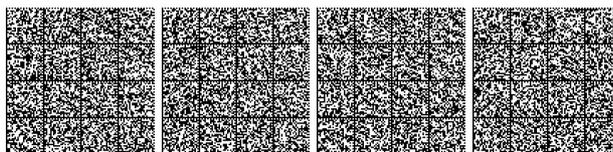
La detta disposizione avrebbe, infatti, assicurato la copertura finanziaria dell'intervento per l'intero periodo considerato, prevedendo l'istituzione del capitolo di spesa n. 215754, la cui competenza pluriennale nel periodo 2020-2023 sarebbe stata così specificata: euro 226.700.000,00 per l'anno finanziario 2020 ed euro 201.281.709,57, rispettivamente, per gli anni finanziari 2021, 2022 e 2023.

Ad avviso della Regione, pertanto, la disposizione impugnata sarebbe perfettamente in linea con i requisiti evidenziati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo cui «le leggi regionali che prevedono spese obbligatorie a carattere continuativo [...] debbono quantificarne l'onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione, che deve avere “un orizzonte temporale almeno triennale”» (è citata la sentenza n. 235 del 2020).

3.- In data 20 aprile 2022, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria integrativa in cui ribadisce le proprie conclusioni e replica alle eccezioni della difesa della Regione Siciliana.

### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 61 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento, complessivamente, agli artt. 81, terzo comma, 97 e 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, della Costituzione e all'art. 17, lettere *b*) e *c*), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello



statuto della Regione siciliana), questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, 11 e 12 della legge della Regione Siciliana 3 agosto 2021, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, gestione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale di Agrigento e di personale di Sicilia Digitale S.p.A. Disposizioni varie).

1.1.- Con il primo motivo di ricorso viene impugnato l'art. 7 della legge della Regione Siciliana n. 22 del 2021, che estende al personale dipendente della società Servizi ausiliari Sicilia scpa, che abbia svolto servizi sanitari ausiliari in attività afferenti a pazienti COVID-19, le disposizioni di cui all'art. 5, comma 8, della legge della Regione Siciliana 12 maggio 2020, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2020-2022), che prevedono l'attribuzione di un riconoscimento economico speciale agli operatori del servizio sanitario regionale impegnati nell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Il ricorrente ritiene, infatti, che la disposizione impugnata si ponga in contrasto con la riserva di competenza legislativa allo Stato in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., trattandosi di disciplina incidente sui profili economici del rapporto di lavoro dei dipendenti di una società a partecipazione pubblica, regolamentato dai contratti individuali e collettivi di lavoro e al quale deve applicarsi la disciplina del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nelle imprese.

1.2.- Con il secondo motivo di ricorso, l'Avvocatura generale dello Stato impugna l'art. 11 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021, che aggiunge, all'art. 122 della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), il comma 1-*bis*, contenente disposizioni in materia di requisiti per essere inseriti nell'elenco degli idonei alla direzione amministrativa delle aziende sanitarie regionali.

Il ricorrente evidenzia che la norma censurata, prevedendo requisiti di qualificazione «meno rigorosi e selettivi» rispetto a quelli prescritti dall'art. 3, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) si porrebbe in contrasto con gli artt. 17, lettere b) e c), dello statuto reg. Siciliana, e con gli artt. 97, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost.

1.3.- Infine, con il terzo ed ultimo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., l'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021.

La norma impugnata aggiunge all'art. 3 della legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2016, n. 27 (Disposizioni in materia di autonomie locali e per la stabilizzazione del personale precario) il comma 19-*bis*, ai sensi del quale «[i] soggetti di cui al comma 19, titolari di contratto di lavoro subordinato attualmente in servizio presso gli enti locali che godono dei trasferimenti a carico dell'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica, dipartimento regionale delle autonomie locali, per i quali il numero di anni necessari al raggiungimento dei requisiti di pensionabilità non risulta inferiore a cinque anni computati alla data di entrata in vigore della presente legge e non siano stati soggetti alla stabilizzazione presso l'ente locale di appartenenza, possono esercitare l'opzione per la fuoriuscita a fronte della corresponsione di un'indennità omnicomprensiva di importo corrispondente a cinque anni della retribuzione già in godimento, calcolata in relazione agli emolumenti corrisposti in dipendenza del rapporto di lavoro a titolo non occasionale, saltuario e transitorio. L'accertamento del possesso dei requisiti è condizione necessaria per consentire la corresponsione dell'indennità secondo le specifiche procedure indicate al comma 20».

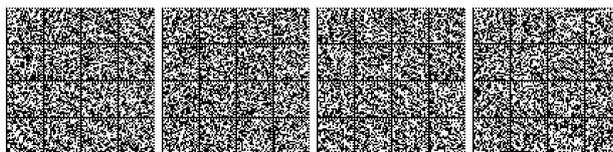
Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata, pur prevedendo oneri finanziari a carattere obbligatorio derivanti dalle nuove e maggiori spese conseguenti dall'introduzione di una nuova opzione per la fuoriuscita, in alternativa alla stabilizzazione, per il personale degli enti locali, non provvederebbe alla loro quantificazione e copertura, in palese violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Siciliana che, in via preliminare, eccepisce l'inammissibilità della censura relativa all'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021, in quanto il ricorrente non avrebbe chiarito i motivi di contrasto della disposizione con l'art. 81, terzo comma, Cost. e, in particolare, «le ragioni per le quali la delineata copertura finanziaria non possa risultare idonea allo scopo perseguito per il triennio 2020-2022».

L'eccezione deve essere rigettata.

È costante orientamento di questa Corte quello secondo cui il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali, dei quali lamenta la violazione, e di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva e che rechi una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, dovendo contenere una sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure (*ex plurimis*, sentenze n. 25 del 2020, n. 261 e n. 32 del 2017, n. 239 del 2016).

Nel caso in esame, il ricorrente non si è limitato a indicare la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. da parte della norma regionale censurata, ma ha sviluppato le argomentazioni dell'impugnazione, evidenziando, in particolare, che detta norma «determina oneri non quantificati e privi della relativa copertura sui saldi di finanza pubblica, in vio-



lazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione», consistenti nelle «nuove e maggiori spese che discendono da una modifica a regime dei casi di cessazione del rapporto di lavoro a tempo determinato, in alternativa alla stabilizzazione, del personale degli enti locali».

3.- Nel merito, la questione avente ad oggetto l'art. 7 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021 non è fondata.

La norma impugnata non contiene, infatti, a differenza di quanto sostenuto dal ricorrente, previsioni direttamente incidenti sulla regolamentazione del rapporto di lavoro attribuita alla contrattazione collettiva e, quindi, sulla disciplina in materia di ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Se, invero, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, deve ritenersi che qualunque norma regionale intenda sostituirsi alla negoziazione delle parti, quale imprescindibile fonte di disciplina del rapporto di pubblico impiego, comporta un'illegittima intrusione nella sfera di attribuzione del legislatore statale in materia di ordinamento civile, nel caso in questione tale ingerenza non sussiste.

La norma impugnata, infatti, opera un rinvio all'art. 5, comma 8, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2020 che non stabilisce l'attribuzione diretta agli operatori sanitari impegnati nell'emergenza epidemiologica da COVID-19 di un riconoscimento economico, ma autorizza le aziende del servizio sanitario regionale a liquidarlo, previo accordo tra l'Assessorato regionale della salute e le rappresentanze sindacali dei lavoratori.

Pertanto, deve ritenersi che la disposizione impugnata preveda un importo massimo, stabilendo la copertura della relativa spesa, ma senza attribuirlo direttamente, anche con riferimento al personale dipendente dalla società Servizi ausiliari Sicilia scpa, impegnato in servizi sanitari ausiliari presso aziende sanitarie in attività afferenti a pazienti COVID-19.

La norma impugnata si colloca, pertanto, in una fase, quella attinente alla determinazione delle risorse disponibili, distinta e a monte rispetto a quella volta alla concreta determinazione del trattamento economico accessorio del personale, riservata alla contrattazione collettiva, ricadente nella materia dell'ordinamento civile.

4.- È, invece, fondata la questione avente ad oggetto l'art. 11 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021, in relazione alle censure di violazione degli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost.

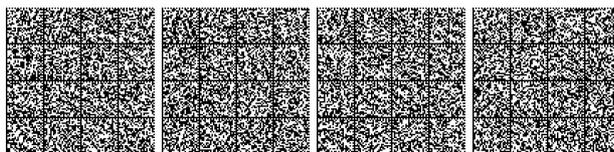
4.1.- Questa Corte ha già avuto modo di ricondurre alla materia «tutela della salute» la disciplina degli incarichi della dirigenza sanitaria (sentenze n. 129 del 2012, n. 233 e n. 181 del 2006), rilevando in particolare «la stretta inerenza che tutte le norme de quibus presentano con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, essendo queste ultime condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi, e segnatamente di coloro che rivestono una posizione apicale (sentenze n. 181 del 2006 e n. 50 del 2007)» (sentenza n. 371 del 2008).

Pertanto, a norma dell'art. 17 dello statuto reg. Siciliana, la potestà legislativa regionale in materia di «sanità pubblica» si esercita «entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato», per cui l'ampiezza di tale competenza legislativa coincide, comunque, con quella delle Regioni ordinarie in materia di «tutela della salute» (sentenze n. 159 del 2018 e n. 430 del 2007; nello stesso senso, sentenza n. 448 del 2006).

4.2.- Le disposizioni contenute nell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, che, come già rilevato, stabiliscono i requisiti per l'iscrizione negli elenchi dei soggetti idonei alla nomina di direttore amministrativo delle aziende sanitarie regionali, costituiscono, indubbiamente, un principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute, vincolante, come tale, rispetto alla potestà legislativa regionale in materia di sanità pubblica e una chiara espressione, nel settore sanitario, del principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

Invero, questa Corte ha già avuto modo di notare che «la previsione di un elenco in cui devono essere iscritti i soggetti che intendono partecipare alle singole selezioni regionali è da ricondursi all'esigenza di garantire un alto livello di professionalità dei candidati, i quali debbono possedere requisiti curriculari unitari» e che tale esigenza deve ritenersi «espressione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, data l'incidenza che la professionalità delle persone che ricoprono gli incarichi apicali esplica sul funzionamento delle strutture cui sono preposte, con inevitabili riflessi sulla qualità delle prestazioni sanitarie rese» (così la sentenza n. 159 del 2018).

L'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, nella sua versione originaria, prevedeva, tra i requisiti per la nomina a direttore sanitario, che questi avesse svolto per almeno cinque anni una qualificata attività di direzione tecnico-sanitaria in enti o strutture sanitarie, pubbliche o private, di media o grande dimensione, mentre al direttore amministrativo era richiesto di avere svolto, per almeno cinque anni, una qualificata attività di direzione tecnica o amministrativa in enti o strutture pubbliche o private di media o grande dimensione.



La disposizione era, pertanto, chiara nel differenziare, quanto all'esperienza, il requisito soggettivo richiesto, rispettivamente, al direttore sanitario e a quello amministrativo, perché solo per quest'ultimo il legislatore aveva ritenuto di non dovere inserire alcuna specificazione in merito al settore dove fosse maturata la richiesta esperienza.

L'art. 4, comma 1, lettera *e*), del decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517 (Modificazioni al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, recante riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) ha, però, riformulato la detta disposizione, richiedendo per il direttore sanitario una qualificata attività di «direzione tecnico-sanitaria» e per quello amministrativo la «direzione tecnica o amministrativa», ma sempre, per entrambi, in «enti o strutture sanitarie pubbliche o private di media o grande dimensione».

E in tutte le successive versioni del d.lgs. n. 502 del 1992, quest'ultimo inciso è rimasto immutato, sia per il direttore sanitario, sia per quello amministrativo.

Dalla comparazione fra i due testi normativi, quello originario e quello risultante all'esito delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 517 del 1993, si desume, pertanto, che il legislatore, a partire dalla data di entrata in vigore di quest'ultimo decreto, ha voluto rendere coincidenti le due figure dirigenziali quanto al settore di maturazione dell'esperienza pregressa, limitandola al solo ambito sanitario.

Da questa evoluzione normativa, oggetto di specifici e puntuali interventi del legislatore statale, consegue che le disposizioni in esame debbono, indubbiamente, ritenersi espressione di un principio fondamentale in materia di tutela della salute che impone la scelta dei dirigenti sanitari e, per quanto qui interessa, del direttore amministrativo, tra i candidati in possesso di comprovati titoli e capacità professionali, omogenei a livello nazionale e, comunque, acquisiti solo nello specifico settore sanitario.

Ciò all'evidente scopo di privilegiare criteri di selezione che assicurino l'effettiva capacità gestionale del dirigente, che opera in un ambito, quello sanitario, connotato da problematiche specifiche che hanno una evidente, e significativa, ricaduta sulla qualità delle prestazioni rese.

4.3.- La norma impugnata richiede invece «un'adeguata esperienza di direzione tecnica amministrativa» a fronte della previsione statale di «una qualificata attività di direzione tecnica o amministrativa» e stabilisce, genericamente, che detta esperienza possa essere acquisita «nel campo delle strutture sanitarie, sociosanitarie o in altri settori, caratterizzata da autonomia gestionale e diretta responsabilità delle risorse umane, tecniche o finanziarie, in strutture di media o grande dimensione», mentre la disposizione statale prevede una competenza specifica che vada acquisita solo «in enti o strutture sanitarie pubbliche o private di media o grande dimensione».

La norma censurata si pone, dunque, in evidente contrasto con il principio fondamentale dettato dal legislatore statale, non solo perché modifica la tipologia di esperienza richiesta ai soggetti che richiedono di accedere all'elenco degli idonei alla direzione amministrativa, ma anche, soprattutto, in quanto amplia, significativamente, l'area in cui tale esperienza può essere acquisita, estendendola a settori del tutto estranei all'ambito della sanità.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021, in riferimento agli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost. L'accoglimento della questione sotto questi profili determina l'assorbimento delle altre censure.

5.- È, altresì, fondata, con riferimento alla censura di violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., la questione avente ad oggetto l'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021.

La disposizione impugnata aggiunge all'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 27 del 2016 il comma 19-*bis*, estendendo la facoltà, già prevista in capo ai dipendenti di cui al precedente comma 19, di esercitare l'opzione per la fuoriuscita a fronte della corresponsione di un'indennità.

La norma censurata amplia l'ambito dei soggetti per cui è prevista tale opzione, richiedendo cinque anni, invece che dieci, al raggiungimento dell'età pensionabile perché questi la possano esercitare.

E, in assenza di una qualsivoglia quantificazione e documentazione sugli oneri derivanti dalla norma impugnata, non può, evidentemente, essere accolta la tesi sostenuta dalla difesa regionale sulla sua pretesa invarianza finanziaria, in quanto la disposizione non può essere considerata semplice applicazione dell'art. 3, comma 19, della legge reg. Siciliana n. 27 del 2016, a cui sono riferite le originarie previsioni di spesa contenute nell'art. 3, comma 21, della medesima legge regionale e nell'art. 26, comma 8, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale).

D'altronde, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la mancata considerazione degli oneri vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto per spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo «ipotetici», in quanto l'art. 81 Cost. «impone che, ogniquale volta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (*ex multis*, sentenze n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013).



Invero, secondo questa Corte, devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime quelle leggi in cui «l'individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria, è stata effettuata dal legislatore regionale in modo generico e risulta priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza di questa Corte in riferimento all'art. 81 Cost.» (*ex multis*, sentenza n. 227 del 2019).

In proposito, deve essere ribadito che l'equilibrio finanziario «presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano “una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale” [...] (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017).

Nel caso di specie, peraltro, il ricorrente ha anche, correttamente, evidenziato il contrasto della norma impugnata con l'art. 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), ai sensi del quale le leggi regionali, che prevedono spese a carattere continuativo, debbono quantificare l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi finanziari compresi nel bilancio di previsione e indicare l'onere a regime, potendo rinviare la quantificazione alla legge di bilancio nel solo caso in cui si tratti di spese non obbligatorie.

Tale regola, nel caso della Regione Siciliana, risulta presente nello stesso ordinamento regionale, considerato che l'art. 7, comma 8, della legge della Regione Siciliana 8 luglio 1977, n. 47 (Norme in materia di bilancio e contabilità della Regione siciliana) e l'art. 14, comma 8, del decreto presidenziale 17 marzo 2004 (Testo coordinato delle norme in materia di bilancio e di contabilità applicabili alla Regione siciliana), prevedono espressamente che le leggi della Regione che autorizzano spese correnti a carattere permanente quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale vigente e ne indicano la relativa copertura finanziaria a carico del bilancio medesimo.

Per tali ragioni la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021, promossa in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., è fondata.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge della Regione Siciliana 3 agosto 2021, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, gestione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale di Agrigento e di personale di Sicilia Digitale S.p.A. Disposizioni varie);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 maggio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

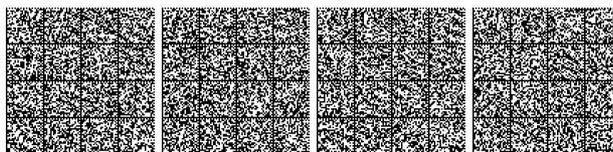
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 20 giugno 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 156

Ordinanza 11 maggio - 20 giugno 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Tributi - Imposta sul reddito delle società (IRES) - Determinazione della base imponibile - Deducibilità parziale dell'imposta municipale propria (IMU) relativa agli immobili strumentali - Denunciata violazione del principio di capacità contributiva - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, art. 14, comma 1.
- Costituzione, art. 53.

## 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

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Parma nel procedimento vertente tra Ghibli srl e l'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Parma, con ordinanza del 5 maggio 2021, iscritta al n. 165 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2021.

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

udito nella camera di consiglio dell'11 maggio 2022 il Giudice relatore Luca Antonini;

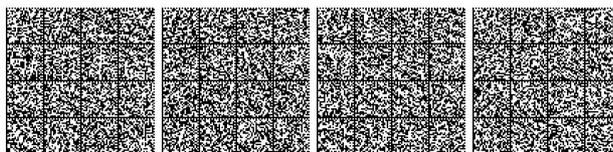
deliberato nella camera di consiglio dell'11 maggio 2022.

Ritenuto che, con ordinanza del 5 maggio 2021 (reg. ord. n. 165 del 2021), la Commissione tributaria provinciale di Parma ha sollevato, in riferimento all'art. 53 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), nella parte in cui prevede la deducibilità parziale al venti per cento dell'imposta municipale propria (IMU), relativa agli immobili strumentali, dalla base imponibile dell'imposta sul reddito delle società (IRES);

che, in punto di fatto, il rimettente premette che la Ghibli srl ha proposto ricorso avverso il silenzio rifiuto formatosi sull'istanza di rimborso della «maggiore» IRES «per tutto il triennio 2014/2016» che la società riterrebbe di avere versato «a causa della parziale indeducibilità dell'IMU, relativa agli immobili strumentali»;

che, secondo la CTP rimettente, la rilevanza della questione di legittimità costituzionale sarebbe «evidente», dal momento che la decisione del giudizio principale non potrebbe prescindere dall'applicazione della norma censurata;

che, in punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ritiene che la norma censurata violi il principio di capacità contributiva, atteso che l'IRES finirebbe per gravare non già su un reddito netto, «bensì su di un reddito lordo e fittiziamente attribuito[gli]»;



che, in particolare, la deducibilità nella misura del venti per cento, ancorché introdotta, ad avviso del rimettente - con argomentazione che in parte richiama quanto dallo stesso affermato con precedente ordinanza di rimessione -, «al fine di evitare le censure di illegittimità costituzionale», non sarebbe idonea a superare il cennato vulnus, «non fondandosi su alcun collegamento aritmetico o logico, diretto o indiretto, sia pur vago, fra deduzione forfetaria e deduzione analitica»;

che l'ordinanza richiama due recenti precedenti di questa Corte sull'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011 e, segnatamente: a) la «ordinanza» [recte: sentenza] n. 163 del 2019, emessa a seguito di un'ordinanza di rimessione proveniente dalla medesima CTP, che ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 53 Cost., ritenendo, tra l'altro, insanabile l'omissione relativa alla descrizione della fattispecie da cui si assumeva scaturita l'istanza di rimborso; b) la sentenza n. 262 del 2020 - di cui ripercorre, facendole proprie, le principali motivazioni - che ha dichiarato fondata, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., «sotto il profilo della coerenza e quindi della ragionevolezza», la questione di legittimità costituzionale avente a oggetto il citato art. 14, comma 1, nella sua formulazione originaria (in vigore per il solo 2012), che prevedeva l'integrale indeducibilità dell'IMU dalle imposte erariali sui redditi;

che nel rievocare poi in fatto la vicenda da cui è scaturito l'incidente di costituzionalità deciso con la citata sentenza n. 262 del 2020, il rimettente innanzitutto precisa che in quel caso si era trattato di una società, operante nel settore immobiliare e proprietaria di diversi immobili, che aveva richiesto il rimborso dell'IRES sulla base dell'IMU corrisposta «in riferimento a immobili strumentali alla società stessa»; quindi, afferma che si tratterebbe di un caso «speculare a quello oggetto della odierna ordinanza di rimessione» e che la *ratio* decidendi della suddetta sentenza sarebbe applicabile anche agli anni d'imposta successivi a quello oggetto della ricordata pronuncia;

che, con atto depositato il 22 novembre 2021, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata;

che, ad avviso della difesa statale, l'odierna questione non sarebbe «speculare» a quella da cui è scaturita la sentenza n. 262 del 2020, poiché le relative fattispecie non potrebbero essere equiparate, riguardando, in un caso, la deducibilità parziale e, nell'altro caso, l'integrale indeducibilità dell'IMU disposta per il solo anno 2012;

che l'interveniente argomenta la non fondatezza del lamentato vulnus ripercorrendo le modifiche normative che nel tempo hanno progressivamente condotto all'attuale integrale deducibilità dell'IMU relativa agli immobili strumentali dalle imposte sui redditi;

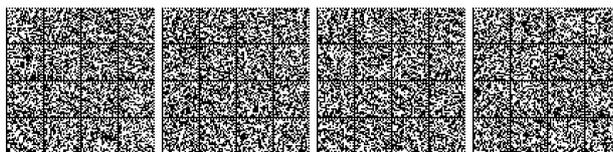
che l'Avvocatura generale prende le mosse dall'originaria previsione di integrale indeducibilità - dichiarata costituzionalmente illegittima con la più volte citata sentenza n. 262 del 2020 - rimasta in vigore solo per il 2012, per segnalare che fin dal 2013, con i commi 715 e 716 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», è stata introdotta, ai fini della determinazione del reddito di impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni, una deducibilità parziale dell'IMU relativa agli immobili strumentali, precisamente nella misura del 30 per cento per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013 e del 20 per cento dal 1° gennaio 2014;

che la difesa statale dà poi atto delle ulteriori modifiche con cui l'art. 1, comma 12, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), ha innalzato al 40 per cento la percentuale di deducibilità dell'IMU a decorrere dal 1° gennaio 2019 (art. 19 della medesima legge n. 145 del 2018); percentuale in seguito ulteriormente rimodulata con l'art. 3, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, e, infine, con l'art. 1, commi 4, 772 e 773, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), che hanno stabilito le percentuali di deducibilità del:

- 50 per cento per il periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2018;
- 60 per cento per il periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2019;
- 60 per cento per il periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2020;
- 100 per cento per i periodi d'imposta successivi a quello in corso al 31 dicembre 2021;

che, secondo la difesa statale, proprio una tale modulazione diacronica delle percentuali di deducibilità avrebbe consentito al legislatore, da un lato, di assicurare il perseguimento «graduale» dell'obiettivo dell'integrale deducibilità dell'IMU e, dall'altro lato, di rispettare i vincoli di bilancio dello Stato;

che ciò sarebbe confermato - osserva ancora l'Avvocatura generale - dalla citata sentenza n. 262 del 2020, che avrebbe infatti ritenuto non sussistenti i presupposti per estendere la declaratoria di illegittimità costituzionale alle annualità successive al 2012;



che, del resto, secondo la difesa statale, questa Corte anche in altre pronunce avrebbe più volte ribadito, per un verso, «l'esigenza di un continuo e ragionevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi», e, per altro verso, la necessità di impedire - eventualmente anche attraverso la modulazione nel tempo delle decisioni - che una dichiarazione di illegittimità costituzionale determinasse «effetti ancor più incompatibili con la Costituzione»;

che anche la scelta normativa dell'introduzione di percentuali di deducibilità dell'IMU in progressivo aumento fino alla sua integrale deducibilità dalle imposte sul reddito risponderebbe alla medesima *ratio*, in quanto essa sarebbe il risultato di un bilanciamento finalizzato a evitare il rischio della violazione del principio dell'equilibrio di bilancio;

che, secondo l'interveniente, queste considerazioni deporrebbero nel senso della insussistenza del denunciato *vulnus*;

che, secondo la difesa statale, la questione prospettata dal rimettente sarebbe non fondata anche in quanto atterrebbe «sostanzialmente al quantum della deduzione», ovverosia a un aspetto della disciplina riservato alla scelta discrezionale del legislatore, risolvendosi - in pratica - in una riduzione di aliquota, «che è compito esclusivo dello stesso legislatore valutare e fissare in relazione ai diversi obiettivi della politica economica e fiscale»;

che l'Unione nazionale delle camere degli avvocati tributaristi (UNCAT) e la Fondazione Telos, Centro studi dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili di Roma hanno depositato opinioni, in qualità di amici curiae, in adesione alla prospettazione del rimettente;

che, con decreto del Presidente di questa Corte del 25 marzo 2022, le opinioni sono state ammesse nel giudizio;

che, in data 12 aprile 2022, l'Avvocatura generale ha depositato memoria ribadendo quanto già argomentato nell'atto di intervento.

