

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 27

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

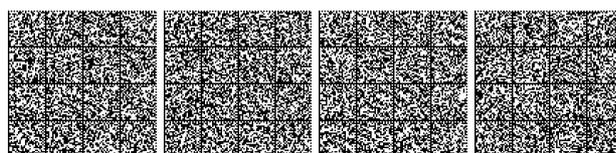
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 6 luglio 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. **161.** Sentenza 24 maggio - 30 giugno 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Livelli essenziali di assistenza (LEA) - Norme della Regione Puglia - Erogazione, in via sperimentale, del test prenatale non invasivo NIPT per la durata di due anni, in regime di servizio sanitario regionale (SSR) - esenzione degli oneri economici per particolari categorie di donne in gravidanza a rischio - Violazione dei principi fondamentali nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Puglia 6 agosto 2021, n. 31, artt. 1, 2, 3 e 4.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo. . . . . Pag. 1

N. **162.** Sentenza 8 - 30 giugno 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza - Prestazioni ai superstiti - Cumulo massimo tra pensione di reversibilità e redditi aggiuntivi - Limiti alla decurtazione - Divieto che la decurtazione effettiva della pensione ai superstiti possa eccedere l'ammontare complessivo dei redditi dei redditi aggiuntivi - Omessa previsione - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge 8 agosto 1995, n. 335, art. 1, comma 41, terzo e quarto periodo, e allegata Tabella F.
- Costituzione, art. 3. . . . . Pag. 6

N. **163.** Sentenza 9 - 30 giugno 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

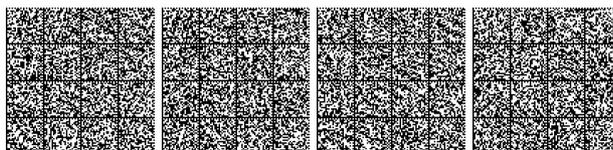
**Circolazione stradale - Codice della strada - Guida sotto l'influenza dell'alcool - Sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida - Estinzione del reato a seguito di esito positivo della messa alla prova - Possibilità che il prefetto disponga la riduzione alla metà della sanzione - Omessa previsione - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 224, comma 3.
- Costituzione, art. 3. . . . . Pag. 12

N. **164.** Sentenza 24 maggio - 30 giugno 2022

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Riservatezza - Dati sensibili - Certificazioni verdi COVID-19 - Disciplina della Provincia autonoma di Bolzano - Adozione di ordinanze presidenziali contingibili e urgenti - Provvedimento n. 244 del 2021 e successiva nota del 6 luglio 2021 del Garante per la protezione dei dati personali, che indica la necessità che l'impiego della certificazione verde sia regolamentato dalla sola legge statale - Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano - Lamentata illegittima interferenza nella sfera delle proprie competenze costituzionali - Richiesta alla Corte Costituzionale di dichiarare che non spetta al Garante adottare i provvedimenti indicati e, per l'effetto, di annullarli - Dichiarazione di spettanza allo Stato, e per esso al Garante, di adottare il provvedimento e la nota indicati.**



- Provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali del 18 giugno 2021, n. 244; comunicazione del Garante per la protezione dei dati personali del 6 luglio 2021, prot. n. 0035891.
  - Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 8, primo comma, numeri 1, 9, 12, 13, 18, 19, 20, 21, 25, 26 e 29; 9, primo comma, numeri 2, 3, 4, 6, 7, 8, 10, 11; 52, secondo comma; e 97; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10. . . . . Pag. 17
- N. 165. Sentenza 25 maggio - 1° luglio 2022
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Lazio - Possibile rilascio del titolo abilitativo in sanatoria - Condizioni - Pagamento, per oblazione, del doppio dell'incremento del valore di mercato dell'immobile - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale.**
- Legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15, art. 22, comma 2, lettera *b*), nel testo anteriore alle modifiche apportate dall'art. 2, comma 1, lettera *c*), punto 2), della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1.
  - Costituzione, art. 3. . . . . Pag. 25
- N. 166. Sentenza 25 maggio - 1° luglio 2022
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Spese di giustizia - Spese per consulenti e ausiliari - Importi spettanti all'ausiliario del magistrato nel caso di ammissione al patrocinio a spese dello Stato nel processo civile - Riduzione della metà - Esclusione della riduzione in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2012 (*recte*: 2002), n. 115, art. 130.
  - Costituzione, art. 3. . . . . Pag. 30
- N. 167. Sentenza 9 giugno - 1° luglio 2022
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Privilegio, pegno e ipoteca - Privilegio generale mobiliare sui crediti per provvigioni - Estensione al credito di rivalsa per l'imposta sul valore aggiunto (IVA) sulle provvigioni dovute per l'ultimo anno di prestazione in favore dell'agente che svolga una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale - Omessa previsione - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**
- Codice civile, art. 2751-*bis*, numero 3); legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, comma 474, modificativo dell'art. 2751-*bis*, numero 2), cod. civ.
  - Costituzione, art. 3. . . . . Pag. 37
- N. 168. Sentenza 24 maggio - 5 luglio 2022
- Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
- Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Basilicata - Ripiano del disavanzo di amministrazione presunto riveniente dagli esercizi 2018 e 2019 negli esercizi dal 2021 al 2023 - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**
- Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Basilicata - Ripiano del disavanzo di amministrazione presunto riveniente dall'esercizio 2020 negli esercizi dal 2021 al 2023 - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**



**Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Basilicata - Ripiano del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2019 - Modalità di copertura - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Basilicata - ripiano del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2020 negli esercizi dal 2021 al 2023 - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Legge della Regione Basilicata 6 maggio 2021, n. 20, art. 1, comma 3, e allegato O; art. 4 e allegato N. 8 alla relativa Nota integrativa; legge della Regione Basilicata 2 dicembre 2021, n. 55, art. 6 e allegato O2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e)..... Pag. 44

N. 169. Sentenza 9 giugno - 5 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Militari - Controllori del traffico aereo in servizio nelle forze armate - Premio, erogato in unica soluzione, alla cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età per coloro che, al 22 gennaio 2004, avevano superato il quarantacinquesimo ma non il cinquantesimo anno di età - Abrogazione, con effetti retroattivi - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 261, che abroga l'art. 2262, commi 2 e 3, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66.
- Costituzione, artt. 3, 36 e 97. .... Pag. 55

N. 170. Ordinanza 9 giugno - 5 luglio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo tributario - Spese del giudizio - Liquidazione a favore dell'ente impositore, dell'agente di riscossione e dei soggetti iscritti all'albo dei gestori dell'accertamento e della riscossione dei tributi locali - Compenso per l'attività difensiva svolta da propri funzionari - Riduzione del venti per cento rispetto a quello degli avvocati - Denunciata irragionevolezza nonché violazione del diritto di difesa e del principio del necessario conseguimento dell'abilitazione all'esercizio professionale - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 15, comma 2-sexies, primo periodo.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 33, quinto comma..... Pag. 60

## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 36. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° giugno 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Riconoscimento dei debiti fuori bilancio della Regione Molise derivanti da sentenze esecutive - Previsione che ai suddetti oneri, quantificati in complessivi euro 50.565,92, per l'anno 2021, si provvede mediante variazione compensativa di spesa anno 2021, utilizzando l'accantonamento annuale per il fondo rischi legali.**

- Legge della Regione Molise 25 marzo 2022, n. 2 (Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, concernente: "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" e successive modificazioni), art. 2. .... Pag. 65



N. 75. Ordinanza della Commissione tributaria regionale della Toscana del 12 maggio 2022

**Tributi - Accertamento di tributi “non armonizzati” - Diritti e garanzie del contribuente sottoposto a verifica - Diritto del contribuente di ricevere copia del verbale di chiusura delle operazioni di accertamento e di disporre di un termine di sessanta giorni per eventuali controdeduzioni - Previsione nelle sole ipotesi in cui l’Amministrazione abbia effettuato un accesso, un’ispezione o una verifica nei locali destinati all’esercizio dell’attività imprenditoriale o professionale del contribuente - Omessa estensione del diritto al contraddittorio endoprocedimentale a tutte le modalità di accertamento in rettifica poste in essere dall’Agenzia delle entrate.**

- Legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), art. 12, comma 7. . . . .

Pag. 67

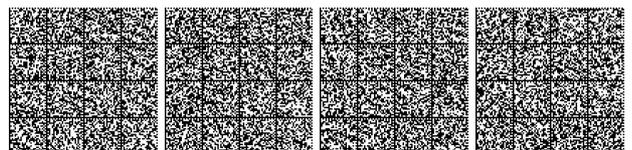
N. 76. Ordinanza del Tribunale di Padova del 28 aprile 2022

**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 - Estensione dell’obbligo vaccinale ai lavoratori impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie (nel caso di specie: portiere-centralinista dipendente di una fondazione che accoglie persone con disabilità) - Omessa previsione, in alternativa all’obbligo vaccinale, della possibilità per il lavoratore di sottoporsi indifferentemente al test molecolare, al test antigenico da eseguire in laboratorio, oppure al test antigenico rapido di ultima generazione, per la rilevazione di SARS-CoV-2, anche presso centri privati, ogni 72 ore nel primo caso e ogni 48 ore nel secondo caso.**

**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 - Estensione dell’obbligo vaccinale ai lavoratori impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie (nel caso di specie: portiere-centralinista dipendente di una fondazione che accoglie persone con disabilità) - 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 - Omessa estensione al personale che, per una libera scelta individuale, si sia astenuto dalla vaccinazione.**

- 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 (come modificato dal decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172 “Misure urgenti per il contenimento dell’epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali”, convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2022, n. 3 e dal decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 “Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell’epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza, e altre disposizioni in materia sanitaria”), artt. 4, commi 1, 4, 5 e 7; e 4-bis, comma 1. . . . .