Considerato che, con ordinanza del 5 maggio 2021 (reg. ord. n. 165 del 2021), la Commissione tributaria provinciale di Parma ha sollevato, in riferimento all'art. 53 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), nella parte in cui prevede la deducibilità parziale al venti per cento dell'imposta municipale propria (IMU), relativa agli immobili strumentali, dalla base imponibile dell'imposta sul reddito delle società (IRES);

che, secondo il rimettente, la norma censurata violerebbe il principio di capacità contributiva, atteso che, in conseguenza di tale parziale deducibilità, l'IRES finirebbe per gravare non già su un reddito netto, «bensì su di un reddito lordo e fittiziamente attribuito[gli]»;

che, in particolare, ad avviso del giudice *a quo*, - con argomentazione che in parte richiama quanto dallo stesso affermato con precedente ordinanza di rimessione -, la deduzione nella misura del venti per cento, ancorché introdotta «al fine di evitare le censure di illegittimità costituzionale», non sarebbe idonea a superare il cennato *vulnus*, «non fondandosi su alcun collegamento aritmetico o logico, diretto o indiretto, sia pur vago, fra deduzione forfetaria e deduzione analitica»;

che il rimettente riferisce che la Ghibli srl ha proposto ricorso avverso il silenzio rifiuto formatosi sull'istanza di rimborso della «maggiore» IRES «per tutto il triennio 2014/2016» che la società riterrebbe di avere versato «a causa della parziale indeducibilità dell'IMU relativa agli immobili strumentali»;

che, benché il giudice *a quo* non lo abbia precisato esplicitamente, dal riferimento testuale operato alla «deducibilità parziale del 20%», si può desumere che la sollevata questione ha ad oggetto, precipuamente, il primo periodo del comma 1, dell'art. 14, del d.lgs. n. 23 del 2011, come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)»;

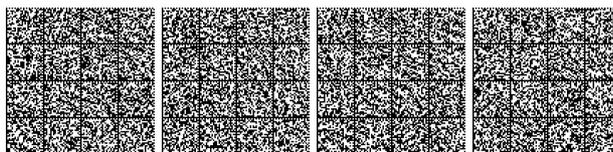
che se, dunque, pur nella sua stringatezza, la questione sollevata, valutata alla luce dell'intera ordinanza di rimessione, è espressa in modo sufficiente a consentire a questa Corte di individuare il *thema decidendum*, essa risulta, tuttavia, irrimediabilmente viziata da una insufficiente motivazione sulla rilevanza;

che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la motivazione sulla rilevanza «è da intendersi correttamente formulata quando illustra le ragioni che giustificano l'applicazione della disposizione censurata e determinano la pregiudizialità della questione sollevata rispetto alla definizione» del processo principale (sentenza n. 160 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 105 del 2018);

che, nella specie, a fronte dell'assertiva affermazione del rimettente per cui la rilevanza sarebbe «evidente», in quanto la decisione del giudizio principale non potrebbe prescindere dall'applicazione della norma censurata, manca una valutazione, sia pure solo sommaria, di tale profilo da parte del giudice *a quo*;

che, in particolare, risulta del tutto omesso un vaglio circa il rapporto tra l'oggetto sociale della ricorrente nel giudizio principale, che non viene mai esplicitato, e l'effettiva strumentalità degli immobili all'attività da quella esercitata;

che, peraltro, tale omissione risulta nella specie ancora più singolare se solo si considera che lo stesso giudice *a quo*, da un lato, si sofferma nel richiamare le ragioni che hanno condotto questa Corte, nella sentenza n. 163 del 2019, a dichiarare l'inammissibilità di analoga questione di legittimità costituzionale anche per profili attinenti alla «carezza descrittiva» della



fattispecie; dall'altro lato, richiama specificamente gli elementi posti a fondamento della rilevanza (in particolare relativamente al settore di attività della società ricorrente, al rapporto proprietario e alla natura strumentale dei beni cui è riferibile l'IRES oggetto di rimborso) della questione decisa con la sentenza n. 262 del 2020 di questa Corte;

che, a questo riguardo, va rilevato che, a ben vedere, l'affermazione del giudice *a quo* secondo cui «il caso [oggetto dell'odierno incidente] appare speculare» a quello relativo alla sentenza da ultimo citata non consente di superare le evidenziate omissioni in ordine alla rilevanza, ma anzi le aggrava;

che, infatti, a volere intendere la "specularità" evocata dal rimettente quale implicita motivazione sulla rilevanza, si dovrebbe concludere che anche in questo caso (come in quello deciso con la citata sentenza n. 262 del 2020) la società ricorrente nel giudizio principale operi nel settore immobiliare;

che proprio questa evenienza avrebbe richiesto al giudice *a quo* di accertare, ai fini dell'applicabilità della norma censurata, la effettiva strumentalità degli immobili in relazione all'oggetto sociale;

che tale precisazione sarebbe stata ancora più necessaria laddove si consideri che l'art. 2, comma 2, lettera a), del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102 (Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 ottobre 2013, n. 124, ha sostituito il comma 9-bis dell'art. 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, prevedendo che «[a] decorrere dal 1° gennaio 2014 sono esenti dall'imposta municipale propria i fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita, fintanto che permanga tale destinazione e non siano in ogni caso locati»;

che, dunque, in particolare dal 2014, la verifica dell'effettiva strumentalità dei beni assume specifico rilievo sia agli effetti dell'applicazione dell'IMU, sia a quelli della sua deducibilità parziale dall'IRES;

che le descritte carenze in punto di motivazione sulla rilevanza determinano, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la manifesta inammissibilità delle questioni (*ex plurimis*, ordinanza n. 76 del 2022);

che, pertanto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 23 del 2011, come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge n. 147 del 2013, deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), come sostituito, dall'art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», sollevata, in riferimento all'art. 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Parma con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 maggio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

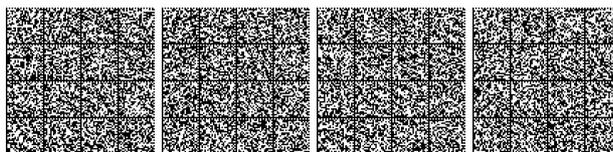
Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 20 giugno 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 34

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 maggio 2022*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Agricoltura e zootecnica - Indicazione geografica e denominazione di origine - Norme della Regione Siciliana - Previsione che promuove l'istituzione della denominazione comunale (De.Co.), quale strumento per la salvaguardia, la tutela e la diffusione delle produzioni agroalimentari ed enogastronomiche territoriali - Promozione della conoscenza dei Comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale, mediante l'istituzione del Registro regionale telematico, presso l'assessorato regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea - Denominazione comunale (De.Co.) quale attestazione di identità territoriale, deliberata dal Consiglio comunale su proposta della Giunta comunale, che individua l'origine e il legame storico culturale di un determinato prodotto con il territorio comunale - Previsione che per prodotti a denominazione comunale si intendono i "prodotti tipici", realizzati in concomitanza di fattori riconducibili alla localizzazione geografica dell'area di produzione o alle relative tecniche di preparazione, secondo modalità consolidate nei costumi e nelle consuetudini locali - Previsione che per prodotti a denominazione comunale si intendono, altresì, i "prodotti tradizionali locali", cioè quelli caratterizzati da metodi di lavorazione e trasformazione praticati su un territorio e consolidati nel tempo, per un periodo non inferiore a venti anni - Iniziative per la diffusione e la promozione dei prodotti iscritti al Registro regionale De.Co.**

– Legge della Regione Siciliana 18 marzo 2022, n. 3 (Istituzione e disciplina del Registro regionale telematico dei Comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale De.Co. Modifiche alla legge regionale 28 marzo 1995, n. 22), artt. 1, commi 1 e 3; 2; 3 e 4.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587) presso cui è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi 12 (ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it - fax 06/96514000);

Contro la Regione Siciliana in persona del Presidente *pro tempore* della giunta regionale (C.F. 80012000826; PEC segreteria.generale@certmail.regione.sicilia.it - presidente@certmail.regione.sicilia.it - ufficio.legislativo.legale@certmail.regione.sicilia.it)

Per la dichiarazione, giusta delibera del Consiglio dei ministri del 17 maggio 2022, di illegittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1 e 3, degli articoli 2, 3, e 4 della legge regionale siciliana 18 marzo 2022, n. 3, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione Siciliana n. 13 del 25 marzo 2022 - Supplemento ordinario - n. 14.

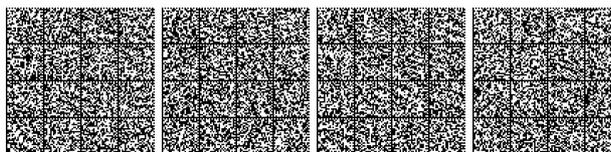
La legge regionale in epigrafe reca, per quanto interessa il presente ricorso, la «Istituzione e disciplina del registro regionale telematico dei comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale De.Co.».

L'art. 1, comma 1, dispone che la De.Co. è «strumento per la salvaguardia, la tutela e la diffusione delle produzioni agroalimentari ed enogastronomiche territoriali, dell'artigianato, della biodiversità nonché per la difesa della storia, delle tradizioni e dei saperi locali e la promozione delle specificità storiche e culturali dei territori comunali.».

La De.Co. va a comporre un registro telematico regionale, che costituisce la struttura fondamentale del sistema di tutela ideato dalla legge. Il comma 3 dell'art. 1 prevede, infatti, che «3. Nel rispetto della normativa europea e nazionale in materia di protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari, la presente legge promuove la conoscenza, mediante l'istituzione del Registro regionale telematico di cui al successivo art. 3, dei comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale.».

Il registro è disciplinato dall'art. 3 della legge, che lo colloca «presso l'Assessorato regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea», e prevede che in esso «vengono iscritti i comuni e i relativi prodotti che ottengono il riconoscimento di De.Co.» (comma 1).

Spetta all'assessore, giusta l'art. 3, comma 2, disciplinare in dettaglio, con proprio decreto, la struttura del registro e le condizioni e procedure di inserimento in esso di un comune e di un prodotto.



In particolare, qui si prevede che il decreto, tra l'altro, «definisce gli adempimenti che i comuni richiedono per il riconoscimento delle denominazioni comunali e indica i modelli dei disciplinari di produzione da adottare per ottenere il riconoscimento di prodotto a denominazione comunale» (lettera *d*), secondo periodo); che il decreto debba «indicare la forma grafica del logo del registro regionale De.Co. e stabilirne le regole per la sua concessione» (lettera *g*); e «definire gli ambiti di possibile conflitto con le produzioni agroalimentari tradizionali (P.A.T.) nel caso di concomitanza di riconoscimento e le modalità di superamento dello stesso conflitto» (lettera *l*).

Le previsioni delle restanti lettere dell'art. 3, comma 2, hanno carattere meramente organizzativo e strumentale rispetto alle previsioni fondamentali contenute nei riportati articoli 1, commi 1 e 3, e 3, commi 1 e 2 lettera *d*, *g* *l*.

Tali restanti lettere, infatti, si prescrivono al decreto dell'Assessore di individuare gli uffici dell'amministrazione incaricati della tenuta del registro (lettera *a*); di stabilire le sezioni e campi del registro telematico (lettera *b*); di definire le procedure per l'iscrizione e l'aggiornamento delle iscrizioni nel registro (lettera *c*); di prevedere, comunque, sezioni apposite per le eventuali denominazioni comunali già concesse dai comuni e per le eventuali denominazioni «intercomunali», cioè riguardanti più «comuni limitrofi» (lettera *e* ed *f*); di individuare le modalità e strategie di diffusione informativa e promozione del registro, e di comunicazione promozionale dei prodotti ivi iscritti (lettera *h* ed *i*).

In questo contesto, assume allora importanza centrale l'art. 2 della legge, che stabilisce che cosa debba intendersi per De.Co., e quali siano le caratteristiche dei prodotti che possono ottenerla.

Sotto il primo aspetto, l'art. 2, comma 1, prevede che «La denominazione comunale De.Co. è una attestazione di identità territoriale, deliberata dal consiglio comunale su proposta della giunta comunale, che individua l'origine ed il legame storico culturale di un determinato prodotto con il territorio comunale.».

Come si vede, la De.Co. nell'intento del legislatore regionale è uno strumento informativo, esteriorizzato dal logo previsto dall'art. 3, comma 2, lettera *g*), che mira a rendere esplicito e percepibile il collegamento tra un prodotto e un determinato territorio comunale, a cui lo legano l'origine e una relazione storica e culturale.

Insomma, la De.Co. vuole identificare, onde valorizzarli, quei prodotti che siano realizzati in un dato territorio comunale, e che lo siano non accidentalmente, bensì per effetto di un legame storico e culturale (di cultura materiale, potrebbe dirsi) tra quei prodotti e quel territorio, sicché i prodotti sono espressione non solo della tecnica produttiva che li sottende, ma innanzitutto dalla specifica identità territoriale di quel Comune, dalla quale traggono, così, un valore peculiare.

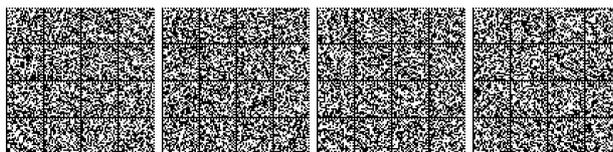
Sotto il secondo aspetto, l'art. 2, nel comma 2, distingue i «prodotti tipici» e i «prodotti tradizionali locali». Solo prodotti così qualificabili possono ricevere la De.Co..

I «prodotti tipici», stando alla lettera *a*) dell'art. 2, comma 2, sono soltanto prodotti agroalimentari nei quali «si realizza la concomitanza di fattori riconducibili alla localizzazione geografica dell'area di produzione o alle relative tecniche di preparazione». Infatti, «Tale prodotto può derivare da attività agricola, zootecnica, di pesca artigianale o dalla lavorazione e trasformazione di prodotti derivanti dalle stesse attività, ottenuto o realizzato sul territorio comunale, secondo modalità consolidate nei costumi e nelle consuetudini locali, anche mediante tecniche innovative che ne costituiscono il naturale sviluppo e aggiornamento. Per prodotto tipico si può intendere una ricetta o un prodotto ad alto valore storico della tradizione locale».

Come si vede, ciò che identifica il prodotto (agroalimentare) tipico è la modalità di produzione, che deve essere radicata (anche se in forma aggiornata) nelle consuetudini del luogo di produzione, e deve comunque dare origine ad un prodotto che possieda un alto valore identificante del luogo a cui è legato. Insomma, con la De.Co. attribuita ai «prodotti tipici» viene tutelata la riconoscibilità di quei prodotti (agroalimentari) che traggono la propria qualità specifica dalla tradizione produttiva locale e che, reciprocamente, finiscono per richiamare in chi li acquisti appunto il luogo di produzione, secondo un processo di valorizzazione reciproca tra il prodotto e il luogo di origine.

Per «prodotti tradizionali locali», stando alla lettera *b*) dell'art. 2, comma 2, si intendono, invece, i prodotti, in teoria anche non agroalimentari, «caratterizzati da metodi di lavorazione e trasformazione praticati su un territorio e consolidati nel tempo, per un periodo non inferiore ai venti anni.».

Riguardo a questi prodotti, il carattere determinante per attribuire loro rilevanza si fini della De.Co. è, come si vede, la durata almeno ventennale del metodo di lavorazione praticato in modo immutato («consolidato») nel territorio comunale. Sembra che la differenza rispetto ai prodotti di cui alla lettera *a*) consista essenzialmente nel poter essere, questi di cui alla lettera *b*), anche prodotti non agroalimentari, e nel non rivestire un carattere necessariamente identitario del luogo di produzione (nel senso della valorizzazione reciproca tra prodotto e luogo di cui si è detto poco sopra), essendo essi soltanto il risultato di una produzione radicata in tale luogo. Sembra, quindi, che i «prodotti tradizionali locali» possano anche non provenire necessariamente dal luogo in cui si è formata la metodica di lavorazione ad essi sottesa.



Consequenziale al sistema descritto dagli articoli ora commentati è quanto previsto, infine, dall'art. 4 della legge regionale, giusta il quale «La regione, nel perseguire le finalità della presente legge, valorizza i prodotti De.Co. iscritti nel registro regionale di cui all'articolo 3, testimonianza del territorio siciliano.».

Le disposizioni illustrate sono costituzionalmente illegittime per i seguenti

#### MOTIVI

1. Violazione dell'art. 117, commi 1, 2 lettera *a*) e 3 della Costituzione, e 14 dello Statuto della Regione Siciliana (approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, e convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2).

1.1. La materia delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari, nelle loro varie forme di «denominazioni di origine protette», «indicazioni geografiche tipiche», e simili, è ormai totalmente armonizzata a livello di diritto dell'Unione europea, in particolare con i regolamenti (CE) 21/11/2012, n. 1151/2012 «sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari», (CE) 17 dicembre 2013, n. 1308/2013 «recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli», 17 aprile 2019, n. 2019/787/UE «relativo alla definizione, alla designazione, alla presentazione e all'etichettatura delle bevande spiritose, all'uso delle denominazioni di bevande spiritose nella presentazione e nell'etichettatura di altri prodotti alimentari, nonché alla protezione delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose».

La materia è inoltre disciplinata in ambito internazionale, con riferimento anche ai prodotti non agroalimentari, dall'Accordo di Lisbona sulla protezione delle denominazioni d'origine e sulla loro registrazione internazionale del 31 ottobre 1958, ratificato con legge 28 aprile 1976, n. 424.

Quest'ultimo è stato di recente modificato e integrato con il c.d. «Atto di Ginevra» a cui l'Unione europea ha aderito con la decisione (UE) 2019/1754 del Consiglio del 7 ottobre 2019.

Tutte le fonti sovranazionali e internazionali ora richiamate convergono nel qualificare come «indicazione geografica» o «denominazione di origine» di un prodotto quella che rappresenti il particolare legame tra il prodotto e un dato territorio motivato dal fatto che tale legame contribuisce alla qualità o alla fama del prodotto.

Infatti, nel regolamento n. 1151/2012, relativo ai prodotti agroalimentari diversi dal vino e dagli spiriti, si prevede all'art. 5, paragrafi 1 e 2:

«1. Ai fini del presente regolamento, una “denominazione di origine” è un nome, compreso un nome utilizzato tradizionalmente, che identifica un prodotto:

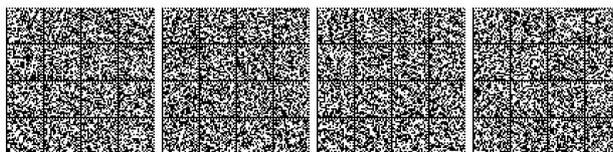
- a*) originario di un luogo, di una regione o, in casi eccezionali, di un paese determinati;
- b*) la cui qualità o le cui caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente ad un particolare ambiente geografico ed ai suoi intrinseci fattori naturali e umani; e
- c*) le cui fasi di produzione si svolgono nella zona geografica delimitata.

2. Ai fini del presente regolamento, un'“indicazione geografica” è un nome, compreso un nome usato tradizionalmente, che identifica un prodotto: *a*) originario di un luogo, di una regione o di un paese determinati;

- b*) alla cui origine geografica sono essenzialmente attribuibili una data qualità; la reputazione o altre caratteristiche; e
- c*) la cui produzione si svolge per almeno una delle sue fasi nella zona geografica delimitata.».

Il regolamento n. 1151/2012 ha introdotto anche la figura della «specialità tradizionale garantita», o STG, di cui all'art. 18, secondo cui «1. Un nome è ammesso a beneficiare della registrazione come specialità tradizionale garantita se designa uno specifico prodotto o alimento:

- a*) ottenuto con un metodo di produzione, trasformazione o una composizione che corrispondono a una pratica tradizionale per tale prodotto o alimento; o
- b*) ottenuto da materie prime o ingredienti utilizzati tradizionalmente.».



Nell'art. 93, par. 1, del regolamento n. 1308/2013, relativo al vino, si trova disposto:

«1. Ai fini della presente sezione si intende per:

*a)* “denominazione d’origine”, un nome, compreso un nome usato tradizionalmente, che serve a designare un prodotto di cui all’articolo 92, paragrafo 1:

*i)* la cui qualità o le cui caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente a un particolare ambiente geografico e ai suoi fattori naturali e umani;

*ii)* originario di un luogo, di una regione o, in casi eccezionali, di un paese determinati;

*iii)* ottenuto da uve che provengono esclusivamente da tale zona geografica;

*iv)* la cui produzione avviene in detta zona geografica; e

*v)* ottenuto da varietà di viti appartenenti alla specie *Vitis vinifera* o da un incrocio tra la specie *Vitis vinifera* e altre specie del genere *Vitis*.

*b)* “indicazione geografica”, un nome, compreso un nome usato tradizionalmente, che identifica un prodotto:

*i)* le cui qualità, notorietà o altre caratteristiche specifiche sono attribuibili alla sua origine geografica;

*ii)* originario di un determinato luogo, regione o, in casi eccezionali, paese;

*iii)* ottenuto con uve che provengono per almeno l’85 per cento esclusivamente da tale zona geografica;

*iv)* la cui produzione avviene in detta zona geografica; e

*v)* ottenuto da varietà di viti appartenenti alla specie *Vitis vinifera* o da un incrocio tra la specie *Vitis vinifera* e altre specie del genere *Vitis*.».

L’art. 3 n. 4) del regolamento 2019/787, in materia di spiriti e bevande spiritose, prevede:

«Ai fini del presente regolamento si applicano le definizioni seguenti:

...

4) “indicazione geografica”, un’indicazione che permette di identificare una bevanda spiritosa come originaria del territorio di un paese, o di una regione o località di detto territorio, quando una determinata qualità, la reputazione o altre caratteristiche della bevanda spiritosa siano essenzialmente attribuibili alla sua origine geografica».

Infine, l’art. 2, paragrafo 1, alinea *i)* e *ii)* dell’Accordo di Lisbona come integrato dall’Atto di Ginevra, prevede:

«Il presente atto si applica a:

(i.) qualsiasi denominazione protetta nella parte contraente di origine costituita dal nome di una zona geografica o contenente questo nome, o un’altra denominazione notoriamente riferita a tale zona utilizzata per designare un prodotto che ne è originario, nel caso in cui la qualità o i caratteri del prodotto sono dovuti esclusivamente o essenzialmente all’ambiente geografico, inteso come insieme di fattori naturali e umani, e che ha conferito al prodotto la sua reputazione; nonché

(ii.) qualsiasi indicazione protetta nella parte contraente di origine costituita dal nome di una zona geografica o contenente questo nome, o un’altra indicazione notoriamente riferita a tale zona, che identifica un prodotto come originario di quella zona geografica, nel caso in cui una data qualità, reputazione o altri caratteri specifici del prodotto sono essenzialmente attribuibili all’origine geografica.».

Tutte le fonti sovranazionali e internazionali citate, oltre a riferire la denominazione o indicazione geografica protetta al particolare legame tra il prodotto e il territorio, tale che la qualità o la reputazione del prodotto siano attribuibili essenzialmente alla sua origine geografica, prevedono un sistema di registrazione elettronica. Si vedano gli articoli 11 e 22 del regolamento n. 1151/2012, 104 del regolamento n. 1308/2013, 33 del regolamento n. 2019/787, 4 - 6 dell’Atto di Ginevra integrativo dell’Accordo di Lisbona.

La registrazione dell’indicazione o denominazione geografica o garantita avviene in tutti i casi all’esito di una procedura che verifica la rispondenza del prodotto alle definizioni legali sopra riportate, e conferisce ai produttori di esso il diritto ad essere protetti contro tutti gli usi illegali della denominazione stessa.

Si veda a titolo di esempio l’art. 13 del regolamento n. 1151/2012 (disposizioni analoghe si trovano nelle altre fonti), giusta il quale (paragrafo 1, lettera *a)*, *b)*, *c)*):

«1. I nomi registrati sono protetti contro:

*a)* qualsiasi impiego commerciale diretto o indiretto di un nome registrato per prodotti che non sono oggetto di registrazione, qualora questi ultimi siano comparabili ai prodotti registrati con tale nome o l’uso di tale nome consenta di sfruttare, indebolire o svigorire la notorietà del nome protetto, anche nel caso in cui tali prodotti siano utilizzati come ingrediente;



b) qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione, anche se l'origine vera dei prodotti o servizi è indicata o se il nome protetto è una traduzione o è accompagnato da espressioni quali «stile», «tipo», «metodo», «alla maniera», «imitazione» o simili, anche nel caso in cui tali prodotti siano utilizzati come ingrediente;

c) qualsiasi altra indicazione falsa o ingannevole relativa alla provenienza, all'origine, alla natura o alle qualità essenziali del prodotto usata sulla confezione o sull'imballaggio, nel materiale pubblicitario o sui documenti relativi al prodotto considerato nonché l'impiego, per il confezionamento, di recipienti che possano indurre in errore sulla sua origine;

d) qualsiasi altra pratica che possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto.».

La registrazione e la tutela dei prodotti in questione, alla stregua dei regolamenti e degli accordi internazionali menzionati, si basano, poi, sulla predisposizione di «disciplinari» di produzione, la conformità ai quali è condizione perché un prodotto ottenga la registrazione.

Si veda, sempre a titolo di esempio, l'art. 7 del regolamento n. 1151/2012, giusta il quale:

«1. Una denominazione di origine protetta o un'indicazione geografica protetta deve rispettare un disciplinare che comprende almeno i seguenti elementi:

a) il nome da proteggere come denominazione di origine o indicazione geografica, quale utilizzata nel commercio o nel linguaggio comune, e solo nelle lingue attualmente o storicamente utilizzate per descrivere il prodotto specifico nella zona geografica delimitata;

b) la descrizione del prodotto, comprese se del caso le materie prime, nonché le principali caratteristiche fisiche, chimiche, microbiologiche od organolettiche del prodotto;

c) la definizione della zona geografica delimitata riguardo al legame di cui alla lettera f), punto i) o punto ii), del presente paragrafo e, se del caso, gli elementi che indicano il rispetto delle condizioni di cui all'articolo 5, paragrafo 3;

d) gli elementi che dimostrano che il prodotto è originario della zona geografica delimitata di cui all'articolo 5, paragrafo 1° 2;

e) la descrizione del metodo di ottenimento del prodotto e, se del caso, dei metodi locali, leali e costanti nonché informazioni relative al confezionamento, quando il gruppo richiedente stabilisce in tal senso e fornisce sufficienti motivazioni specifiche per prodotto per cui il confezionamento deve aver luogo nella zona geografica delimitata per salvaguardare la qualità, garantire l'origine o assicurare il controllo, tenendo conto del diritto dell'Unione, in particolare della libera circolazione dei prodotti e della libera prestazione di servizi;

f) gli elementi che stabiliscono:

i) per quanto riguarda una denominazione d'origine protetta, il legame fra la qualità o le caratteristiche del prodotto e l'ambiente geografico di cui all'articolo 5, paragrafo 1; dettagli riguardanti i fattori umani dell'ambiente geografico che possono, se del caso, limitarsi a una descrizione del suolo e della gestione del paesaggio, delle pratiche di coltivazione o di qualunque altro contributo umano volto al mantenimento dei fattori naturali dell'ambiente geografico di cui a tale paragrafo;

ii) per quanto riguarda un'indicazione geografica protetta, il legame fra una data qualità, la reputazione o un'altra caratteristica del prodotto e l'origine geografica di cui all'articolo 5, paragrafo 2;

g) il nome e l'indirizzo delle autorità o, se disponibili, il nome e l'indirizzo degli organismi che verificano il rispetto delle disposizioni del disciplinare a norma dell'articolo 37, e i relativi compiti specifici;

h) qualsiasi regola specifica per l'etichettatura del prodotto in questione.

Il disciplinare può contenere una descrizione del contributo della denominazione d'origine o dell'indicazione geografica allo sviluppo sostenibile.».

Analoghi sono l'art. 19 dello stesso regolamento a proposito delle STG, e l'art. 94, par. 2 del regolamento n. 1308/2013.

Il regime posto dalle citate fonti europee e internazionali è, nell'ambito dell'ordinamento interno, esclusivo.

Il regime europeo, in particolare, deriva, come si vede, da regolamenti, cioè da fonti normative dotate di efficacia diretta e immediata nell'ordinamento interno (art. 288, par. 2, TFUE), che impedisce di «duplicare» la disciplina del regolamento UE con fonti interne aventi contenuto ed effetti in tutto o in parte sovrapponibili.

È, invero, giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia quella secondo cui:

«8 Quando, in forza dell'art. 40 del trattato, la Comunità emana regolamenti che istituiscono un'organizzazione comune del mercato in un determinato settore, gli Stati membri sono tenuti ad astenersi da qualsiasi provvedimento che deroghi a tali regolamenti o ne pregiudichi l'efficacia.



9 La compatibilità delle disposizioni citate dal giudice nazionale con i regolamenti comunitari va esaminata alla luce non solo di quanto espressamente disposto da detti regolamenti, ma anche dello scopo e degli obiettivi di questi.» (Corte di giustizia CEE, sentenza 2 febbraio 1977, causa C-50/76, Amsterdam Bulb, punti 8 e 9).

Ciò deriva dalla premessa, enunciata nei punti da 4 a 7 della sentenza ora citata, secondo cui:

«l'efficacia diretta dei regolamenti comunitari implica che la loro entrata in vigore e la loro applicazione nei confronti dei singoli non abbisognano di alcun atto di ricezione nel diritto interno. Gli Stati membri sono tenuti, in forza degli obblighi che derivano dal trattato, a non ostacolare l'efficacia diretta propria dei regolamenti e di altre norme comunitarie. L'osservanza scrupolosa di tale obbligo è una condizione indispensabile per l'applicazione simultanea e uniforme dei regolamenti comunitari nell'intera Comunità. Di conseguenza, gli Stati membri non possono emanare, né consentire agli enti nazionali muniti di potestà normativa di emanare, atti che nascondano agli amministrati la natura comunitaria di una norma giuridica e gli effetti che ne derivano.».

Posti questi principi, nel presente caso si tratta di stabilire se le disposizioni regionali sopra commentate siano sovrapponibili, o comunque siano suscettibili di recare ostacolo, alla piena applicazione nell'ordinamento interno delle fonti europee e internazionali richiamate.

Come si è visto commentandole in premessa, le norme regionali in esame istituiscono le denominazioni comunali De.Co. (art. 1, comma 1), e ne prevedono la registrazione (art. 1, comma 3; art. 3, comma 1). Regolano tali denominazioni e tale registrazione facendone l'oggetto di un procedimento di registrazione basato sulla verifica della rispondenza del prodotto ad un disciplinare (art. 3, comma 2, lettera *c*) e *d*), che ha come effetto il diritto del prodotto di fregiarsi dell'apposito logo regionale attestante la sua qualità di prodotto «De.Co.» (art. 3, comma 2 lettera *g*)).

Sotto tutti questi aspetti, è evidente la sovrapposizione della normativa regionale rispetto alla normativa europea e internazionale che si è, del pari, illustrata.

Quanto alle caratteristiche dei prodotti che possono ambire alla De.Co., come si diceva è nodale l'art. 2 della legge impugnata.

Rinviando all'interpretazione di tale disposizione già operata in premessa, sembra anche a questo proposito evidente che la De.Co. non solo dipenda dal legame «genetico» tra il prodotto e un dato territorio, ma che tale legame rilevi, altresì, quale connotato integrante la qualità o la rinomanza del prodotto (che a sua volta, proprio per questo, contribuisce alla notorietà e all'attrattività del comune di origine).

Come si è visto, infatti, deve trattarsi di prodotti che manifestino il loro legame storico culturale con il territorio (art. 2, comma 1) a causa dell'impiego di «modalità consolidate nei costumi e nelle consuetudini locali» (comma 2 lettera *a*)), o «praticati sul territorio e consolidati nel tempo» (comma 2, lettera *b*)); cioè risultanti da metodi produttivi non presenti in altri territori comunali, e quindi di per sé qualificanti i prodotti in questione, che sono tali, insomma, solo perché realizzati mediante i metodi produttivi caratteristici di quei territori e non di altri.

Non si tratta, quindi, di un semplice legame di provenienza del prodotto dal territorio, ma della influenza determinante del metodo di produzione caratteristico di quel territorio nella definizione delle qualità, e in definitiva dell'identità, del prodotto stesso.

Siamo, come si vede, al di fuori dell'ambito delle mere «indicazioni geografiche semplici», cioè delle indicazioni che si limitano a legare il prodotto al luogo di origine, senza che tale relazione con tale luogo determini, altresì, la qualità o la fama del prodotto.

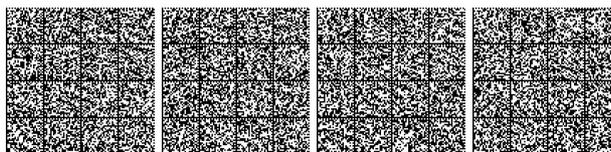
Ha chiarito la giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza 7 novembre 2000, causa C-312/98, Warsteiner, punti 42-45):

«42. Si deve rilevare in seguito che, conformemente ai suoi artt. 1, n. 1, e 2, nn. 1 e 2, il regolamento n. 2081/92 disciplina la protezione comunitaria delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche di cui al detto regolamento.

43. Orbene, ai sensi del suo art. 2, n. 2, lettera *b*), il regolamento n. 2081/92 ha ad oggetto solo le indicazioni geografiche per le quali esiste un nesso diretto tra una particolare qualità, la reputazione o un'altra caratteristica del prodotto, da un lato, e la sua origine geografica specifica, dall'altro (v., in tal senso, la citata sentenza Pistre e a., punto 35).

44. È pacifico che le indicazioni di origine geografica semplici che, secondo i termini usati dal giudice nazionale nella questione pregiudiziale, non implicano nessun rapporto fra le caratteristiche del prodotto e la sua origine geografica, non rientrano in questa definizione e non possono pertanto trovare protezione in virtù del regolamento n. 2081/92.

45. Tuttavia, non vi è nulla nel regolamento n. 2081/92 che indichi che tali indicazioni di origine geografica non possano essere tutelate in forza di una disciplina nazionale di uno Stato membro».



Se, al contrario, il legame tra prodotto e territorio è anche e soprattutto «qualitativo» e non meramente geografico, come indiscutibilmente emerge dalle definizioni normative contenute nell'art. 2 della legge regionale impugnata, la sovrapposizione di quest'ultima alla competenza esclusiva esercitata dall'Unione con i regolamenti illustrati è inevitabile.

Evidente è, poi, in ogni caso, la coincidenza tra i «prodotti tradizionali locali» di cui all'art. 2, comma 2, lettera *b*) della legge impugnata, e le STG di cui al regolamento 1151/2012: gli uni e le altre sono infatti connotati dall'impiego di un metodo di produzione tradizionale, che è ciò che conferisce loro la caratteristica che li rende meritevoli di protezione.

Dal contesto descritto scaturisce quindi sul piano sostanziale la violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, per avere la regione legiferato in difformità dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario con l'istituire un sistema di identificazione, registrazione e protezione di prodotti qualificati dalla loro origine territoriale idoneo a sostituirsi a quello disciplinato dal diritto dell'Unione nelle fonti «interposte» che si sono illustrate.

E comunque, per quanto riguarda i «prodotti tradizionali locali», fermo tutto ciò, per avere, inoltre, introdotto una figura del tutto sovrapponibile a quella della STG di cui al regolamento n. 1151/2012.

Invero, non è illegittimo soltanto l'art. 2, che definisce i prodotti suscettibili di De.Co. in modo analogo alle definizioni dei prodotti suscettibili di denominazione di origine o di indicazione geografica di registrazione STG di cui alle fonti europee e internazionali esaminate; ma conseguentemente sono illegittimi anche gli articoli 1 e 3 nelle parti indicate, perché queste disposizioni, istituendo e articolando in dettaglio, la denominazione e la registrazione dei prodotti definiti dall'art. 2, costituiscono il necessario sviluppo applicativo di questo, e quindi rendono concreta la violazione costituzionale che discende dal contenuto di esso.

Unitamente all'art. 117, comma 1, della Costituzione, è violato di conseguenza l'art. 14 dello Statuto regionale siciliano nella parte in cui prevede che l'Assemblea legifera, tra l'altro in materia di agricoltura e di commercio, «nell'ambito della regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato».

Ad escludere il vizio qui denunciato non potrebbero valere le previsioni dell'art. 1, commi 2 e 4 (non impugnati), giusta i quali:

«2. La De.Co. non è un marchio di qualità o di certificazione. Le denominazioni comunali sono istituite e disciplinate nell'esercizio delle funzioni proprie dei comuni indicate all'articolo 118, secondo comma, della Costituzione e all'articolo 2 della legge regionale 23 dicembre 2000, n. 30, recante “Norme sull'ordinamento degli enti locali”.

...

4. Non possono essere inclusi nel registro regionale telematico De.Co. i prodotti interessati da indicazioni geografiche (DOP-IGP-STG) nonché i prodotti inseriti nell'elenco di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173, recante “Disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole, a norma dell'articolo 55, commi 14 e 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449”. Nel caso di riconoscimento europeo di un prodotto De.Co. nonché in caso di iscrizione nell'elenco di cui al predetto articolo 8 del decreto legislativo 173/1998, la denominazione comunale decade automaticamente.»

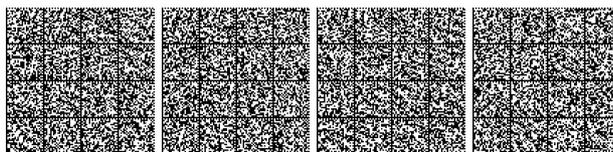
Queste previsioni, anzi, confermano la sussistenza del vizio perché pongono un rapporto di identità/incompatibilità tra le De.Co. e le DOP, IGT, STG, che non avrebbe senso se lo stesso legislatore regionale non fosse consapevole di avere configurato delle fattispecie identiche o per lo meno analoghe a quelle regolate in via esclusiva dalle citate fonti sovranazionali.

In realtà, le previsioni regionali qui impugnate chiaramente «anticipano» a livello regionale, ma con evidente proiezione sull'intero mercato nazionale, dell'Unione e dei paesi terzi, le forme di tutela assicurate dai regolamenti e dagli accordi commentati. Con la conseguenza che la loro attuazione si porrebbe inevitabilmente come un ostacolo all'attuazione di queste fonti rispetto a prodotti per i quali l'ottenimento della De.Co. potrebbe far venire meno l'interesse dei produttori ad attuare le procedure di riconoscimento come DOP, IGT, STG.

1.2. In secondo luogo, le disposizioni regionali sopra analizzate violano sul piano della competenza l'art. 117, comma 3, della Costituzione, nella parte in cui riserva alla legislazione concorrente quella relativa ai rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni; e l'art. 117, comma 2, lettera *a*) nella parte in cui riserva alla legislazione esclusiva dello Stato i rapporti internazionali dello Stato e quelli con l'Unione europea.

Le disposizioni impugnate vanno infatti a sovrapporsi alle menzionate fonti europee e internazionali (Accordo di Lisbona; Atto di Ginevra, ora incorporato anche tra le fonti europee mediante la citata decisione (UE) 2019/1754 del Consiglio del 7 ottobre 2019 relativa all'adesione dell'Unione europea a tale atto).

Senonché nessuna di tali fonti regola una materia che attenga ai rapporti internazionali o «unionali» della regione; per cui, comunque, la regione non è competente ad adottare disposizioni legislative che direttamente o indirettamente pongano in discussione l'adempimento da parte dello Stato di obblighi da esso contratti sul piano internazionale o dell'Unione, con l'affiancarvi o sovrapporvi norme e procedure oggettivamente concorrenti con tali obblighi.



Non potrebbe osservarsi che la legge regionale è espressione della competenza della Regione in materia di agricoltura e di commercio. La materia delle denominazioni protette, infatti, implica evidenti interessi di carattere unitario, perché nella materia è essenziale prevenire discriminazioni a danno dei produttori delle diverse parti del territorio nazionale, e possibili fonti di confusione per i consumatori, che sono i destinatari ultimi delle tutele in questione. Soltanto lo Stato può, quindi, disciplinare i profili esterni della materia in questione, con lo stipulare i necessari accordi internazionali con i paesi terzi, o con il rinunciare ad intervenire a favore della legislazione armonizzata dell'Unione nei rapporti con gli Stati membri.

2. Violazione dell'art. 117, comma 2, lettera e), della Costituzione e dell'art. 14 dello Statuto della Regione Siciliana approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, e convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Sotto altro aspetto, la disciplina delle denominazioni protette in tutte le loro forme attiene chiaramente alla tutela della concorrenza.

Come chiariscono i regolamenti UE in materia (si vedano per tutti i considerando da 1 a 5 del regolamento n. 1151/2012, o l'art. 4 di questo, intitolato «Obiettivo», giusta il quale «È istituito un regime di denominazioni di origine protette e di indicazioni geografiche protette al fine di aiutare i produttori di prodotti legati a una zona geografica nei modi seguenti:

a) garantendo una giusta remunerazione per le qualità dei loro prodotti;

b) garantendo una protezione uniforme dei nomi in quanto diritto di proprietà intellettuale sul territorio dell'Unione;

c) fornendo ai consumatori informazioni chiare sulle proprietà che conferiscono valore aggiunto ai prodotti.», tale tutela protegge le imprese produttrici, che vedono riconosciuto il valore aggiunto delle produzioni tradizionali, che sono poste al riparo da contaminazioni o imitazioni che finirebbero per farlo svanire. E protegge i consumatori, ai quali assicura maggiore varietà qualitativa e una informazione più sicura circa le scelte di acquisto.

Siamo, quindi, pienamente nel campo della concorrenza in entrambe le sue accezioni di concorrenza «nel mercato» (disciplina di una competizione corretta), e di concorrenza «per il mercato» (promozione di un mercato maggiormente efficiente, nell'interesse generale dei consumatori).

È allora chiaro come la normativa regionale qui impugnata, persino a prescindere dalla questione, approfondita nel primo motivo, se essa si «sovrapponga» o meno alla disciplina sovranazionale e internazionale delle denominazioni protette, comunque esula dalla competenza del legislatore regionale alla stregua del combinato disposto degli articoli 117, comma 2, lettera e) («tutela della concorrenza») della Costituzione, e dell'art. 14 dello Statuto regionale siciliano, che vincola il legislatore regionale ad operare «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato».

Quale che sia la portata interpretativa che si vuole assegnare alle definizioni contenute nell'art. 2 della legge, e, quindi, alla portata applicativa delle disposizioni sulle denominazioni comunali e sul registro regionale, di cui agli articoli 1 e 3 della legge impugnata, è chiaro che la disciplina di tali denominazioni attiene direttamente alla concorrenza come sopra definita, e quindi compete in via esclusiva allo Stato, esulando dai titoli di competenza regionale di cui all'art. 14 dello Statuto citato (essenzialmente, agricoltura, industria e commercio).

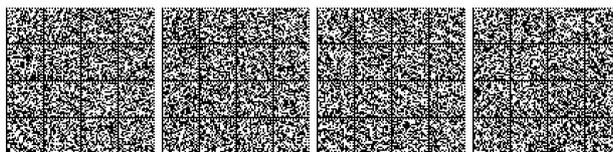
Ciò è dimostrato, conclusivamente, dalla disciplina del decreto legislativo n. 173/1998 (richiamato anche dall'art. 1, comma 4, della legge impugnata), che anteriormente all'attrazione anche di questa materia alla competenza dell'Unione tramite il regolamento n. 1151/2012, introdusse una disciplina nazionale, affidata alle regioni a livello attuativo, per la tutela e registrazione dei «prodotti tradizionali», definiti all'art. 8 come quelli caratterizzati da «metodiche di lavorazione, conservazione e stagionatura il cui uso risulta consolidato dal tempo».

Il corretto assetto della disciplina in materia appare appunto quello espresso dall'art. 8 del decreto legislativo n. 173/1998 e dal suo regolamento attuativo (decreto ministeriale n. 350/1999): spetta alla disciplina statale individuare l'oggetto, i presupposti e le procedure della tutela; spetta alle regioni, in conformità al principio di sussidiarietà, applicare a livello amministrativo la materia, istituendo e gestendo i registri dei prodotti così tutelati.

È palese come le norme della legge regionale impugnata si pongano tutte in contrasto con questo quadro, poiché disciplinano direttamente, appunto, oggetto, presupposti e procedure di tutela, demandando ai comuni l'attuazione amministrativa.

La qualità intrinsecamente «concorrenziale» della disciplina esclude, però, che essa possa essere dettata dalla regione. Le inevitabili difformità tra le ipotetiche legislazioni regionali in argomento produrrebbero infatti discriminazioni tra i produttori e confusione tra i consumatori, in modo in definitiva pregiudizievole per gli stessi interessi, indubbiamente meritevoli, che la legge regionale intende perseguire.

Donde, in ogni caso, il vizio di incompetenza qui denunciato.



## 3. Illegittimità derivata.

Infine, per immediata derivazione dai vizi denunciati nei motivi che precedono, è costituzionalmente illegittimo anche l'art. 4 della legge impugnata, che affida alla regione il compito di valorizzare i prodotti oggetto di De.Co.

La disposizione programmatica di politica economica contenuta nell'art. 4 è, infatti, costituzionalmente illegittima in quanto ha ad oggetto non genericamente la valorizzazione dei prodotti che siano testimonianza del territorio siciliano, bensì specificamente la valorizzazione dei risultati di un sistema di tutela a sua volta costituzionalmente illegittimo nei sensi sopra chiariti.

*P.Q.M.*

*Ciò premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri come sopra rappresentato e difeso ricorre a codesta Ecc. ma Corte costituzionale affinché voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1 e 3, degli articoli 2, 3, e 4, della legge regionale siciliana 18 marzo 2022, n. 3, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana n. 13 del 25 marzo 2022 - Supplemento ordinario - n. 14.*

*Si producono la legge regionale impugnata e, in estratto conforme, la delibera del Consiglio dei ministri del 17 maggio 2022.*

Roma, 24 maggio 2022

*L'Avvocato dello Stato: GENTILI*

22C00102

## N. 69

*Ordinanza del 12 maggio 2022 del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana sul ricorso proposto da Caminneci Valentina contro Presidenza della Regione Siciliana e Regione Siciliana - Giunta regionale di Governo*

**Giustizia amministrativa - Ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana - Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Siciliana - Previsione che, qualora il Presidente della Regione non intenda decidere il ricorso in maniera conforme al parere del Consiglio di giustizia amministrativa, con motivata richiesta deve sottoporre l'affare alla deliberazione della Giunta regionale.**

- Decreto legislativo 24 dicembre 2003, n. 373 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana concernenti l'esercizio nella regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato), art. 9, comma 5.

## IL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

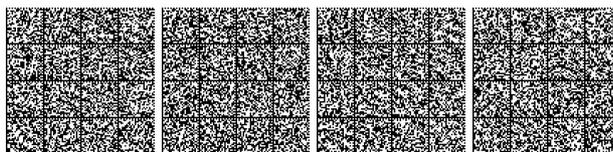
## PER LA REGIONE SICILIANA

## SEZIONE GIURISDIZIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1015 del 2019, proposto dalla sig.ra Valentina Caminneci, rappresentata e difesa dall'avvocato Girolamo Rubino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; contro Regione siciliana, Regione Sicilia - Giunta regionale di Governo, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, tutti rappresentati e difesi dall'avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria per legge in Palermo, via Villareale n. 6, per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Sezione terza) n. 867/2019:

Visto il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza Regione siciliana e della Regione Sicilia - giunta regionale di Governo;



Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 3 maggio 2022 tenutasi ai sensi del combinato disposto del comma 4-bis dell'art. 87 c.p.a. e dell'art. 13-*quater* disp. att. c.p.a., il Cons. Antonino Caleca e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

1. Con la sentenza in epigrafe appellata, il Tribunale amministrativo regionale della Sicilia - sede di Palermo - ha respinto il ricorso di primo grado *mercé* la originaria ricorrente (ed odierna appellante) Valentina Caminneci aveva impugnato il decreto n. 1017 del 7 novembre 2011, con il quale il Presidente della Regione siciliana ha respinto il ricorso straordinario da lei presentato; la deliberazione della Giunta regionale siciliana n. 262 del 29 settembre 2011, nonché tutti gli altri atti presupposti, conseguenti o connessi.

2. In punto di fatto, la complessa vicenda processuale, può così essere sinteticamente ricostruita.

2.1. La originaria ricorrente:

a) aveva partecipato al concorso pubblico per la copertura di settanta posti di dirigente tecnico archeologo del ruolo dei Beni Culturali di cui alla Tabella A della legge regionale n. 8/99 (art. 1, bando di concorso), bandito dall'Assessorato regionale BB.CC.AA., con bando pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana - Serie speciale concorsi del 14 aprile 2000 del quale poi è risultata vincitrice; detto bando prevedeva che sarebbe stato corrisposto ai vincitori il trattamento economico corrispondente all'VIII livello retributivo di cui alla Tabella A del decreto del Presidente della Regione siciliana n. 11 del 20 gennaio 1995;

b) successivamente, scaduto il termine per la presentazione delle domande, è sopravvenuta la legge regionale n. 10 del 2000 (Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione siciliana), la quale ha dettato disposizioni transitorie che - secondo l'impostazione ricorsuale - avrebbero prodotto refluenze anche sui rapporti instaurati a seguito del predetto concorso. In particolare, la ricorrente sosteneva che dal tenore letterale delle disposizioni di cui all'art. 6 della citata legge regionale n. 10/2000 e di cui all'art. 2 del decreto del Presidente della Regione Siciliana n. 11/2001, in sede di adozione del «Regolamento attuativo dell'art. 6, comma 2, della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10», risultasse evidente che il legislatore regionale avesse inteso prevedere la corrispondenza fra la vecchia figura del dirigente tecnico (VIII livello retributivo) e la nuova del dirigente inquadrato nella III fascia dell'istituendo ruolo unico dei dirigenti dell'amministrazione regionale siciliana.

c) con D.D.G. n. 5359 del 3 marzo 2005 l'amministrazione ha, però, disposto la nomina dell'odierna ricorrente attribuendole il trattamento retributivo corrispondente al VII livello (corrispondente, secondo quanto prospettato dalla difesa, alla posizione economica D1).

d) la sig.ra Caminneci provvedeva perciò ad impugnare il prefato D.D.G. n. 5359 del 2005 con ricorso straordinario al Presidente della Regione siciliana, chiedendone l'annullamento nella parte in cui era stato disposto l'inquadramento della stessa, nella categoria «D»;

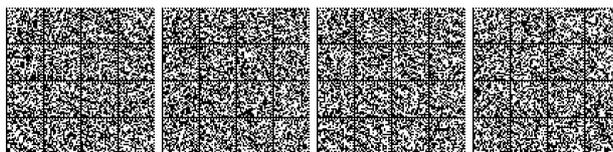
e) con parere n. 644/2006 (reso nell'adunanza del 11 dicembre 2007), le Sezioni riunite del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana, (d'ora innanzi anche CGARS) ritenevano fondato e meritevole di accoglimento il ricorso, riconoscendo, in particolare, che «il corretto inquadramento della ricorrente stessa non poteva che essere proprio quello di dirigente di terza fascia»;

f) successivamente, stante la mancata adozione del decreto decisorio di competenza del Presidente della Regione, la ricorrente aveva inoltrato apposita diffida alla quale, la amministrazione regionale, aveva risposto annunciando, con la nota prot. n. 20683/535058, la sospensione sine die del procedimento avviato con la proposizione del ricorso straordinario al Presidente della Regione;

g) contro questa nota, la signora Caminneci era insorta con un primo ricorso, al fine di ottenerne l'annullamento, deducendo che, stante l'asserita abrogazione tacita dell'art. 9, comma 5, del decreto legislativo n. 373/2003, per sopravvenuta incompatibilità con il novellato art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1199 del 1971 a opera della legge n. 69 del 2009, non sarebbe stata ammessa l'adozione di un decreto decisorio non conforme al parere del C.G.A.;

h) tale ricorso venne rigettato dal Tribunale amministrativo regionale con la sentenza n. 14329 del 17 dicembre 2010, con la quale è stata sostenuta la cogenza della previsione di cui all'art. 9, comma 5, decreto legislativo n. 373 del 2003 anche dopo le novità introdotte dalla legge n. 69 del 2009 in tema di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica;

i) l'appello proposto dalla Caminneci alla detta sentenza di questo Tribunale, venne pure rigettato dal C.G.A. con la sentenza n. 536 dell'11 giugno 2012, con la quale si ritenne che il ricorso introduttivo, che il Tribunale amministrativo regionale aveva respinto nel merito, era in realtà inammissibile per difetto di interesse, in quanto proposto avverso un atto giuridicamente privo di ogni attitudine lesiva, essendo di natura endoprocedimentale (così il C.G.A.,



in particolare: «Il provvedimento formale che concretamente pregiudica la posizione dell'appellante è infatti il decreto Presidenziale, nel frattempo adottato, col quale il ricorso straordinario da questa a suo tempo proposto è stato respinto in difformità dal parere reso da questo Consiglio di Giustizia in sede consultiva.»);

*l)* la signora Caminnecki quindi, con il ricorso di primo grado (nelle more della decisione d'appello di cui alla superiore lettera *i*) insorse contro il decreto presidenziale n. 1017 del 7 novembre 2011, (notificato il 21 dicembre 2011) con il quale il Presidente della Regione siciliana ha respinto il ricorso straordinario da lei presentato e contro gli atti a esso prodromici ossia la deliberazione della Giunta regionale Siciliana n. 262 del 29 settembre 2011 avente ad oggetto «autorizzazione al Presidente della Regione a decidere in difformità al parere del C.G.A. n. 644/06 del 11 dicembre 2007» e delle allegate note dell'ufficio legislativo e legale prot. nn. 7163, 7164, 7165 e 7166 del 9 marzo 2011, tutte conosciute dalla ricorrente in data 21 dicembre 2011.

2.2. Il Tribunale amministrativo regionale ha respinto il ricorso, in sostanza richiamando le conclusioni cui era giunto in precedenza con la citata sentenza n. 14329 del 17 dicembre 2010, sostenendo che l'art. 9, comma 5, del decreto legislativo n. 373 del 2003 (che prevede la possibilità di decisione del ricorso straordinario in maniera difforme dal parere del competente organo consultivo) non potrebbe ritenersi essere stato tacitamente abrogato, per sopravvenuta incompatibilità con la legge n. 69 del 2009 (che invece ha prescritto la decisione finale in maniera necessariamente conforme al parere), in ragione della peculiare natura del decreto legislativo n. 373 del 2003, il quale reca «norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana» ed ha rango sovraordinato alla legge ordinaria

3. Avverso la sentenza in epigrafe, pubblicata il 25 marzo 2019 è stato tempestivamente proposto appello (passato il 25 ottobre 2019 e depositato in pari data), mercè il quale l'odierna appellante (già originaria ricorrente rimasta soccombente), dopo avere dettagliatamente ripercorso i fatti oggetto di causa, ha sostenuto che:

*a)* *principaliter*, dovesse ritenersi l'illegittimità del decreto impugnato in quanto, nell'essersi discostato dal parere reso dal CGARS in sede consultiva aveva esercitato un potere, previsto dall'art. 9, comma 5, del decreto legislativo n. 373 del 2003 ormai venuto meno, a cagione della tacita abrogazione, per sopravvenuta incompatibilità, di tale disposizione con la legge n. 69 del 2009;

*b)* in via logicamente subordinata, ha chiesto venisse sollevata questione di legittimità costituzionale del citato art. 9, comma 5, del decreto legislativo n. 373 del 2003 per conflitto con gli articoli 3, 24, 102 e 113 della Costituzione, e per disparità di trattamento.

4. Con memoria depositata in data 9 febbraio 2022 l'amministrazione regionale appellata (che in data 5 novembre 2019 si era costituita con atto di stile) ha chiesto respingersi il ricorso in quanto infondato, ed ha richiamato in proposito le conclusioni cui era pervenuto di recente il parere delle Sezioni riunite del CGARS n. 61/2020.

4.1. Con memoria di replica depositata in data 6 aprile 2022 l'appellante ha insistito nelle proprie difese.

5. Alla odierna Camera di consiglio del 3 maggio 2020 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

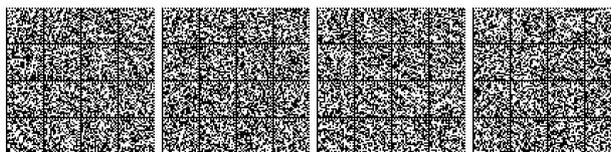
1. Seguendo la tassonomia propria delle questioni (secondo le coordinate ermeneutiche dettate dall'Adunanza plenaria n. 5 del 2015) il Collegio procederà nel seguente modo:

*I)* in primo luogo esaminerà - *ex officio* - la problematica concernente l'ammissibilità del ricorso di primo grado e dell'odierno appello: ciò in quanto sul punto non si è formato alcun giudicato interno, posto che il giudice di primo grado non ha esaminato espressamente la questione di rito, limitandosi ad affermare «in disparte ogni considerazione sulla dubbia ammissibilità del gravame stante che, sostanzialmente, la ricorrente contesta il decreto di decisione del ricorso straordinario per il suo contenuto»;

*II)* successivamente procederà ad una breve illustrazione della centralità e rilevanza delle censure prospettate, e delle conseguenze cui condurrebbe l'accoglimento di una delle medesime;

*III)* verrà svolta poi, una breve esposizione dei fondamenti comuni delle censure, con riferimento alle innovazioni normative ed ai recenti orientamenti giurisprudenziali che hanno interessato l'istituto del ricorso straordinario al Capo dello Stato e per quanto di immediato interesse, l'affine istituto del ricorso straordinario al Presidente della Regione siciliana;

*IV)* di seguito, si esaminerà la doglianza concernente l'asserita tacita abrogazione, per sopravvenuta incompatibilità con la legge n. 69 del 2009 dell'art. 9, comma 5, del decreto legislativo n. 373 del 2003 e ciò, non soltanto in quanto avanzata in via prioritaria dall'appellante, ma in quanto logicamente pregiudiziale rispetto alla questione di legittimità costituzionale prospettata;



V) in ultimo - anticipandosi il convincimento del Collegio secondo cui la doglianza di cui al punto IV della esposizione non sia fondata - ci si concentrerà sulle questioni concernenti la ammissibilità, rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale prospettata.

2. Sub I) Ciò premesso, quanto al primo profilo suindicato, il Collegio nel procedere d'ufficio a tale scrutinio (armonicamente con il principio di cui a Ad. Plen. 26 aprile 2018 n. 4, secondo cui «nel processo amministrativo, il giudice di secondo grado può rilevare d'ufficio la sussistenza dei presupposti e delle condizioni per la proposizione del ricorso di primo grado - ivi compresa la tempestività del ricorso medesimo, non potendosi formare sul punto un giudicato implicito, preclusivo alla deduzione officiosa della questione») non nutre dubbi circa l'ammissibilità dell'originario ricorso di primo grado e dell'odierno appello.

2.1 Va rilevato infatti che entrambi gli atti introduttivi del giudizio sono tempestivi e (ma il punto verrà meglio chiarito nel prosieguo dell'esposizione) risultano supportati da un concreto interesse.

2.2. È vero che l'impugnazione investe il «contenuto» del decreto decisorio, ma la censura afferisce ad un profilo preliminare, ed investe il potere del Presidente della Regione di discostarsi dal parere reso in sede consultiva.

2.3. Nessuna preclusione, poi, può rinvenirsi a cagione della circostanza che in precedenza l'odierna appellante avesse proposto il ricorso rigettato dal Tribunale amministrativo regionale con la sentenza n. 14329 del 17 dicembre 2010: detta sentenza, nel suo dispositivo reiettivo, infatti venne confermata con diversa motivazione da questo C.G.A.R.S con la sentenza n. 536 dell'11 giugno 2012, con la quale si ritenne che il ricorso introduttivo, (che il Tribunale amministrativo regionale aveva respinto nel merito) fosse in realtà inammissibile per difetto di interesse in quanto proposto avverso un atto di natura endoprocedimentale.

2.4. Non integra, quindi, bis in idem l'odierna iniziativa processuale: costituirebbe anzi, insanabile aporia, integrante un sostanziale diniego di giustizia, che l'odierna appellante - risoltasi ad impugnare un atto qualificato nella sentenza del C.G.A.R.S n. 536 dell'11 giugno 2012 di natura endoprocedimentale, e vistasi per tale ragione dichiarare inammissibile il ricorso - subisse una declaratoria di inammissibilità della odierna impugnazione (che la stessa ha tempestivamente proposto avverso il decreto decisorio proprio conformandosi al dictum di cui alla sentenza n. 536 dell'11 giugno 2012) pur conservando un inalterato interesse all'annullamento dell'atto così impugnato.

3. Sub II) Quanto al secondo profilo oggetto di disamina, ritiene il Collegio che, tenuto conto delle censure prospettate, la problematica lamentata da parte appellante assuma portata centrale nell'odierno processo.

3.1. Invero, l'appellante lamenta che l'atto impugnato (decreto n. 1017 del 7 novembre 2011) sia illegittimo in quanto non conforme al parere n. 644/2006 reso (nell'adunanza del 11 dicembre 2007), dalle Sezioni riunite del Consiglio di Giustizia amministrativa; detta circostanza non risulta contestata dall'amministrazione (art. 64 cpa) ed è comunque evidente, sol che si compulsi il tenore degli atti soprarichiamati.

3.2. Entrambe le censure appellatorie contestano la legittimità del decreto n. 1017 del 7 novembre 2011, sostenendo che non rientrasse tra i poteri del Presidente della regione quello di discostarsi dal parere reso dal CGARS in sede consultiva.

3.3. Il detto decreto è stato emesso in epoca successiva alla entrata in vigore dall'art 69 della legge n. 69 del 18 giugno 2009;

3.4. Sembra al Collegio evidente che l'accoglimento di qualsivoglia delle due (tra esse reciprocamente escludenti) prospettazioni appellatorie condurrebbe all'annullamento dell'impugnato decreto n. 1017 del 7 novembre 2011 (ma sul punto ci si soffermerà più diffusamente di seguito).

4. Sub III) Le doglianze dell'appellante presentano un sostrato comune, che può essere così sintetizzato: il rimedio del ricorso straordinario al Capo dello Stato - al quale va attribuita natura «giustiziale» - è stato profondamente trasformato dall'art 69 della legge n. 69 del 18 giugno 2009 che ne ha accentuato i tratti «giurisdizionali».

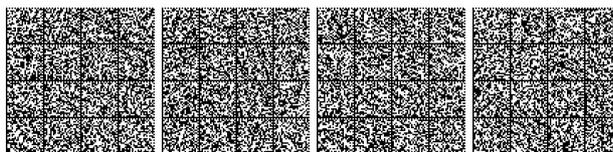
4.1. Le caratteristiche salienti di tale «novella», riposano infatti:

nell'aver previsto che il Consiglio di Stato in sede consultiva possa sollevare questione di legittimità costituzionale delle norme delle quali dovesse fare applicazione (novellato art. 13 del decreto del Presidente della Repubblica del 24 novembre 1971 n. 1199);

nell'aver soppresso il potere dell'Autorità governativa di discostarsi dal contenuto del parere reso dal Consiglio di Stato in sede consultiva (novellato art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica del 24 novembre 1971 n. 1199).

4.2. Da tali innovazioni normative si è fatto discendere poi, per via giurisprudenziale:

la ricorribilità del decreto emesso in sede di decisione del ricorso Straordinario alle Sezioni Unite della Suprema Corte di cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione al pari delle sentenze del Consiglio di Stato (Cassazione civile sez. un., 19 dicembre 2012, n. 23464 e giurisprudenza successiva);



la eseguibilità coattiva del decreto emesso in sede di decisione di ricorso straordinario con il rimedio del giudizio di ottemperanza (tutta la giurisprudenza successiva a Cassazione civile sez. un. , 28 gennaio 2011, n. 2065, che peraltro estende espressamente il rimedio alla decisione resa dal Presidente della Regione siciliana).

4.3. La cronologicamente successiva disposizione (avente carattere innovativo e non interpretativo: Consiglio di Stato ad. gen. , 3 agosto 2011, n. 7) di cui all' art. 7 comma 8 del decreto legislativo n. 104 del 2010 nello stabilire che «il ricorso straordinario è ammesso unicamente per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa» avrebbe viepiù confermato la tendenziale compiuta attrazione verso l'attribuzione di tratti marcati di giurisdizionalità a tale istituto (Cassazione civile, sez. lav. , 16 luglio 2013 , n. 17375 «per effetto della previsione di cui all'art. 7, comma 8, del cod. proc. amm., che ammette il ricorso straordinario al Capo dello Stato solo per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa, vanno considerati inammissibili i ricorsi straordinari proposti dopo il 16 settembre 2010 - data di entrata in vigore del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 - in controversie che esulano dalla giurisdizione del giudice amministrativo.»).

4.4. La parte appellante ha quindi fatto seguire detta esposizione da una articolata considerazione che può essere così sintetizzata:

costituiva *ius receptum*, in giurisprudenza la circostanza che:

I) anche il Cgars in sede consultiva potesse sollevare questioni di legittimità costituzionale (Corte costituzionale, 13 novembre 2013, n. 265);

II) che il decreto presidenziale decisorio potesse essere coattivamente eseguito con il rimedio del giudizio di ottemperanza;

III) che il medesimo «conforme al parere» fosse ricorribile alle Sezioni Unite della Suprema Corte di cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione (*ex aliis* Cassazione civile sez. un. , Cassazione civile sez. un. , 15 marzo 2012, n. 4129, 28 gennaio 2011, n. 2065);

in tale complesso quadro, non poteva che ritenersi che l'art. 9, comma 5, del decreto legislativo n. 373 del 2003 fosse stato implicitamente abrogato dal legislatore nazionale; ove si fosse opinato diversamente, tale norma, in quanto eccentrica rispetto all'assetto strutturale attribuibile all'istituto avrebbe dovuto ritenersi collidente con la Costituzione.

5. Sub IV) Come anticipato in premessa, il Collegio non ritiene né astrattamente percorribile, né fondata, l'opinione dell'appellante volta a sostenere l'implicita abrogazione dell'art. 9, comma 5, del decreto legislativo n. 373 del 2003 che in tesi sarebbe stata effettuata dal legislatore *mercé* il già a più riprese richiamato art. 69 della legge n. 69 del 2009; ciò, per le molteplici ragioni che di seguito succintamente si elencano.

5.1. Richiamando considerazioni che verranno nuovamente approfondite di seguito, si osserva in proposito che:

a) la disposizione fondante dell'istituto, si rinviene nell'art. 23 del regio-decreto legislativo del 15 maggio 1946 n. 455 recante lo Statuto della Regione siciliana convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, che così prevede:

«Gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione. Le sezioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti svolgeranno altresì le funzioni, rispettivamente, consultive e di controllo amministrativo e contabile.

I magistrati della Corte dei conti sono nominati, di accordo, dai Governi dello Stato e della Regione.

I ricorsi amministrativi, avanzati in linea straordinaria contro atti amministrativi regionali, saranno decisi dal Presidente della Regione sentite le Sezioni regionali del Consiglio di Stato»;

b) l'istituto trova la sua compiuta disciplina sub art. 9 del decreto legislativo n. 373 del 24 dicembre 2003 recante «norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana concernenti l'esercizio nella regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato» che così statuisce:

«Il Consiglio di giustizia amministrativa, nella sua composizione consultiva, è organo di consulenza giuridico-amministrativa del Governo regionale.

La legge regionale, ferma restando l'obbligatorietà del parere sugli atti regolamentari del Governo della Regione, determina gli altri casi in cui è richiesto il parere obbligatorio del Consiglio di giustizia amministrativa. È in facoltà del Governo regionale di chiedere il parere del Consiglio in ogni altra ipotesi.

Quando il parere riguarda materie che incidano notevolmente sugli interessi generali dello Stato o di altre Regioni, il Consiglio può deferirne l'esame all'Adunanza generale del Consiglio di Stato, sentita sul punto la Regione. In tale caso l'Adunanza generale esamina gli affari su preavviso del Consiglio di giustizia amministrativa e con l'intervento di almeno due magistrati di quest'ultimo.



Sui ricorsi straordinari di cui all'art. 23 dello Statuto il parere è obbligatorio ed è reso dalla adunanza delle Sezioni riunite del Consiglio di giustizia amministrativa. Per la validità dell'adunanza è richiesta la presenza di almeno nove membri.

Qualora il Presidente della Regione non intenda decidere il ricorso in maniera conforme al parere del Consiglio di giustizia amministrativa, con motivata richiesta deve sottoporre l'affare alla deliberazione della Giunta regionale. All'Adunanza generale del Consiglio di Stato, composta ai sensi del comma 3, è altresì devoluta la cognizione dei conflitti di competenza, in sede consultiva, tra il Consiglio di giustizia amministrativa e il Consiglio di Stato»;

c) ora, ove si volesse ritenere (il Collegio così non opina, ma la tematica sarà meglio sviluppata successivamente) che la possibilità per il Presidente della Regione di decidere il ricorso straordinario difformemente dal parere del Consiglio di giustizia amministrativa discenda direttamente dal disposto di cui all'ultimo comma dell'art. 23 dello Statuto («...decisi dal Presidente della Regione sentite le Sezioni regionali del Consiglio di Stato») sarebbe evidente che la tesi appellatoria non avrebbe nessuna possibilità di essere accolta: è infatti precipitato del principio di gerarchia delle fonti che una legge ordinaria, quale è la legge n. 69 del 18 giugno 2009 giammai avrebbe potuto produrre un effetto abrogativo (anche se implicito/tacito) su una fonte «superior» quale è la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2;

d) ma ad analoghe conseguenze - che necessitano di un più articolato approfondimento - si perviene laddove si ritenga (ed è questa, lo si anticipa, l'opinione del Collegio) che la disposizione fondante il potere del Presidente della Regione di decidere il ricorso straordinario difformemente dal parere del Consiglio di giustizia amministrativa si rinvenga sub art. 9 comma V del decreto legislativo n. 373 del 24 dicembre 2003;

e) premesso infatti che (correttamente ad avviso del Collegio) la censura dell'appellante è stata calibrata unicamente su tale specifica ipotesi in ultimo citata, e che l'intero contraddittorio processuale si è dipanato intorno a tale evenienza, si osserva in proposito che:

e. 1. è ben noto al Collegio che tale tesi è stata in passato autorevolmente sostenuta (Cassazione civile sez. un. , 28 gennaio 2011, n. 2065: «l'evoluzione del sistema, che porta dunque a configurare la decisione su ricorso straordinario come provvedimento che, pur non essendo formalmente giurisdizionale, è tuttavia suscettibile di tutela mediante il giudizio d'ottemperanza, deve trovare applicazione, in guisa di corollario, per la analoga decisione resa dal Presidente della Regione siciliana ai sensi della sopra richiamata normativa regionale, modellata - come s'è visto - sulla disciplina dettata per il ricorso straordinario al Capo dello Stato -dovendosi dunque riconoscere carattere vincolante anche al parere espresso dal Consiglio di Giustizia amministrativa e dovendosi ammettere il potere di tale organismo di sollevare questioni di legittimità costituzionale rilevanti ai fini dell'espressione del parere; al riguardo, la dottrina parla di abrogazione tacita indiretta delle disposizioni del decreto legislativo n. 373 del 2003 che contrastino con le previsioni introdotte della legge n. 69 del 2009, art. 69»);

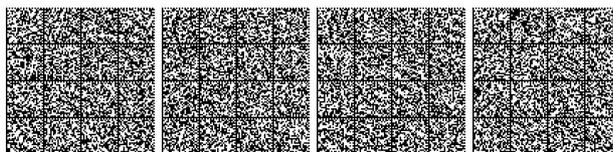
e.2. Il Collegio, tuttavia, non può concordare con tale, pur autorevole, ricostruzione.

e.3. Vi osta, in senso contrario, la considerazione (cfr. Corte costituzionale, 4 novembre 2004, n. 316) che al decreto legislativo n. 373 del 24 dicembre 2003 che enuclea la speciale disciplina del Consiglio di giustizia amministrativa, vada riconosciuto rango primario in quanto recante norme di attuazione di statuti speciali (cfr. sentenze n. 353 del 2001, n. 213 e n. 137 del 1998); esso, -come gli altri testi consimili- va pertanto considerato fonte a competenza «riservata e separata» rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica (cfr. sentenze n. 213 e n. 137 del 1998, n. 85 del 1990, n. 160 del 1985), tale da potere introdurre una disciplina particolare ed innovativa, a condizione però di rispettare il «limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale» (sentenze n. 353 del 2001 e n. 212 del 1984).

Nella constatazione che decreti di attuazione degli Statuti speciali sono gli unici atti con forza di legge che non hanno, prima o dopo la loro emanazione, un controllo del Parlamento, si appalesa di inalterata attualità l'insegnamento della Corte costituzionale (cfr. sentenza n. 180/1980) che li ha definiti appunto fonti a competenza «separata e riservata», con una procedura approvativa che vede l'emanazione da parte del Governo previo parere obbligatorio della Commissione paritetica soprarrichiamata, e che qualificata Dottrina ha definito di «collaborazione», poiché viene sostituito il controllo parlamentare sull'atto finale, emanato dal Presidente della Repubblica senza alcun intervento delle Camere.

Può dirsi essere stata tracciata, quindi, una vera e propria «riserva» in favore delle norme di attuazione, il cui ambito non può essere invaso né dalle leggi ordinarie dello Stato, né, tantomeno, dalle leggi regionali (in tal senso le sentenze 22 dicembre 1980, n. 180, 25 luglio 1983, n. 237, 18 luglio 1984, n. 212).

Il procedimento così delineato valorizza il ruolo che l'ordinamento costituzionale, a partire dall'art. 5 della Carta Fondamentale riconosce all'istituto dell'autonomia regionale, e tantopiù a quella «speciale» della Sicilia.



I principi suindicati, sono stati di recente ribaditi dalla giurisprudenza (Cons. Giust. Amm. Sicilia sez. giurisd. - 29 maggio 2014, n. 296; Consiglio di Stato, Sez. V, 14 settembre 2021, n. 6282).

e.4. Mantiene quindi inalterata vitalità l'intuizione di qualificata Dottrina, secondo cui i decreti legislativi emanati per attuare gli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale operano ad un livello ultraprimario sicché non solo le leggi regionali, ma anche quelle statali sono tenute a prestarvi osservanza; essi, nell'ambito della loro competenza «si collocano, nella gerarchia delle fonti, a un livello (subcostituzionale, sì, *ma*) più alto rispetto agli atti legislativi appena nominati», sotto tale profilo, può in ultimo evidenziarsi che ad analoghe conclusioni è giunto il CGARS in sede consultiva nel parere n. 61 del 2020 (n. affare 309/20199) capo 12.5;

g) tale articolazione dell'appello va quindi disattesa, in quanto non condivisibile sul piano del rispetto della gerarchia delle fonti.

h) *Ad abundantiam*, osserva il Collegio, peraltro, che la tesi dell'appellante volta a sostenere una «abrogazione implicita» ad opera del legislatore del 2009, non persuade neppure sotto un profilo squisitamente logico: si osserva in proposito, infatti, che, come è noto, la Costituzione della Repubblica non dedica alcuna disposizione alla disciplina dei ricorsi amministrativi e neppure, tra essi, al ricorso straordinario al Capo dello Stato.

L'unica fonte di rango costituzionale che disciplina la fattispecie, è proprio quella contenuta sub art. 23 del regio-decreto legislativo del 15 maggio 1946 n. 455 recante lo Statuto della Regione siciliana convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 al quale è stata data attuazione dal decreto legislativo n. 373 del 24 dicembre 2003.

Appare del tutto inipotizzabile che il legislatore ordinario del 2009 abbia voluto incidere (perdipiù tacitamente) su dette fonti normative (che, comunque, si ritiene aver dimostrato essere collocate su un gradino superiore nella gerarchia delle fonti rispetto alla legge n. 69 del 2009) e parimenti implausibile (oltreché irrilevante, a fini ermeneutici e ricostruttivi) sarebbe, ipotizzare una «dimenticanza» del legislatore in tal senso; di converso, l'opzione ermeneutica che nega l'ipotesi dell'avvenuta «abrogazione implicita» sembra la più coerente con l'impianto sistemico della Costituzione in punto di valorizzazione dell'autonomia regionale.

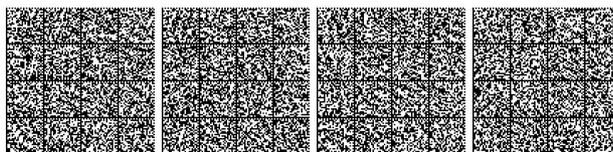
6. Sub V. Resta a questo punto, da esaminare la «censura» prospettata in via gradatamente subordinata, con la quale si chiede a questo Cgars di sollevare la questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui art. 9 comma V del decreto legislativo n. 373 del 24 dicembre 2003, nella parte in cui ivi si dispone che «qualora il Presidente della Regione non intenda decidere il ricorso in maniera conforme al parere del Consiglio di giustizia amministrativa, con motivata richiesta deve sottoporre l'affare alla deliberazione della Giunta regionale».

Anche per quanto in precedenza esposto, la rilevanza nell'odierno giudizio della dedotta questione di legittimità costituzionale non sembra necessiti di particolare dimostrazione: l'eventuale declaratoria di illegittimità della disposizione di cui al comma V dell'art. 9 del decreto legislativo n. 373 del 24 dicembre 2003, farebbe retroattivamente venir meno, in un rapporto che non può certamente dirsi esaurito, il potere del Presidente della Regione di discostarsi dal parere (di contrario segno) reso dalla Sezione consultiva di questo Cgars; ciò non produrrebbe alcun vuoto normativo, in quanto questa è l'unica disposizione che differenzia l'istituto giustiziale regionale rispetto a quello nazionale, ed a più riprese si è affermato, in giurisprudenza, che le (altre) disposizioni della legge n. 69 del 18 giugno 2009 nella parte in cui hanno novellato il decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199 sono applicabili al corrispondente istituto «siciliano» (Corte costituzionale, 13 novembre 2013, n. 265, più diffusamente citata di seguito); pertanto, in sede di riedizione del potere successivamente all'annullamento del decreto impugnato, il decreto decisivo dovrebbe conformarsi al parere reso dalla Sezione Consultiva del Ggars, e pertanto la pretesa dell'odierna appellante ne risulterebbe soddisfatta.

6.1. A tal proposito, deve essere in primo luogo chiarito quanto in precedenza soltanto accennato: il Collegio non ritiene che il potere attribuito al Presidente della Regione di decidere il ricorso straordinario difformemente dal parere del Consiglio di giustizia amministrativa discenda direttamente dal disposto di cui all'ultimo comma dell'art. 23 dello Statuto («...decisi dal Presidente della Regione sentite le Sezioni regionali del Consiglio di Stato»).

Il silenzio del legislatore costituzionale sul punto non si presta ad una interpretazione della voce partecipiale «sentite» espressiva della possibilità implicita di potersi discostare dal parere, e di converso, l'espressione «decisi dal» sembra unicamente volta ad individuare l'Autorità competente ad adottare l'atto conclusivo del procedimento.

Opinando diversamente, peraltro, verrebbe fatto di chiedersi perché, successivamente, in sede di adozione della normativa primaria attuativa *ex* decreto legislativo n. 373 del 24 dicembre 2003, si sia sentita la necessità di specificare espressamente la sussistenza di tale potestà in capo al Presidente della Regione ed il quomodo dell'esercizio di tale potere.



6.2. Tale convincimento, esonera il Collegio dall'addentrarsi nella affascinante problematica della possibilità di investire la Corte costituzionale dello scrutinio di una legge costituzionale (laddove la si ritenga contrastante con altre disposizioni costituzionali, ovvero con principi fondamentali della Costituzione) per concentrarsi sulla questione centrale del processo - che peraltro, come si è prima chiarito, è stata l'unica sulla quale si è dipanato il contraddittorio, anche in primo grado.

È comunque appena il caso di rammentare che già in passato la Corte costituzionale, proprio con riferimento allo statuto siciliano, con la sentenza 22 gennaio 1970, n. 6 ha dichiarato illegittimi gli articoli 26 e 27 dello Statuto siciliano, e che, pur non potendosi revocare in dubbio la evenienza che una legge costituzionale approvativa di uno Statuto di una Regione da autonomia differenziata contenga disposizioni di natura giurisdizionale, queste debbano comunque armonizzarsi con il sistema delineato dalla carta fondamentale che prevede che a tutti i cittadini siano assicurati rimedi aventi identica consistenza a tutela delle proprie posizioni di diritto soggettivo ed interesse legittimo.

6.3. Nell'auspicio di aver esaurientemente dimostrato in precedenza la rilevanza della questione di costituzionalità che viene in rilievo nella presente controversia, può ora procedersi all'esame della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale prospettata dalla parte appellante.

I punti dai quali occorre muovere, ad avviso del Collegio, sono i seguenti. L'avvenuto innesto in seno all'istituto del ricorso straordinario di elementi e caratteristiche giurisdizionali è stata ribadita dalla Corte costituzionale (decisioni 7 febbraio 2020, n. 13, 10 giugno 2016 n. 133 e 26 marzo 2014, n. 73) essendosi osservando che, per effetto delle modifiche, di cui all'art. 69 della legge 18 giugno 2009, n. 69 e di cui all'art. 7, comma 8, del codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, «l'istituto ha perduto la propria connotazione puramente amministrativa e ha assunto la qualità di rimedio giustiziale amministrativo, con caratteristiche strutturali e funzionali in parte assimilabili a quelle tipiche del processo amministrativo».

La decisione della Corte costituzionale 9 febbraio 2018, n. 24 è stata tranchant nel ricondurre la trasformazione dell'istituto del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proprio alle modifiche introdotte dalla legge n. 69 del 2009 - che hanno reso vincolante il parere del Consiglio di Stato e hanno consentito che in quella sede vengano sollevate questioni di legittimità costituzionale.

Allo stato, v'è uniformità di vedute, in giurisprudenza, sulla circostanza che il decreto decisorio del ricorso straordinario al Presidente della Regione, in regime di alternatività con il ricorso giurisdizionale, e «riservato» alle Materie rientranti nella giurisdizione amministrativa *ex art. 7 ultimo comma cpa*, sia:

eseguibile mercé il rito dell'ottemperanza;

ricorribile alle Sezioni Unite della Suprema Corte di cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione.

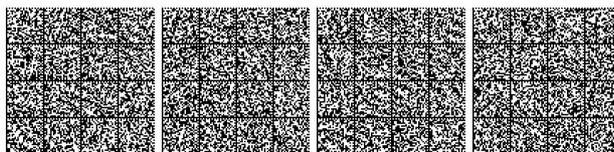
E che ciò possa avvenire, però, soltanto ove il decreto sia «conforme al parere»: Cassazione civile sez. un., 15 giugno 2017, n. 14858.

V'è del pari uniformità di vedute in ordine alla circostanza che la Sezione Consultiva del Cgars possa:

sollevare questione interpretativa *Ue ex art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea* (ciò, per il vero, sin da tempo risalente ed antecedente al 2009: sentenza della Corte di giustizia 16 ottobre 1997, in cause riunite C-69/96 e 79/96, che ha dato ingresso alle questioni di interpretazione di norme comunitarie, sollevate dal Consiglio di Stato in sede di parere su ricorso straordinario al Capo dello Stato);

sollevare questione di legittimità costituzionale («superandosi» quanto nell'antevigente quadro normativo statuito da Corte costituzionale, 17 dicembre 2004, n. 392 e n. 254 del 2004 con riferimento al Consiglio di Stato) come affermato da Corte costituzionale, 13 novembre 2013, n. 265 laddove si è testualmente rilevato, al considerando II, quanto di seguito »:

si deve preliminarmente riconoscere la sussistenza della legittimazione del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana - sezioni riunite a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di parere sul ricorso straordinario al Presidente della Regione siciliana». Ai sensi degli articoli 23, quarto comma, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e9, comma 4, del decreto legislativo 24 dicembre 2003, n. 373 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana concernenti l'esercizio nella regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato), i ricorsi amministrativi, avanzati in linea straordinaria contro atti amministrativi regionali, sono decisi dal Presidente della Regione, su parere obbligatorio reso dalle sezioni riunite del Consiglio di giustizia amministrativa. Il medesimo decreto legislativo, dopo aver chiarito che le due sezioni che compongono il predetto Consiglio costituiscono sezioni distaccate del Consiglio di Stato (art. 1, comma 2), prevede all'art. 12, comma 1, che: «Per l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio di giustizia amministrativa in sede consultiva e in sede giurisdizionale si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni vigenti per il Consiglio di Stato».



Il citato rinvio rende applicabile anche al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana - sezioni riunite quanto previsto per il Consiglio di Stato dall'art. 13, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199 (Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi) - come modificato dall'art. 69, primo comma, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile) - secondo cui l'organo consultivo, «Se ritiene che il ricorso non possa essere deciso indipendentemente dalla risoluzione di una questione di legittimità costituzionale che non risulti manifestamente infondata, sospende l'espressione del parere e, riferendo i termini e i motivi della questione, ordina alla segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 23 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87, nonché la notifica del provvedimento ai soggetti ivi indicati».

Non rileva la circostanza che, nel caso di specie, il ricorso straordinario sia stato proposto nel 1996, ossia prima della menzionata modifica normativa. Invero, in mancanza di diversa prescrizione, essa risulta applicabile in ragione del principio *tempus regit actum*, considerato che la richiesta del parere al Consiglio di giustizia amministrativa è stata inoltrata il 10 giugno 2011, quando era già in vigore la nuova versione dell'art. 13, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1199 del 1971 (sentenza della Corte di cassazione - sezioni unite n. 20569 del 6 settembre 2013, che richiama altresì la precedente sentenza delle stesse sezioni unite n. 23464 del 19 dicembre 2012).

Nel descritto quadro, che sembra al Collegio costituisca il «diritto vivente, si ritiene poter esprimere il convincimento, secondo cui:

a) l'esigenza di una uniformità di disciplina sul territorio nazionale, sia presidiata dall'attribuzione allo Stato, ex art. 117, lett. l), della Costituzione «della legislazione esclusiva in materia di giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa»; e del pari debba sottolinearsi che analoghe esigenze la carta costituzionale abbia riservato - alla successiva lettera m), dell'art. 117 - alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» il che individua un solido riferimento anche laddove si voglia (continuare *ad*) attribuire all'istituto del ricorso straordinario natura meramente giustiziale attuativo di una forma di difesa non declinata per via «giurisdizionale»;

a.1) e, per altro verso, è appena il caso di sottolineare che la materia dell'ordinamento civile e della giustizia amministrativa non è stata devoluta alla Regione siciliana, non rientrando nelle materie di cui all'art. 24 dello Statuto;

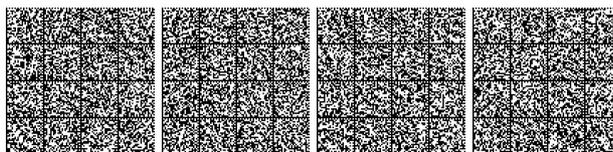
b) il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione postuli, tra l'altro, che a tutti i cittadini della Repubblica venga attribuito un identico corredo di rimedi giustiziali e giurisdizionali (in questa ultima ipotesi, intersecandosi così gli articoli 24 e 111 comma II della Carta fondamentale);

c) non assuma dirimente rilievo immeritare sulla qualificazione da attribuire al detto rimedio del ricorso straordinario: sia che si voglia rimanere attestati sulla natura «giustiziale» del rimedio suddetto, sia che si voglia sostenere la avvenuta compiuta giurisdizionalizzazione dello stesso, la disposizione della cui costituzionalità si subito sembra introdurre una discriminazione ed una compromissione del diritto di difesa in danno di taluni soggetti;

d) e segnatamente, in danno dei soggetti ricorrenti (Consiglio di Stato, sez. I, 21 ottobre 2010, n. 1499) che abbiano deciso di avvalersi del detto rimedio per impugnare atti amministrativi emanati dagli organi regionali o da organi dipendenti, controllati o vigilati dalla Regione Sicilia, ivi compresi quelli degli enti locali destinati a spiegare effetti nel territorio della Regione siciliana, rispetto ai ricorrenti che abbiano impugnato atti destinati a spiegare effetti nel territorio della Repubblica;

I) ed invero, se si considera qualificante (in punto di avvenuta «giurisdizionalizzazione dell'istituto») l'avvenuta soppressione «nazionale» del potere di discostarsi dal parere del Consiglio di Stato, nella constatazione che tale potere è rimasto integro in sede di ricorso al Presidente della Regione siciliana, ne discende che i ricorrenti che abbiano deciso di avvalersi del detto rimedio per impugnare atti amministrativi destinati a spiegare effetti nel territorio della Regione siciliana, siano privati di un rimedio giurisdizionale (ed attributari di un «semplice» rimedio giustiziale) che è invece attribuito ai ricorrenti che abbiano impugnato atti destinati a spiegare effetti nel territorio della Repubblica;

II) se invece (ed è questa l'opinione del Collegio) si ritenga preferibile prescindere da valutazioni in punto di inquadramento (e quindi o si ritenga che, pur in presenza del permanere integro del potere in capo al Presidente della Regione siciliana di discostarsi dal parere reso dal Cgars in sede consultiva, ugualmente il rimedio *de quo* abbia assunto natura giurisdizionale, ovvero, più radicalmente, che sia l'istituto nazionale che quello corrispondente



«siciliano» mantengano tratti meramente giustiziali) non sembra dubitabile che a cagione della previsione normativa della cui costituzionalità si dubita, il detto «rimedio» sia foriero di minori garanzie per il cittadino ricorrente avverso atti amministrativi destinati a spiegare effetti nel territorio della Regione siciliana, rispetto ai cittadini ricorrenti che abbiano prescelto l'analogo rimedio «nazionale» per impugnare atti destinati a spiegare effetti nel territorio della Repubblica.

e) in disparte, ogni altra considerazione, infatti, le condivisibili argomentazioni in forza delle quali si è ritenuto: che (Corte costituzionale, 9 febbraio 2018, n. 24) i decreti decisori resi nel regime normativo precedente alle modifiche di cui alla legge n. 69 del 2019 non fossero coercibili con il rimedio dell'ottemperanza; che vieppiù non lo siano, ovviamente, i decreti presidenziali adottati in difformità al parere del Consiglio di Stato, previa delibera del Consiglio dei ministri (Cassazione civile, sez. un. , 15 giugno 2017, n. 14858); e che condizione decisiva per la ricorribilità innanzi alle Sezioni Unite della Suprema Corte di cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione sia la conformità del decreto al parere reso in sede consultiva (Cassazione civile, sez. un. , 19 dicembre 2012 n. 23464 considerando 20 e 21) sembra manifestino inalterata attualità;

f) e pertanto, sembra evidente che nella vigenza del disposto ex art. 9 comma V del decreto legislativo n. 373 del 2003 - quantomeno con riferimento ai decreti decisori emessi discostandosi dal parere consultivo - le parti (non soltanto il ricorrente, ma anche gli eventuali controinteressati e le amministrazioni che non si siano avvalse della facoltà di chiedere la trasposizione in sede giurisdizionale) verrebbero ad essere private di un corredo di garanzie e rimedi invece esperibili nel territorio della Repubblica;

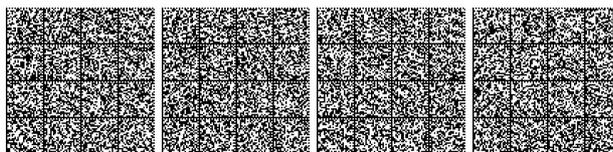
g) ciò, peraltro, avverrebbe sulla scorta di una determinazione del Presidente della Regione che, seppur certamente debba essere motivata (Corte costituzionale, 31 dicembre 1986 , n. 298) non sarebbe in alcun modo preconizzabile al momento della determinazione del ricorrente di avvalersi del detto rimedio (e delle scelta delle altre parti di non chiedere la trasposizione), il che appare intersecare in modo decisivo, non soltanto il disposto dell'art. 24 della Costituzione ma, anche quello cui all'art. 111 della Costituzione, quanto alla ricorribilità dei provvedimenti del Giudice amministrativo;

h) è ben vero - per prevenire una possibile obiezione- che trattasi pur sempre di un rimedio facoltativamente esperibile e collocato in regime di alternatività con quello ordinario giurisdizionale: ma tenuto conto che questo antico strumento di tutela, preesistente alla stessa giurisdizione amministrativa (Costituzioni generali di Vittorio Amedeo II, Re di Sardegna, del 1723 e Statuto albertino) e divenuto poi strumento di «giustizia delegata», attraverso una serie di interventi che vanno dal 1859 (legge del Regno di Sardegna n. 3707 del 30 ottobre 1859) al 1907 continua ad essere frequentemente prescelto dai ricorrenti per molteplici ragioni (per la velocità della risposta, per il costo non elevato, e, non ultimo, per la maggior ampiezza del termine entro cui proporre l'impugnazione) sembra al Collegio che la segnalata difformità di disciplina dell'istituto siciliano rispetto a quello nazionale inveri una forma di disparità di trattamento, sotto i danzi richiamati profili (art. 3 della Carta fondamentale).

Non sembra superfluo, infine, ad avviso del Collegio, valutare la problematica, tenendo conto della latitudine della previsione di cui l'art. 9, comma 5, del decreto legislativo n. 373 del 2003; dal tenore letterale di tale ultima disposizione, invero, non potendosi ricavare alcuna perimetrazione del potere del Presidente della Regione di decidere il ricorso in senso difforme dal parere («con motivata richiesta») sembra potersi evincere che lo stesso possa dispiegarsi in ogni caso, e quali che siano stati gli «accadimenti» verificatisi durante l' *iter* percorso dalla Sezione consultiva del CGARS per rendere il proprio parere.

Non resterebbero esclusi, quindi, i casi in cui la Sezione consultiva del CGARS avesse sollevato questione di legittimità costituzionale, ovvero questione interpretativa ex art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ed il parere si sia successivamente conformato alle autorevoli indicazioni provenienti da tali Corti; laddove, muovendo dal tenore letterale della predetta disposizione si concordasse con tale — ampia ed indefinita-portata della medesima, essa sembrerebbe collidere, per un verso (quanto al diritto europeo) con gli articoli 11 e 117 comma I della Costituzione e per altro verso con l'art. 136 della Carta Fondamentale «confermato» dall'art. 30 comma III della legge 11 marzo 1953 n. 87.

Per quanto non dirimente, si osserva conclusivamente, quanto a tale ultimo profilo, che anche la direttiva sui ricorsi straordinari al Presidente della Regione siciliana - Disciplina dell'istituto e aggiornamenti legislativi e giurisprudenziali. Rispetto dei termini per l'istruzione (Direttiva presidenziale 19 giugno 2020 in *Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana 3 luglio 2020) nel richiamare nell'ampia premessa l'art. 9, comma:-5 del decreto legislativo n. 373 del 2003 non prevede alcun divieto di discostarsi per l'ipotesi in cui il parere sia stato reso all'esito di un procedimento in cui sia stata sollevata questione di legittimità costituzionale, ovvero questione interpretativa comunitaria («la decisione del ricorso é adottata con decreto del Presidente della Regione siciliana, in maniera conforme al parere del CGARS.



Se il Presidente della Regione non intenda decidere il ricorso in conformità deve sottoporre l'affare alla deliberazione della Giunta regionale, con motivata richiesta. A meri fini informativi, L'ULL è tenuto a comunicare con solerzia al CGARS le eventuali ipotesi di decisione in difformità della Giunta regionale e le relative motivazioni di supporto. «ancorché le modifiche al decreto del Presidente della Repubblica n. 1199/1971, introdotte dal secondo comma dell'art. 69 della legge del 18 giugno 2009, n. 69, relativamente alla necessità che la decisione del ricorso straordinario sia conforme al parere dell'organo consultivo, non siano applicabili nell'ordinamento siciliano, è da ritenersi che, anche in sede di ricorso straordinario al Presidente della Regione siciliana, il Consiglio di giustizia amministrativa possa demandare alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, cui tale funzione spetta in via esclusiva, l'esame pregiudiziale in ordine alla validità o interpretazione di un atto dell'Unione, quando la definizione della questione sia rilevante ai fini della decisione della controversia in sede straordinaria.»).

Alla stregua delle superiori considerazioni, ai sensi dell'art. 23 comma 2 l. 11 marzo 1953 n. 87, questo CGARS solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 comma 5, del decreto legislativo n. 373 del 2003 per contrasto con gli articoli 3, 11,24, 111, 117 comma 1,136 della Costituzione, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata.

Il processo deve, pertanto, essere sospeso ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 79 e 80 c.p.a. e 295 c.p.c., con trasmissione immediata degli atti alla Corte costituzionale.

Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese è riservata alla decisione definitiva.

*P.Q.M.*

*Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, in sede giurisdizionale, non definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe, visto l'art. 23, legge del 11 marzo 1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 comma 5, del decreto legislativo n. 373 del 2003 per contrasto con gli articoli 3, 11,24, 111, 117 comma 1,136 della Costituzione, nei sensi di cui in motivazione;*

*sospende il presente giudizio ai sensi dell'art. 79 comma 1 c.p.a.;*

*dispone, a cura della Segreteria del CGARS, 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 CGARS, a tutte le parti in causa, e che sia comunicata al Presidente della Regione siciliana, all'assemblea regionale siciliana, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.*

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del giorno 3 maggio 2022, tenutasi ai sensi del combinato disposto del comma 4-bis dell'art. 87 c.p.a. e dell'art. 13 quater disp. att., con l'intervento dei magistrati:

Fabio Taormina, Presidente

Roberto Caponigro, Consigliere

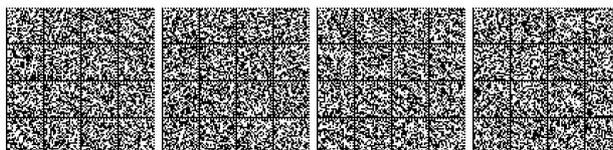
Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Giovanni Ardizzone, Consigliere

Antonino Caleca, Consigliere, estensore

*Il Presidente: TAORMINA*

*L'estensore: CALECA*



n. 70

*Ordinanza del 14 marzo 2022 del Tribunale di Catania  
sui ricorsi riuniti proposti da M. L. ed altri contro Azienda O. C. di C.*

**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 (nel caso di specie: dipendenti di azienda ospedaliera pubblica con profilo professionale di collaboratore sanitario-infermiere) - Previsione che l'atto di accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale determina l'immediata sospensione dal diritto di svolgere l'attività lavorativa e che per il periodo di sospensione non sono dovuti né la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati - Denunciata esclusione della possibilità di erogare, durante il periodo di sospensione, l'assegno alimentare previsto dalla legge ovvero dal relativo contratto collettivo nazionale di lavoro in caso di sospensione cautelare o disciplinare.**

- 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), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, art. 4, comma 5.

## IL TRIBUNALE DI CATANIA

### SEZIONE LAVORO

In composizione monocratica, nella persona del magistrato ordinario dott. Mario Fiorentino, ha pronunciato la seguente Ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale (articoli 134 della Costituzione e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87) emessa nelle cause civili riunite a quella iscritta al n. 576/2022 R.G.L., avente ad oggetto: ricorsi *ex art. 700* del codice di procedura civile - assegno alimentare, personale sanitario pubblico sospeso per mancato adempimento dell'obbligo vaccinale *ex art. 4*, decreto-legge n. 44/2021;

promosse da: M. L., F. A., S. G., S. L., A. M. C., con il patrocinio dell'avvocato De Angelis Domenico, ricorrenti contro:

Azienda O... per l'E... «C...» C., con il Patrocinio dell'avvocato Caruso Giovanna, resistente.

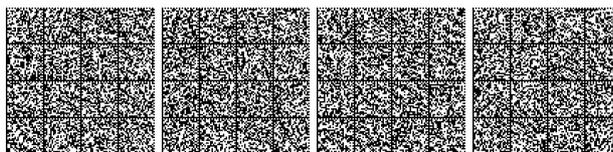
#### *1. Ricostruzione dei fatti.*

Le parti ricorrenti in epigrafe indicate sono tutte dipendenti a tempo indeterminato dell'... di..., con profilo professionale di collaboratore sanitario - infermiere.

A seguito della loro sospensione dal servizio, per mancato adempimento dell'obbligo vaccinale *ex art. 4*, decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito in legge 28 maggio 2021, n. 76, con separati ricorsi (successivamente riuniti), hanno agito in via d'urgenza per il riconoscimento dell'assegno alimentare, come previsto dall'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica n. 3/1957 e dal CCNL di comparto, allegando di versare in stato di indigenza, non potendo far fronte ai bisogni primari della vita, non avendo altri mezzi di sostentamento (anche per l'impossibilità di esercitare la professione altrove, in quanto sospese dai rispettivi ordini professionali), essendo peraltro gravate da debiti per mutui ipotecari o altre forme di finanziamento (così, S., S. ed A.).

Evidenziano che i provvedimenti di sospensione, adottati tra .... ed il ... del ... ed originariamente valevoli fino al ..., sono stati prorogati fino al ... del ... e che l'azienda ospedaliera ha cessato di corrispondere ogni emolumento, nonostante le fosse stato richiesto l'assegno alimentare con nota Pec inviata nel mese di ... del ...

Sostengono che la mancata previsione di un assegno alimentare per i lavoratori sospesi ai sensi dell'art. 4, decreto-legge n. 44/2021 risulti «discriminatoria», posto che, diversamente, per i dipendenti sottoposti a procedimento disciplinare o penale, e destinatari del procedimento di sospensione cautelare, sia l'art. 82, decreto del Presidente della Repubblica n. 3/1957, sia l'art. 68 del CCNL del comparto Sanità pubblica, prevedono il riconoscimento di un assegno in misura non superiore alla metà dello stipendio, oltre gli assegni per i carichi di famiglia.



Secondo i ricorrenti, pertanto, sussisterebbe anche una evidente disparità di trattamento tra i dipendenti sottoposti a sospensione cautelare ed i dipendenti sospesi per mancato assolvimento dell'obbligo vaccinale, in specie ove si consideri che, per questi ultimi, il legislatore si è premurato di specificare che tale inadempimento non assume rilevanza disciplinare.

Sicché condotte disciplinarmente rilevanti, ove determinanti sospensione (cautelare o disciplinare), darebbero luogo al riconoscimento dell'assegno alimentare, mentre, al contrario, condotte lecite sotto il profilo disciplinare non sarebbero assistite da analoga tutela.

Ciò provocherebbe, secondo le parti ricorrenti, la violazione dell'art. 2 della Costituzione, nonché dell'art. 36 della Costituzione, poiché l'istituto dell'assegno alimentare, avente natura assistenziale e non retributiva, sarebbe stato previsto proprio per garantire al lavoratore sospeso un livello minimo di sostentamento.

Si è costituita l'azienda ospedaliera, la quale, alla luce della normativa in discussione, ha chiesto il rigetto dei ricorsi.

All'udienza del 23 febbraio 2022, i procedimenti sono stati trattati secondo le modalità cartolari previste dall'art. 221, comma 4, legge n. 77/2020, previa deposito di note scritte da parte dei procuratori delle parti, ed assunti in riserva.

A scioglimento della riserva assunta, disposta la loro riunione, si ritiene che le domande non possano essere decise senza lo scrutinio di costituzionalità dell'art. 4, comma 5, decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito con modificazioni dalla legge 28 maggio 2021, n. 76 e successive modifiche, nella parte in cui, nel prevedere che «per il periodo di sospensione non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominato», esclude, in favore del pubblico dipendente esercente una professione sanitaria o di interesse sanitario, nel periodo di sospensione, l'erogazione dell'assegno alimentare (comunque denominato) previsto dalla legge ovvero dalla contrattazione collettiva di categoria in caso di sospensione cautelare o disciplinare.

## 2. Ricostruzione normativa.

Giova effettuare una breve ricostruzione del quadro normativo vigente, per quanto di interesse alle questioni oggetto di causa.

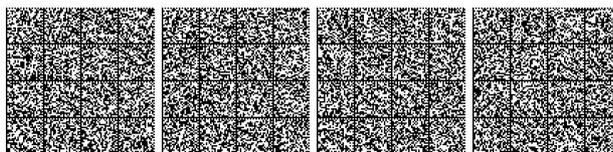
L'art. 4, comma 1, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito in legge 28 maggio 2021, n. 76, al fine di tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza, in attuazione del piano di cui all'art. 1, comma 457, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, stabilisce che gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario di cui all'art. 1, comma 2, della legge 1° febbraio 2006, n. 43, per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2, sono obbligati a sottoporsi a vaccinazione gratuita, 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.

La disposizione, al comma 2, prevede che la vaccinazione costituisce requisito essenziale per l'esercizio della professione e per lo svolgimento delle prestazioni lavorative dei soggetti obbligati, essendone possibile l'omissione o il differimento solo in caso di accertato pericolo per la salute, in relazione a specifiche condizioni cliniche documentate, attestate dal proprio medico curante di medicina generale ovvero dal medico vaccinatore, nel rispetto delle circolari del Ministero della salute in materia di esenzione dalla vaccinazione anti SARS-CoV-2.

I commi 3 e 4 stabiliscono che gli ordini degli esercenti le professioni sanitarie, per il tramite delle rispettive Federazioni nazionali, eseguono immediatamente la verifica automatizzata del possesso delle certificazioni verdi COVID-19 comprovanti lo stato di avvenuta vaccinazione anti SARS-CoV-2, regolando le fasi e le procedure per l'eventuale contraddittorio con i soggetti che ne sono privi, prevedendo che, decorso i termini ivi indicati, gli ordini medesimi procedano all'accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale, con atto, avente natura dichiarativa e non disciplinare, che implica l'immediata sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie.

Il comma 5° dispone, inoltre, che la sospensione di cui al comma 4 è efficace fino alla comunicazione da parte dell'interessato all'Ordine professionale territorialmente competente e, per il personale che abbia un rapporto di lavoro dipendente, anche al datore di lavoro, del completamento del ciclo vaccinale primario e, per i professionisti che hanno completato il ciclo vaccinale primario, della somministrazione della dose di richiamo e, comunque, non oltre il termine di sei mesi a decorrere dal 15 dicembre 2021.

Lo stesso comma 5 stabilisce quindi che «Per il periodo di sospensione non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominato», onerando il datore di lavoro a verificare l'ottemperanza alla sospensione disposta ai sensi del comma 4, pena le sanzioni di cui all'art. 4-ter, comma 6.



L'art. 4, comma 7, decreto-legge n. 44/2021, in più, specifica che l'adibizione dei lavoratori a mansioni diverse senza decurtazione della retribuzione, in modo da evitare il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2, è ammessa solo per il periodo in cui la vaccinazione di cui al comma 1 è omessa o differita.

Non è, dunque, più consentita l'assegnazione ad altre mansioni, oltre i casi di cui al comma 1 di omissione o differimento per motivi di salute debitamente accertati, come previsto dall'originaria formulazione del decreto.

### 3. Rilevanza.

Le parti ricorrenti sono, come già anticipato, dipendenti a tempo indeterminato dell'azienda ospedaliera pubblica per l'emergenza «C ...» di C ..., con profilo di collaboratore professionale sanitario - infermiere.

Le stesse non hanno ritenuto di adempiere all'obbligo vaccinale prescritto dall'art. 4, comma 1, decreto-legge n. 44/2021 e non allegano di versare in una delle ipotesi per cui la vaccinazione può essere omessa o differita.

Sono state quindi sospese dai rispettivi ordini professionali ed altresì sospese dal servizio dall'azienda resistente, con distinti provvedimenti emessi tra l'ottobre ed il novembre del 2021, in applicazione dell'art. 4, decreto-legge n. 44/2021, sopra richiamato.

La sospensione dal servizio è stata prorogata, al momento, fino al 15 giugno 2022.

Agiscono per il riconoscimento dell'assegno alimentare previsto dall'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica n. 3/1957 ed ulteriormente regolato, per quanto riguarda il comparto sanità, dall'art. 68 del CCNL di categoria, con specifico riferimento ai rapporti tra sospensione cautelare e procedimento penale e dall'art. 67 per quanto concerne la sospensione disciplinare.

La disciplina prevista dall'art. 4, comma 5, decreto-legge n. 44/2021, sul punto, appare però chiara nello stabilire che, per la sospensione disposta per mancato assolvimento dell'obbligo vaccinale, «non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominato».

La dizione legislativa, nel fare riferimento alla retribuzione ed a qualsiasi altro compenso, «comunque denominato», sembra esprimere un contenuto chiaro ed inequivoco, non suscettibile di diversa interpretazione.

Tale disciplina, inoltre, appare contemplare una disposizione di carattere speciale che deroga ad ogni altra di ordine generale prevista dalla legge ovvero dalla contrattazione collettiva.

Per quanto precede, non si reputa percorribile la strada dell'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione, come sembra suggerire la tesi difensiva delle parti ricorrenti, allorquando, pur richiamando i principi desumibili da diversi parametri costituzionali (ad es., articoli 2, 3, 36 della Costituzione), non formula espressa eccezione di incostituzionalità, chiedendo l'immediato accoglimento delle domande.

Non appare quindi possibile, allo stato del diritto vigente, riconoscere alle parti ricorrenti l'assegno alimentare ovvero ogni altra forma di tutela economica di natura assistenziale.

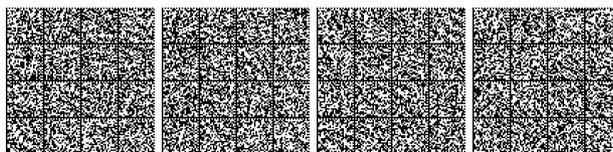
La questione che si pone appare dunque rilevante, posto che, solo ove la disposizione di cui si chiede lo scrutinio di costituzionalità venisse ritenuta illegittima, nella parte in cui appunto esclude, nel periodo di sospensione ex art. 4, decreto-legge n. 44/2021, l'erogazione dell'assegno alimentare prevista dalla legge o dalla contrattazione collettiva negli altri casi di sospensione (cautelare o disciplinare), le domande attoree potrebbero trovare accoglimento nella presente sede cautelare.

Quanto all'ammissibilità della questione sollevata in sede cautelare, giova ricordare che la Corte costituzionale si è ripetutamente espressa in senso favorevole, in quanto non risulti esaurita la *potestas iudicandi*, circostanza che non ricorre nel caso di specie, venendo emanata con separato atto, contestualmente al presente provvedimento, solo una misura cautelare interinale, la quale è provvisoria e rimarrà efficace fino alla Camera di Consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale ed è quindi da intendersi condizionata agli esiti dello scrutinio di costituzionalità richiesto (in tal senso, C. Costituzione 9 maggio 2013, n. 83; Corte costituzionale, 30 gennaio 2018, n. 10).

### 4. Non manifesta infondatezza.

#### 4.1. Possibile violazione degli articoli 2, 3, 32, comma 2, della Costituzione.

Un primo dubbio che riguarda la disposizione impugnata è quello relativo alla compatibilità della stessa con i principi desumibili dagli artt. 2, 3, 32, comma 2 della Costituzione, tenuto conto della natura pacificamente assistenziale che riveste, nel nostro ordinamento, l'assegno alimentare (cfr. C. Stato sez. III - 15 giugno 2015, n. 2939; T.A.R. Lombardia sez. I - Milano, 16 maggio 2002, n. 2070), generalmente riconosciuto in caso di sospensione dal rapporto di lavoro per motivi disciplinari o cautelari.



Sul punto, giova osservare che l'art. 2 della Costituzione, nel prevedere una particolare tutela dell'individuo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (tra cui rientrano i luoghi di lavoro), non sembra permettere l'adozione di misure che, per l'intransigenza che le connota, possano arrivare fino al punto di ledere la dignità della persona, circostanza che può verificarsi quando a questa si precluda ogni forma di sostentamento per far fronte ai bisogni primari della vita.

Ciò è stato affermato, anche di recente, dalla giurisprudenza costituzionale, financo nei riguardi di coloro che hanno gravemente «violato il patto di solidarietà sociale che è alla base della convivenza civile», cioè i condannati per i reati di cui agli articoli 270-bis, 280, 289-bis, 416-bis, 416-ter e 422 del codice penale, nonché per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto art. 416-bis codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo (Corte costituzionale, 20 luglio 2021, n. 137).

In tale occasione, la Corte ha ricordato che la possibilità di modulare la disciplina delle misure assistenziali «non può pregiudicare quelle prestazioni che si configurano come misure di sostegno indispensabili per una vita dignitosa, così come anche per le provvidenze destinate al soddisfacimento di bisogni primari e volte alla garanzia per la stessa sopravvivenza, la cui attribuzione comporta il coinvolgimento di una serie di principi, tutti di rilievo costituzionale (tra cui l'art. 2 della Costituzione)», ed ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, legge n. 92/2012, nella parte in cui prevede la revoca delle prestazioni, comunque denominate in base alla legislazione vigente, quali l'indennità di disoccupazione, l'assegno sociale, la pensione sociale e la pensione per gli invalidi civili, nei confronti di coloro che, condannati per i reati sopra elencati, scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere.

Sebbene quella esaminata dalla Corte riguardi fattispecie diversa da quella oggi in scrutinio, i principi dalla stessa evidenziati sembrano (a fortiori) applicabili anche al caso di specie, laddove il mancato assolvimento dell'obbligo vaccinale non è considerato dallo stesso legislatore come atto penalmente o disciplinarmente rilevante (art. 4, comma 4, decreto-legge n. 44/2021) e, cionondimeno, l'operatore sanitario si vede, non solo impossibilitato a svolgere la propria prestazione lavorativa a seguito della sospensione prevista dall'art. 4, decreto-legge n. 44/2021, ma anche privato persino di quegli istituti, come l'assegno alimentare, che - come si vedrà più ampiamente *infra*, § 4.2. - gli verrebbero invece garantiti laddove fosse sospeso poiché coinvolto in un procedimento penale e disciplinare, con misure anche restrittive della libertà personale, e dunque per procedimenti riguardanti il suo coinvolgimento in reati anche di oggettiva gravità.

Giova, peraltro, considerare che il lavoratore, sospeso *ex art. 4*, decreto-legge n. 44/2021, non può accedere a quegli istituti che tutelano i lavoratori in caso di perdita dell'occupazione, quale, ad es., l'indennità di disoccupazione, perché non acquisisce lo *status* di lavoratore disoccupato (conservando il posto di lavoro, ancorché svuotato dal provvedimento di sospensione), essendo tale provvidenza in ogni modo preclusa ai lavoratori pubblici a tempo indeterminato, né può fruire - in quanto in età lavorativa - di quelle provvidenze che presuppongono una determinata anzianità anagrafica (ad es., l'assegno sociale).

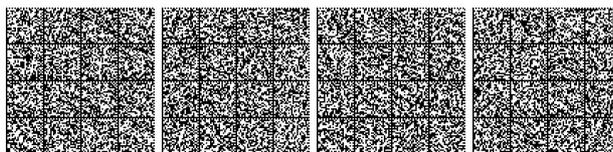
La sospensione dal lavoro e dall'albo professionale *ex art. 4*, comma 4, decreto-legge n. 44/2021, inoltre, gli impediscono di svolgere presso qualsiasi sede, e non solo dove è radicato il proprio rapporto di lavoro colpito dal provvedimento di sospensione, la propria professione.

L' esercente la professione sanitaria, quindi, perde ogni possibilità di far fronte alle esigenze basilari della sua vita, non potendo fare affidamento su alcuna forma di sostegno economico.

Il tutto per un periodo temporale particolarmente rilevante, inizialmente fissato fino al 15 dicembre del 2021 e poi differito, ad oggi, fino al 15 giugno 2022.

Or, sebbene non si ignori che l'impianto del decreto-legge n. 44/2021 sia ispirato alla finalità di «di tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza» (art. 4, comma 1, decreto-legge n. 44/2021), nell'ambito di una situazione emergenziale e del tutto straordinaria, le conseguenze che esso implica nella sfera del dipendente non vaccinato - e che si sono irrigidite a seguito delle modifiche apportate all'originaria formulazione del decreto(1)- appaiono tuttavia eccessivamente sproporzionate e sbilanciate, nell'ottica della necessaria considerazione degli altri valori costituzionali coinvolti, tra cui, tra i primi, la dignità della persona, bene protetto da plurime previsioni della Carta: articoli 2, 3, 32, comma 2, 36, 41 della Costituzione.

(1) Che prevedeva la possibilità di verificare l'assegnazione del dipendente a mansioni diverse, ipotesi oggi ammessa solo nei casi di esonero o differimento dell'obbligo vaccinale.



Non appare pleonastico ricordare che il diritto al lavoro costituisca una delle principali prerogative dell'individuo, su cui si radica l'ordinamento italiano, che trova protezione nell'ambito dei «principi fondamentali» della Carta costituzionale (articoli 1, 4) e che viene tutelato, non solo in quanto strumento attraverso cui ciascuno può sviluppare la propria personalità (art. 2), potendo così concorrere al progresso materiale e spirituale della società (art. 4), ma innanzitutto perché costituisce il mezzo per assicurare alla persona e al rispettivo nucleo familiare, attraverso la giusta retribuzione, il diritto fondamentale di vivere un'esistenza libera e dignitosa (art. 36 della Costituzione).

Nel momento in cui la legge, nel precludere all'operatore sanitario non vaccinato la possibilità di espletare la prestazione lavorativa (anziché applicare altre soluzioni, ad es.: la sottoposizione dell'operatore ad un rigido sistema di controllo tramite *test* di rilevazione del *virus*; l'assegnazione a mansioni diverse, ove possibili, etc.), non consente neppure che lo stesso possa fruire di un sostentamento minimo per far fronte alle proprie esigenze basilari, essa, così facendo, non può che esporsi al dubbio di rivelarsi eccessivamente sbilanciata e sproporzionata, ad eccessivo detrimento del valore della dignità della persona, con possibile violazione, oltre che dell'art. 2, anche dell'art. 3 della Costituzione.

A ciò pare possibile aggiungere che, così operando, la legge stessa, pur con i migliori intenti, finisce di fatto per realizzare una sorta di «forzata induzione» all'adempimento dell'obbligo, ponendo la parte lavoratrice di fronte alla radicale prospettiva di dover scegliere se subire quelle condizioni di indigenza o di smodata compressione delle abitudini di vita consolidate, che le deriverebbero dalla mancata vaccinazione, ovvero sottoporsi al detto trattamento.

Ciò suscita ulteriori dubbi di costituzionalità rispetto all'art. 32, comma 2, della Costituzione, nella misura in cui esso dispone che, anche nei casi di trattamento obbligatori disposti per legge, quest'ultima «non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana».

Le stesse norme interposte, tra cui la legge 23 dicembre 1978 - N. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale, nel ribadire che gli accertamenti e trattamenti sanitari «sono di norma volontari» (art. 33, comma 1), specifica che nei casi in cui la legge prevede che possano essere disposti dall'autorità sanitaria «questi devono avvenire nel rispetto della dignità della persona e dei diritti civili e politici...» (art. 33, comma 2, legge n. 833 cit.).

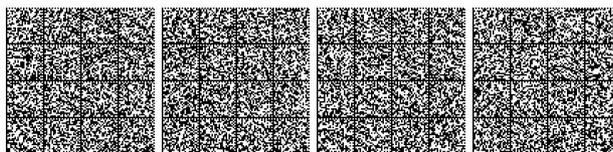
Sebbene la legge possa prevedere l'obbligatorietà di determinati trattamenti sanitari, sono rarissimi, ed ancorati a precisi presupposti, i casi in cui l'ordinamento consente la possibilità di eseguirli contro la volontà della persona (ad es., è il caso del T.S.O.), valendo da sempre il principio che gli accertamenti ed i trattamenti obbligatori debbano essere «accompagnati da iniziative rivolte ad assicurare il consenso e la partecipazione da parte di chi vi è obbligato» e che «L'unità sanitaria locale opera per ridurre il ricorso ai suddetti trattamenti sanitari obbligatori, sviluppando le iniziative di prevenzione e di educazione sanitaria ed i rapporti organici tra servizi e comunità» (art. 33, comma 5, legge n. 833/1978).

E ciò a conferma della consapevolezza del legislatore che l'obbligo al trattamento sanitario costituisce pur sempre un'eccezione rispetto al principio, di cui è espressione l'art. 32 della Costituzione, della libera determinazione dell'individuo in materia sanitaria (Cassazione civile sez. III, 5 luglio 2017, n. 16503) e che qualsiasi pratica sanitaria o farmacologica, sia pur correttamente praticata, non può essere del tutto esente da rischi di effetti avversi, anche gravi, per quanto rari questi possano essere.

Ciò trova riscontro anche nell'art. 3 del decreto-legge n. 44/2021, relativo alla «Responsabilità penale da somministrazione del vaccino anti SARS-CoV-2», il quale prevede che «Per i fatti di cui agli articoli 589 e 590 del codice penale verificatisi a causa della somministrazione di un vaccino per la prevenzione delle infezioni da SARS-CoV-2, effettuata nel corso della campagna vaccinale straordinaria in attuazione del piano di cui all'art. 1, comma 457, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, la punibilità è esclusa quando l'uso del vaccino è conforme alle indicazioni contenute nel provvedimento di autorizzazione all'immissione in commercio emesso dalle competenti autorità e alle circolari pubblicate nel sito internet istituzionale del Ministero della salute relative alle attività di vaccinazione».

Lo stesso rapporto annuale sulla sicurezza dei vaccini anti-COVID 19 (27 dicembre 2000 - 26 dicembre 2021) dell'A.I.F.A., pubblicato sul sito ufficiale dell'Agenzia ([https://www.aifa.gov.it/documents/20142/1315190/Rapporto\\_annuale\\_su\\_sicurezza\\_vaccini%20anti-COVID-19.pdf](https://www.aifa.gov.it/documents/20142/1315190/Rapporto_annuale_su_sicurezza_vaccini%20anti-COVID-19.pdf)), nel confermare la sicurezza dei vaccini, analizza le percentuali delle segnalazioni di sospetti effetti avversi (gravi e non gravi), anche in rapporto alle diverse fasce di età, e dei casi in cui è stato rilevato il nesso di causalità.

Suscita quindi dubbi di possibile violazione dell'art. 32, comma 2 della Costituzione, un sistema, quale quello sancito dalla norma impugnata, che, negando in maniera radicale ogni sostegno economico all'operatore sanitario sospeso dal rapporto di lavoro per mancato adempimento dell'obbligo vaccinale *ex art. 4*, decreto-legge



n. 44/2021 - per fatti peraltro, come detto, non censurabili a livello disciplinare e che si collocano nell'ambito di una situazione del tutto straordinaria ed emergenziale - lo ponga di fronte alla prospettiva di non poter assicurare a sé ed alla propria famiglia neppure i mezzi di sostentamento minimi ed indispensabili, così come di non poter far fronte, neppure in minima parte, ai propri impegni economici, con gravi conseguenze del vivere quotidiano (si pensi, ad es., all'impossibilità di far fronte all'eventuale mutuo ipotecario per l'acquisto della casa di abitazione, con tutto quello che ne comporta), posto che tale assetto sembra oltrepassare il limite imposto dal parametro costituzionale in esame.

#### 4.2. Possibile ulteriore violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Come già anticipato, l'impossibilità del lavoratore sospeso *ex art. 4*, decreto-legge n. 44/2021 di accedere a forme di assistenza minime, come quella dell'assegno alimentare (comunque denominato), sembra integrare un'ulteriore violazione dell'art. 3 della Costituzione, per violazione del principio di eguaglianza e per irragionevolezza, posto che impedisce anche l'applicazione di quelle misure di sostegno previste persino in caso di sospensione cautelare del lavoratore, laddove quest'ultimo abbia commesso (o sia sospettato di aver integrato) la commissione di determinati fatti costituenti reato, idonei a determinare anche l'irrogazione di sanzioni disciplinari.

Nel tempo, l'ordinamento ha sempre previsto tali forme di sostentamento, riconoscendo in favore del lavoratore pubblico, nel periodo di sospensione, un assegno alimentare o altri istituti sostanzialmente analoghi.

Si considerino, a titolo esemplificativo:

L'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, recante il testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, secondo cui «All'impiegato sospeso è concesso un assegno alimentare in misura non superiore alla metà dello stipendio, oltre gli assegni per carichi di famiglia»;

L'art. 500 del decreto legislativo - 16 aprile 1994, n. 297, recante il testo unico del personale scolastico, contenente analoga disposizione anche in materia di sospensione disciplinare;

gli articoli 10, 21, comma 4 e 22, comma 4 del decreto legislativo del 23 febbraio 2006 - N. 109, recante la disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, i quali contengono la previsione dell'erogazione dell'assegno alimentare sia nelle ipotesi di sospensione disciplinare (art. 10, decreto legislativo n. 109 cit.), sia nelle ipotesi di sospensione cautelare, obbligatoria o facoltativa (articoli 21, comma 4 e 22, comma 4, decreto legislativo n. 109 cit.).

La stessa contrattazione collettiva del pubblico impiego privatizzato *ex art. 2*, comma 2, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, competente a regolare «la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni», *ex art. 55*, comma 2, decreto legislativo n. 165/2001, prevede l'assegno alimentare nei casi di sospensione cautelare del dipendente, anche laddove quest'ultima si protragga per un notevole arco temporale, in quanto disposta in attesa degli esiti di un procedimento penale, e dunque anche per fatti ritenuti di oggettiva gravità e disvalore.

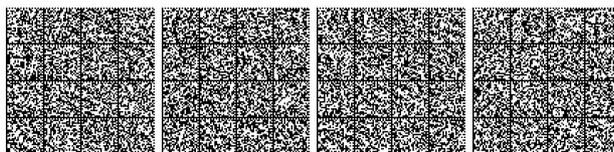
Si consideri, per quanto riguarda il comparto sanità, a cui afferisce il rapporto delle parti ricorrenti, l'art. 67 CCNL(2)il quale prevede la conservazione del diritto alla retribuzione nell'ipotesi di sospensione cautelare disposta (per un massimo di giorni trenta) in corso di procedimento disciplinare.

Si valuti, ancor di più, l'art. 68, comma 7, del suddetto CCNL, il quale prevede in caso di sospensione cautelare obbligatoria o facoltativa, per la sussistenza di un procedimento penale a carico del dipendente, che ne ha comportato anche la restrizione della libertà, l'erogazione in favore dello stesso di «un'indennità pari al 50% dello stipendio tabellare, nonché gli assegni del nucleo familiare e la retribuzione individuale di anzianità, ove spettanti».

Si consideri che tale indennità, del tutto sovrapponibile all'istituto dell'assegno alimentare previsto dall'art. 82 decreto del Presidente della Repubblica n. 3/1957, viene riconosciuta in tutti i casi di sospensione cautelare individuati dall'art. 68 del CCNL, e dunque laddove il dipendente sia «sia colpito da misura restrittiva della libertà personale» (art. 68, comma 1) ovvero anche nel caso in cui «venga sottoposto a procedimento penale che non comporti la restrizione della libertà personale o questa sia comunque cessata, qualora l'Azienda o Ente disponga, ai sensi dell'art. 55-ter del decreto legislativo n. 165 del 2001, la sospensione del procedimento disciplinare fino a termine di quello penale».

Trattasi di indennità che viene riconosciuta anche per periodi molto ampi di sospensione, come risulta dalla lettura dell'art. 68, comma 6, CCNL secondo cui «Negli altri casi [diversi da quelli in cui l'ente applica la sanzione del licenziamento senza preavviso previsto dall'art. 66, comma 9, n. 2 del CCNL, laddove la sospensione

(2) [www.aranagenzia.it/attachments/article/9016/CCNL%020comparto%20SANITA%27%20definitivo\\_sito%20.pdf](http://www.aranagenzia.it/attachments/article/9016/CCNL%020comparto%20SANITA%27%20definitivo_sito%20.pdf),



opera fino alla conclusione del procedimento disciplinare], la sospensione dal servizio eventualmente disposta a causa di procedimento penale conserva efficacia, se non revocata, per un periodo non superiore a cinque anni. Decorso tale termine, essa è revocata ed il dipendente è riammesso in servizio, salvo i casi nei quali, in presenza di reati che comportano l'applicazione dell'art. 66, comma 9, n. 2 (Codice disciplinare), l'Azienda o Ente ritenga che la permanenza in servizio del dipendente provochi un pregiudizio alla credibilità della stessa a causa del discredito che da tale permanenza potrebbe derivarle da parte dei cittadini e/o comunque, per ragioni di opportunità ed operatività dell'Azienda o Ente stesso. In tal caso, può essere disposta, per i suddetti motivi, la sospensione dal servizio, che sarà sottoposta a revisione con cadenza biennale. Ove il procedimento disciplinare sia stato eventualmente sospeso fino all'esito del procedimento penale, ai sensi dell'art. 69 (Rapporto tra procedimento disciplinare e procedimento penale), tale sospensione può essere prorogata, ferma restando in ogni caso l'applicabilità dell'art. 66, comma 9, n. 2 (Codice disciplinare)».

Anche nei rapporti di lavoro privati, i contratti collettivi prevedono il diritto del lavoratore all'assegno alimentare nei periodi di sospensione cautelare (*cf.* art. 42, penultimo comma, CCNL AIOP - personale non medico).

Alla luce di quanto previsto, genera dubbi di possibile violazione dell'art. 3 della Costituzione, una previsione, quale quella impugnata, che, a fronte di una condotta (il mancato adempimento dell'obbligo vaccinale) non integrante illecito né sul versante disciplinare, né sul versante penale, e che riguarda una fattispecie introdotta in una fase del tutto emergenziale, in un contesto del tutto eccezionale, neghi agli operatori sanitari non vaccinati persino la corresponsione di quelle indennità - come l'assegno alimentare - generalmente riconosciute dall'ordinamento per far fronte ai bisogni alimentari basilari del lavoratore sospeso, anche laddove quest'ultimo sia coinvolto in procedimenti penali e disciplinari per fatti di oggettiva gravità, posto che ciò sembra generare una irragionevole disparità di trattamento, peraltro a scapito di quelle condotte che proprio per previsione legislativa sono esenti da alcun tipo di rilievo.

*P. Q. M.*

*Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Visti gli articoli 2, 3, 32, comma 2 della Costituzione,*

*ritenuto, in relazione alle suddette disposizioni, non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 4, comma 5, decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (nella Gazzetta Ufficiale, 1° aprile 2021, n. 79), convertito con modificazioni dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, nella parte in cui, nel prevedere che «per il periodo di sospensione non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominato», esclude, in favore del pubblico dipendente esercente una professione sanitaria o di interesse sanitario, nel periodo di sospensione ex art. 4, decreto-legge n. 44/2021, l'erogazione dell'assegno alimentare (comunque denominato) previsto dalla legge ovvero dalla contrattazione collettiva di categoria in caso di sospensione cautelare o disciplinare;*

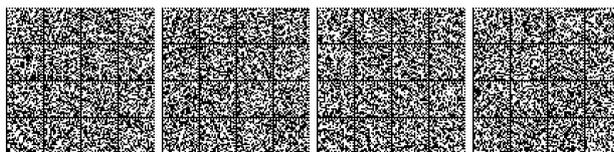
*Ritenuta la questione rilevante, per le argomentazioni indicate in parte motiva;*

*Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso, in Catania, 14 marzo 2022

*Il Giudice del lavoro: FIORENTINO*



n. 71

*Ordinanza del 9 maggio 2022 del Tribunale di Brescia nel procedimento civile promosso da Z. M. contro ASST S. c. di B.*

**Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Previsione di obblighi vaccinali per il personale che svolge a qualsiasi titolo la propria attività lavorativa nelle strutture di cui all'articolo 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 (nel caso di specie: dipendente di azienda socio sanitaria in qualità di personale ausiliario) - Adibizione a mansioni anche diverse, senza decurtazione della retribuzione, in modo da evitare il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2 - Previsione applicabile ai soli soggetti per i quali ricorrono le ipotesi in cui la vaccinazione può essere omessa o differita.**

**Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Previsione di obblighi vaccinali per il personale che svolge a qualsiasi titolo la propria attività lavorativa nelle strutture di cui all'articolo 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 (nel caso di specie: dipendente di azienda socio sanitaria in qualità di personale ausiliario) - Previsione che l'atto di accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale determina l'immediata sospensione dal diritto di svolgere l'attività lavorativa e che per il periodo di sospensione non sono dovuti né la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati - Denunciata esclusione della possibilità di erogare, durante il periodo di sospensione, l'assegno alimentare previsto dall'art. 82 del d.P.R. n. 3 del 1957 e, per il comparto sanità, dall'art. 68 del relativo contratto collettivo nazionale di lavoro.**

- 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), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, art. 4, comma 7, richiamato dall'art. 4-ter, comma 2, del medesimo decreto-legge; e art. 4-ter, comma 3.

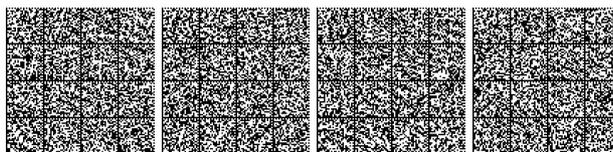
## TRIBUNALE ORDINARIO DI BRESCIA

### LAVORO, PREVIDENZA ED ASSISTENZA OBBLIGATORIA

nella causa civile iscritta al n. r.g. 440-1/2022 il Giudice del lavoro dott. Mariarosa Pipponzi, sentite le parti, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 28 aprile 2022 ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale nel ricorso ex art. 700 c.p.c. in corso di causa promosso da M Z (C.F. ), residente in Via , rappresentata, assistita e difesa dall'avv. Luca Iuliano (C.F. LNILCU63E28B157N) ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Brescia - Via Sant'Orsola n. 64, giusta mandato in calce al presente atto (le comunicazioni potranno essere effettuate all'indirizzo di posta elettronica certificata luca.iuliano@brescia.pecavvocati.it), - parte ricorrente contro (C.F. ), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in , pec - parte convenuta.

### RILEVATO CHE:

- M Z è dipendente dell' dal 1993, in qualità di Ausiliario specializzato - A5 (matricola );
- è stata in malattia da metà fino al , risultando idonea al lavoro in data ;
- in data con comunicazione prot. n. è stata sospesa dal lavoro, ai sensi dell'art. 4 comma 3 del decreto-legge n. 44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021 n. 76, con decorrenza dal senza retribuzione e senza altro emolumento a seguito del mancato adempimento dell'obbligo vaccinale;
- ha contestato il fondamento giuridico della normativa emergenziale sottolineando, inoltre, che gli effetti delle misure restrittive adottate dal Governo nel periodo emergenziale (cessato al 31 marzo 2022) non possono protrarsi oltre il periodo di vigenza dello stato di emergenza che, per stessa affermazione del Governo, ha costituito e costituisce il presupposto che ne giustifica la reiterata adozione;



- ha eccepito l'illegittimità dell'obbligo vaccinale ed ha sollevato eccezioni di costituzionalità della normativa emergenziale sotto vari profili rilevando altresì il contrasto delle vigenti disposizioni con il regolamento U.E. n. 536/2014 e con la Carta Fondamentale dell'Unione europea nonché con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e la natura discriminatoria della norma che le impedisce di accedere al luogo di lavoro, in quanto non vaccinata;

- in relazione alla mancanza di retribuzione ed alla esclusione anche dell'assegno alimentare la ricorrente sostiene: a) che la sospensione dal lavoro con diritto alla conservazione del rapporto di lavoro prevista dall'art. 4-ter comma 3 del decreto-legge n. 44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021 n. 76, ha natura cautelare al pari della «sospensione cautelare» ex articoli 91 e 92 del decreto del Presidente della Repubblica n. 3/1957 seppur diretta a tutelare un interesse pubblico di altra natura; b); il dettato letterale dell'art. 4-ter comma 3 decreto-legge 44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021 n. 76, non esclude espressamente la tutela prevista per il caso di sospensione del lavoratore pubblico, limitandosi a negare i compensi o gli emolumenti accanto alle retribuzioni; c) la mancata previsione di un assegno alimentare per i lavoratori sospesi ai sensi dell'art. 4-ter comma 3 del decreto-legge n. 44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021 n. 76 risulta discriminatoria e viola l'art. 3 della Costituzione e lede altresì il diritto ad una esistenza libera e dignitosa. (artt. 1, 2, e 4, 36 Cost.) conseguente all'impossibilità di percepire alcun reddito per il sostentamento proprio e dei propri famigliari;

- M Z ha concluso chiedendo la reintegrazione sul posto di lavoro (anche in altre mansioni), a prescindere sia dal proprio *status* vaccinale sia dal possesso del *green pass* da tampone, con il pagamento della retribuzione previo accertamento dell'illegittimità della sospensione disposta dall'ASST e disapplicando d'ufficio, senza necessità di investire la Corte costituzionale, l'art. 4 ter, comma 3 del decreto-legge n. 44/2021, convertito dalla legge n. 76/2021 come modificato dal decreto-legge n. 172/2021. In via di urgenza ha chiesto in via provvisoria la corresponsione, della retribuzione per tutto il periodo di sospensione o quantomeno il riconoscimento del diritto a percepire l'assegno alimentare;

- la , si è costituita in giudizio chiedendo il rigetto del ricorso sostenendo che «Nell'attuale contesto emergenziale, nel bilanciamento operato dal legislatore tra i due valori, quello dell'autodeterminazione individuale e quello della salute pubblica, prevale quest'ultimo e la previsione dell'obbligo vaccinale del personale sanitario risulta l'unica soluzione possibile in questa fase di emergenza contro il virus Sars-Cov2»;

- la parte convenuta ha ricordato che la Corte costituzionale aveva già precisato che la legge impositiva di un trattamento sanitario non è incompatibile con l'art 32 Cost. 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 e ha richiamato la sentenza della Corte costituzionale n. 268/2017 nella quale è stato chiarito che gli obblighi di vaccinazioni obbligatorie possono essere considerati necessari in una società democratica ed ha sottolineato altresì che «È evidente che la copertura vaccinale può essere imposta ai cittadini dalla legge solo con forme di coazione indiretta come quella relativa al possesso del *Green Certificate* o quella di inibire lo svolgimento di determinate attività in assenza di vaccinazione, quali ad esempio quelle sanitarie»;

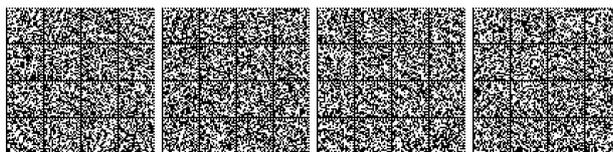
- parte convenuta ha affermato che non si ravvisa «alcuna sostanziale incompatibilità con la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (e suoi Protocolli) dell'attuale legislazione italiana che prevede l'obbligo vaccinale» e che non era stata violata alcuna disposizione della Comunità europea e che già il Consiglio di Stato aveva escluso la allegata violazione degli articoli 1, 2, 3, 4, 35 e 36 (con decisione n. 7045 del 20 ottobre 2021);

- nelle more del giudizio è intervenuto il decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 (in *Gazzetta Ufficiale* 24 marzo 2022, n. 70) con il quale fa sospensione dal lavoro e dalla retribuzione, per il personale delle strutture di cui all'art. 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 che non ha adempiuto all'obbligo vaccinale, è stata estesa sino al 31 dicembre 2022.

#### OSSERVA:

Quanto all'ammissibilità delle questioni di costituzionalità sollevate in sede cautelare:

la Corte costituzionale si è ripetutamente espressa in senso favorevole in quanto non risulti esaurita la potestas judicandi, circostanza che non ricorre nel caso di specie, venendo emanata con separato atto contestualmente al presente provvedimento, solo una misura cautelare interinale, la quale è provvisoria e rimarrà efficace fino alla Camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale ed è quindi da intendersi condizionata agli esiti dello scrutinio di costituzionalità richiesta (in tal senso Corte costituzionale 9 maggio 2013 n. 83 e Corte costituzionale 30 gennaio 2018 n. 10)



Questo giudice ritiene che le questioni di costituzionalità segnalate dalla difesa della ricorrente siano parzialmente fondate:

a) l'art. 4 comma 7 decreto-legge n. 44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021 n. 76 con le modifiche introdotte dal decreto-legge n. 172/2021 conv. con modificazioni dalla legge 21 gennaio 2022, n. 3, richiamato dall'art. 4-ter comma 2 citato decreto, nella parte in cui prevede che l'adibizione a mansioni diverse senza decurtazione della retribuzione, in modo da evitare il rischio di diffusione del contagio da SARS-COV-2, è ammessa solo per il periodo in cui la vaccinazione di cui al comma 1 è omessa o differita, pone dubbi di compatibilità con gli articoli 3 e 4 della Costituzione sotto il profilo della disparità di trattamento, della irragionevolezza e sproporzionalità e della lesione del diritto al lavoro e pertanto tale questione va rimessa alla Corte costituzionale;

b) l'art. 4-ter comma 3 del decreto-legge n. 44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021 n. 76 nella parte in cui recita «Per il periodo di sospensione, non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati» pone dubbi di compatibilità con gli articoli 2 e 3 della Costituzione e pertanto tale questione va rimessa alla Corte costituzionale.

Quanto alla rilevanza

la ricorrente è dipendente della e quindi è soggetto tenuto ad adempiere l'obbligo vaccinale;

la ricorrente non ha ritenuto di adempiere all'obbligo vaccinale e non ha allegato di versare in una delle ipotesi in cui la vaccinazione può essere omessa e differita;

la ricorrente è stata sospesa con provvedimento del 13 gennaio 2021 e la sua sospensione dal servizio è prevista ora, con la proroga introdotta dal decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 (in *Gazzetta Ufficiale* 24 marzo 2022, n. 70), sino al 31 dicembre 2022;

la ricorrente ha contestato la sospensione ed offerto di rendere la prestazione anche mediante assegnazione di altre mansioni;

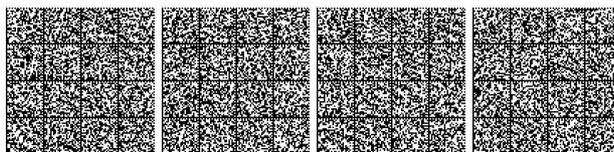
la ricorrente agisce in via di urgenza anche per ottenere il riconoscimento dell'assegno alimentare previsto in via generale per i pubblici dipendenti dall'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica n. 3/1957 che recita «All'impiegato sospeso è concesso un assegno alimentare in misura non superiore alla metà dello stipendio, oltre gli assegni per carichi di famiglia» e, per il comparto sanità, dall'art. 68 C.C.N.L. comma 7 per il caso della sospensione cautelare in caso di procedimento penale;

Ciò premesso, ritiene questo Giudice che:

a) la locuzione utilizzata dall'art. 4 comma 7 decreto-legge n. 44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021, n. 76 richiamato dall'art. 4-ter comma 2 cit. decreto, nella formulazione attuale, non consente di riconoscere alla lavoratrice il diritto ad essere reintegrata ed essendo norma speciale non pare percorribile né la strada dell'interpretazione costituzionalmente orientata sulla base degli articoli 3 e 4 della Costituzione, né quella della disapplicazione invocata per contrasto con la Carta dei Diritti Fondamentali della UE.

Infatti, l'obbligo imposto al giudice remittente di vagliare, prima di sollevare la questione di legittimità costituzionale, la percorribilità di tutte le ipotesi ermeneutiche astrattamente possibili per attribuire alla norma un significato non incompatibile con il principi costituzionali incontra il limite invalicabile costituito dalla formulazione letterale della disposizione. Modificando la originaria formulazione del decreto-legge n. 44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021, il legislatore ha esplicitato la chiara volontà di porre la nuova disciplina in rapporto di discontinuità con quella precedente e di estromettere perciò tutti i lavoratori inadempienti all'obbligo vaccinale dall'esercizio di tutte le attività nell'ambito delle strutture del comparto sanità. Sicché la sopravvenuta modificazione della disciplina legislativa preclude a questo giudicante in assoluto ogni possibilità di una interpretazione restrittiva in contrasto con la formulazione letterale.

Per quanto riguarda, invece, la possibilità di disapplicazione per contrasto con la Carta dei diritti fondamentale della UE, è sufficiente evidenziare che la materia degli obblighi vaccinali non costituisce in sé oggetto di una disciplina dell'Unione e rispetto ad essa ogni Stato mantiene nell'ordinamento interno ampio margine di autonomia, come si ricava dalla adozione di misure differenziate tra gli Stati membri in merito alla previsione di vaccinazioni obbligatorie. Secondo la costante giurisprudenza della CGUE i diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione si applicano in tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione, ma non al di fuori di esse. La Corte costituzionale ha ripetutamente affermato (da ultimo con sentenza n. 194 del 2018) che le disposizioni della Carta sono applicabili agli Stati Membri solo quando questi agiscono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione (Corte costituzionale sentenza nn. 63/2016 e n. 111/2017). Ciò in quanto l'art. 51 della Carta dei diritti fondamentali è rigoroso nel prevederne l'applicabilità alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione e agli Stati «esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione» (par. 1), e questi soggetti, che rispettano i diritti e osservano i principi, «ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze e nel rispetto delle competenze conferite all'Unione nei Trattati» (par. 1).



Viene ribadito il contenuto dell'art. 6 TUE, affermando che (par. 2) la Carta «non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei Trattati». In conclusione, la forza espansiva dei diritti fondamentali trova un limite nel principio di attribuzione delle competenze che caratterizza la struttura istituzionale o costituzionale dell'Unione.

Se l'art. 4 comma 7 del decreto-legge n. 44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021 n. 76, nella parte in cui limita ai soggetti esentati dall'obbligo vaccinale o a coloro che hanno ottenuto il deferimento per il periodo di durata dello stesso, la possibilità di essere adibiti a «mansioni anche diverse, senza decurtazione della retribuzione, in modo da evitare il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2.» venisse ritenuta non conforme a Costituzione la domanda di reintegrazione della ricorrente potrebbe trovare accoglimento già in sede cautelare, stante il rinvio operato dall'art. 4-ter comma 2 citato decreto, e da ciò consegue la rilevanza della questione sollevata.

b) l'art. 4-ter comma 3 del decreto-legge n. 44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021 n. 76 appare inequivoco nello stabilire che per il periodo di sospensione disposta per il mancato assolvimento dell'obbligo vaccinale «non sono dovuti la retribuzione né altro compenso od emolumento comunque denominato»;

la locuzione «né altro compenso od emolumento comunque denominato» appare insuscettibile di un'interpretazione che consenta di riconoscere alla ricorrente l'assegno alimentare che è, appunto, un emolumento erogato in assenza di prestazione lavorativa;

l'art. 4-ter comma 3 citato decreto è una disposizione di carattere speciale e di conseguenza non pare percorribile la strada dell'interpretazione costituzionalmente orientata sulla base di parametri invocati dalla parte ricorrente e cioè gli articoli 2 e 3, 4 e 36 della Costituzione; non pare neppure possibile riconoscere il diritto all'assegno alimentare applicando in via analogica l'art. 82 decreto del Presidente della Repubblica n. 3/1957, né l'art. 68 C.C.N.L. di comparto Sanità pubblica che riconosce al dipendente sospeso cautelatamente in caso di procedimento penale «un'indennità pari al 50% dello stipendio tabellare, nonché gli assegni del nucleo familiare e la retribuzione individuale di anzianità, ove spettanti» essendo tali disposizioni specificamente riferite alle sospensioni cautelari derivanti da violazioni aventi rilevanza disciplinare e penale.

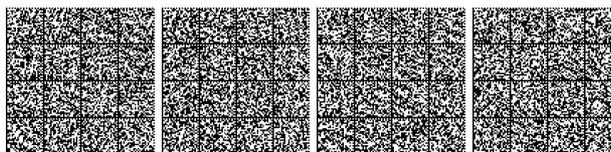
Solamente ove l'art. 4-ter comma 3 del decreto-legge n. 44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021 n. 76 nella parte in cui recita «Per il periodo di sospensione, non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati» venisse ritenuta non conforme a Costituzione la domanda di assegno alimentare potrebbe trovare accoglimento già in sede cautelare e da ciò consegue la rilevanza della questione sollevata.

Quanto alla non manifesta infondatezza

a) al personale delle strutture di cui all'art. 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 502 è stato esteso l'obbligo vaccinale in origine previsto per gli esercenti le professioni sanitarie e per il personale sanitario testualmente finalizzato «alla tutela della salute pubblica» e per mantenere «adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza» ed, a prescindere da ogni considerazione in merito alla sua idoneità a raggiungere lo scopo (circostanza che la parte ricorrente contesta), non si può che rilevare che il pericolo di diffusione del virus, sia uguale in capo a qualsiasi lavoratore non vaccinato indipendentemente dal fatto che la omessa vaccinazione sia dovuta ad una scelta volontaria oppure ad un accertato pericolo per la sua salute.

A parità di condizione (uguaglianza del pericolo di contagio per gli altri dipendenti, per gli ospiti ed i pazienti), non si comprende allora per quale motivo l'obbligo di *repêchage* debba sussistere solo a favore dei secondi (soggetti esentati o per i quali la vaccinazione è stata differita) e non anche a favore dei primi. Né potrebbe sostenersi che, nel settore sanitario, la differenza di trattamento sia giustificata da esigenze aziendali essendo stato previsto il *repêchage* per gli esentati o differiti senza limitazioni ed essendo stato altrettanto totalmente escluso per gli altri soggetti non vaccinati.

Pertanto si dubita che il comma 7 del citato articolo, nell'attuale formulazione, sia contrario all'art. 3 e 4 della Costituzione nella parte in cui non prevede che l'obbligo di *repêchage* sussista anche per coloro che scelgono di non vaccinarsi. Ciò in primo luogo per violazione del principio di uguaglianza ex art. 3 della Costituzione e per irragionevolezza in quanto il diverso trattamento previsto per coloro che hanno deciso di non vaccinarsi e coloro che non possono vaccinarsi (in quanto esenti o differiti) non appare sostenuto da alcuna giustificazione. Inoltre, nel precludere al personale non vaccinato per libera scelta la possibilità di lavorare - anziché applicare altre soluzioni quali, solo per fare degli esempi, il controllo tramite test di rilevazione del virus e l'assegnazione a mansioni diverse, ove possibili - lo Stato viene meno al compito di rendere effettivo il diritto al lavoro (ex art. 4 della Costituzione) ed introduce una misura che si espone al dubbio di rivelarsi eccessivamente sbilanciata e sproporzionata, ad eccessivo detrimento del valore della dignità umana stante la compressione assoluta del diritto al lavoro destinata a permanere sino al 31 dicembre 2022, anche oltre il termine dello stato di emergenza e solo per i lavoratori del comparto sanitario. Né la temporaneità della misura interdittiva adottata dal legislatore è idonea di per sé a giustificare il sacrificio totale degli interessi anta-



gonisti atteso che la stessa è in grado di produrre effetti gravemente pregiudizievoli per siffatta categoria di lavoratori, privati di ogni possibilità di svolgere attività lavorativa, viepiù alla luce della disposta proroga. Si rammenta infatti che secondo quanto disposto dall'art. 60 D.P.R. 3/1957 «L'impiegato non può esercitare il commercio, l'industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro, tranne che si tratti di cariche in società o enti per le quali la nomina è riservata allo Stato e sia all'uopo intervenuta l'autorizzazione del Ministro competente».

A ciò si aggiunga che l'originaria formulazione delle norma prevedeva, per il personale sanitario, la possibilità di attribuire al dipendente non vaccinato, seppure solo ove possibile, mansioni diverse.

Quanto alla compatibilità dell'intervenuta modifica che ha escluso tale possibilità, con il principio della ragionevolezza, corollario del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 comma secondo dalla Costituzione, si dubita altresì della razionalità dell'estensione del divieto di svolgere qualsiasi attività lavorativa - incluse quelle che non comportano alcun rischio di diffusione del contagio da SARS - COV-2 - in relazione ai fini primari della tutela della salute pubblica e del mantenimento «di adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza». Questo Giudice non dubita che il legislatore nella sua discrezionalità possa aggravare gli effetti dell'accertamento della violazione di un obbligo, ma deve comunque individuare degli specifici presupposti che siano idonei a giustificare detto aggravamento. Tali presupposti non risultano individuati atteso che rispetto alla disciplina previgente - che peraltro era rivolta esclusivamente agli esercenti le professioni sanitarie ed agli operatori sanitari e non a tutto il personale delle strutture di cui all'art. 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 502 - lo scopo primario che la norma intende perseguire ossia quello della tutela della salute pubblica in una situazione emergenziale epidemiologia mediate la garanzia dell'accesso alle cure, alle prestazioni sanitarie in genere in condizioni di sicurezza è rimasto sostanzialmente immutato. Così come sono immutate le esigenze connesse alla tutela della sicurezza negli ambienti di lavoro. Tale modifica con la quale si sospende dal lavoro e dall'intera retribuzione il lavoratore che non intende vaccinarsi, senza prevedere alcuna soluzione alternativa o intermedia, appare quindi del tutto irragionevole e certamente sproporzionata allo scopo che la normativa si prefigge.

b) la ricorrente agisce anche per ottenere il riconoscimento dell'assegno alimentare previsto in via generale per i pubblici dipendenti dall'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica n. 3/1957 che recita «All'impiegato sospeso è concesso un assegno alimentare in misura non superiore alla metà dello stipendio, oltre gli assegni per carichi di famiglia» e per il comparto sanità dall'art. 68 C.C.N.L.;

L'art. 4-ter comma 3 del decreto-legge n. 44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021 n. 76 sul punto appare inequivoco nello stabilire che per il periodo di sospensione disposta per il mancato assolvimento dell'obbligo vaccinale «non sono dovuti la retribuzione né altro compenso od emolumento comunque denominato»;

L'assegno alimentare (un emolumento erogato in assenza di prestazione lavorativa) ha natura pacificamente assistenziale (cfr: Consiglio di Stato sez. III - 15 giugno 2015 n. 2939 Tribunale amministrativo regionale Lombardia Sez. I Milano, 16 maggio 2002 n. 2070) essendo generalmente riconosciuto in caso di sospensione dal rapporto di lavoro per motivi disciplinari o cautelari ed è stata considerata dalla Corte costituzionale misura ragionevole per sopperire alle esigenze alimentari del lavoratore sospeso nei casi in cui venga a mancare la corrispettività fra le prestazioni delle parti. Nella ordinanza n. 258\1988 si afferma: «appare ragionevole l'attribuzione all'impiegato sospeso cautelarmene di un assegno alimentare in misura non superiore alla metà dello stipendio tenuto conto della sospensione dalla prestazione lavorativa disposta cautelatamente nell'interesse pubblico» e considerando che «il precetto costituzionale posto dall'art. 36 Cost. ha riferimento alla tutela del lavoro e non anche alle particolari situazioni nelle quali venga a mancare l'applicazione del principio di corrispettività fra le prestazioni delle parti»;

L'art. 2 della Costituzione nel prevedere una particolare tutela dell'individuo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (tra cui rientrano i luoghi di lavoro) non sembra permettere l'adozione di misure che possano arrivare sino al punto di ledere la dignità della persona come può avvenire quando alla persona sia preclusa ogni forma di sostentamento per far fronte ai bisogni primari della vita. (cfr: Corte costituzionale 20 luglio 2021 n. 137). Come noto il diritto al lavoro costituisce una delle principali prerogative dell'individuo su cui si radica l'ordinamento italiano che trova protezione nell'ambito dei principio fondamentali della Carta Costituzionale e che viene tutelata non solo in quanto strumento attraverso cui ciascuno può sviluppare la propria personalità potendo così concorrere al progresso materiale e spirituale della società, ma innanzitutto in quanto costituisce il mezzo per assicurare alla persona ed al rispettivo nucleo familiare attraverso la giusta retribuzione il diritto fondamentale di vivere un'esistenza libera e dignitosa .

È questo che si verifica nel caso in esame per tutto il personale del comparto sanità che non abbia ritenuto di vaccinarsi essendo stata loro sottratta ogni possibilità di esercitare la propria attività lavorativa costituendo la vaccinazione «requisito essenziale per lo svolgimento delle attività lavorative dei soggetti obbligati» (ex art. 4-ter comma 2 del



decreto-legge n. 44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021 n. 76.) e non potendo accedere a quegli istituti che tutelano i lavoratori in caso di perdita dell'occupazione quali l'indennità di disoccupazione (conservando il posto di lavoro) essendo tale provvidenza in ogni modo preclusa ai dipendenti pubblici a tempo indeterminato, né possono fruire, in quanto in età lavorativa, di quelle provvidenze che presuppongono una determinata anzianità anagrafica. In tal modo siffatti lavoratori perdono ogni possibilità di far fronte alle esigenze basilari della vita non potendo fare affidamento su alcuna forma di sostegno economico per un periodo temporalmente rilevante (ad oggi e, solo per loro, prorogato fino al 31 dicembre 2022). Né tale lesione appare giustificata dalla finalità di «tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza nella erogazione delle prestazioni di cura e di assistenza» ex art. 4 comma 1 decreto-legge 44/2021 nell'ambito di una situazione emergenziale, in quanto le conseguenze che esso implica nella sfera del dipendente non vaccinato (via via irrigidite a seguito delle modifiche apportate dall'originaria formulazione) appaiono eccessivamente sproporzionate e sbilanciate nell'ottica della necessaria considerazione degli altri valori costituzionali coinvolti tra cui la dignità della persona umana;

la disposizione in esame si pone in contrasto anche con l'art. 3 della Costituzione in quanto, a fronte di una condotta non integrante illecito né disciplinare né penale e che riguarda una fattispecie.

introdotta in una fase emergenziale ed in un contesto del tutto eccezionale, nega al personale del comparto sanitario persino la corresponsione di quelle indennità come l'assegno alimentare generalmente riconosciute dall'ordinamento per sopperire alle esigenze alimentari del lavoratore sospeso anche laddove quest'ultimo sia coinvolto in procedimenti penali e disciplinari per fatti di oggettiva gravità posto che ciò genera una irragionevole disparità di trattamento nei confronti dei soggetti che hanno posto in essere condotte che, proprio per previsione legislativa, sono esenti da alcun tipo di rilievo.

*P.Q.M.*

*Visto l'art. 134 Costituzione e l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con il dettato degli articoli 3 e 4 della Costituzione dell'art. 4 comma 7 del decreto-legge n. 44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021 n. 76, richiamato dall'art. 4-ter comma 2 citato decreto, nella parte in cui limita ai soggetti esentati o differiti la possibilità di essere adibiti a «mansioni anche diverse, senza decurtazione della retribuzione, in modo da evitare il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2.»*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con il dettato degli articoli 2 e 3 della Costituzione, dell'art. 4-ter comma 3 del decreto-legge n. 44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021 n. 76 nella parte in cui nel prevedere che «Per il periodo di sospensione, non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati» esclude in favore del personale di cui al comma 1 lettera c) dell'art. 4-ter citata disposizione, nel periodo di disposta sospensione, l'erogazione dell'assegno alimentare previsto dall'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica n. 3/1957 e dall'art. 68 C.C.N.L. del comparto sanità;*

*Sospende il presente procedimento;*

*Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza venga notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Brescia il 7 maggio 2022

*Il Giudice del lavoro: PIPPONZI*

22C00114

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2022-GUR-025) Roma, 2022 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



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>
<b>Tipo A</b> 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 € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</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 € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b> 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 € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b> 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 € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b> 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 € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b> 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 € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**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	€ <b>190,00</b>
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ <b>180,50</b>
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

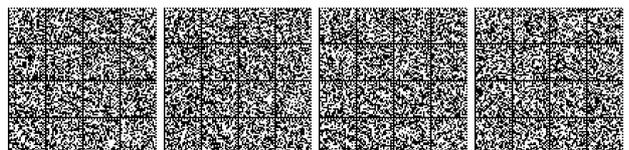
**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

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.





€ 7,00