Pag. 70



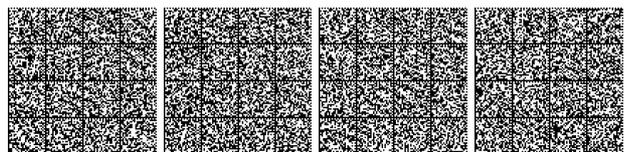
N. 77. Ordinanza del Tribunale di Brescia del 31 maggio 2022

**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 socio sanitaria in qualità di infermiere professionali o di operatrice socio sanitaria) - 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 - Omessa estensione al personale sanitario che, per una libera scelta individuale, si sia astenuto dalla vaccinazione.**

- 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, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera b), del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2022, n. 3. ....

Pag. 77





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 161

*Sentenza 24 maggio - 30 giugno 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Livelli essenziali di assistenza (LEA) - Norme della Regione Puglia - Erogazione, in via sperimentale, del test prenatale non invasivo NIPT per la durata di due anni, in regime di servizio sanitario regionale (SSR) - esenzione degli oneri economici per particolari categorie di donne in gravidanza a rischio - Violazione dei principi fondamentali nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Puglia 6 agosto 2021, n. 31, artt. 1, 2, 3 e 4.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera *m*), 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 dell'art. 3 della legge della Regione Puglia 6 agosto 2021, n. 31, recante «Implementazione del Test prenatale non invasivo (NIPT)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1° ottobre 2021, depositato in cancelleria il 6 ottobre 2021, iscritto al n. 55 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 24 maggio 2022 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Barbara Tidore per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Isabella Fornelli per la Regione Puglia, entrambi in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 24 maggio 2022.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 1° ottobre 2021 e depositato il 6 ottobre 2021 (reg. ric. n. 55 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, impugna l'art. 3 della legge della Regione Puglia 6 agosto 2021, n. 31, recante «Implementazione del Test prenatale non invasivo (NIPT)», in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per violazione della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, in relazione all'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», e all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., per violazione della competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali di assistenza che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

La disposizione impugnata prevede: «1. [I]a Regione Puglia, in via sperimentale, al fine di migliorare la qualità della gravidanza delle partorienti, in particolare di quelle con condizioni di rischio di salute per il nascituro, in termini sanitari e psicologici, per la durata di due anni a decorrere dalla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni, dispone l'erogazione del NIPT test, quale screening prenatale per la diagnosi delle trisomie 13, 18 e 21, in regime di Servizio sanitario regionale senza oneri economici a carico delle seguenti categorie, e comunque fino alla concorrenza dello stanziamento di bilancio assegnato: *a*) donne gravide di età inferiore ai quaranta anni al concepimento e con il risultato del test combinato che prevede un rischio compreso tra 1/301 e 1/1000; *b*) donne gravide di età maggiore o uguale a quaranta anni al concepimento. 2. La Giunta regionale, per l'attuazione di quanto previsto dal comma 1, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore delle presenti norme adotta i necessari atti finalizzati alla introduzione ed erogazione del NIPT test senza oneri economici per le categorie suddette».

1.1.- Ad avviso del ricorrente, la disposizione regionale violerebbe innanzitutto la competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., ledendo il principio fondamentale di contenimento della spesa pubblica sanitaria posto dall'art. 1, comma 174, della citata legge n. 311 del 2004.

Ciò in quanto le indagini genetiche contemplate dalla norma regionale impugnata non sono attualmente incluse nei livelli essenziali di assistenza (LEA), di cui all'Allegato 10C del d.P.C.m. 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), sicché essa, ponendole a carico del Servizio sanitario regionale, introdurrebbe un livello ulteriore rispetto a quelli previsti dalla disciplina statale.

Nel fare presente che la Regione Puglia è tuttora impegnata nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, comportante il divieto di effettuare spese non obbligatorie ai sensi della disposizione statale evocata come parametro interposto, il ricorrente rileva che essa non può, pertanto, individuare, né garantire livelli ulteriori di assistenza, ponendo i relativi oneri in capo al servizio sanitario regionale.

1.2.- Al contempo, l'intervento regionale sarebbe lesivo della competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. In proposito il ricorrente menziona le sentenze di questa Corte n. 199 e n. 117 del 2018, n. 190, n. 106 e n. 14 del 2017, n. 141 del 2014, nonché le sentenze n. 142 del 2021 e n. 166 del 2020, aventi ad oggetto disposizioni della stessa Regione Puglia.

2.- Con atto depositato in data 8 novembre 2021 si è costituita in giudizio la Regione Puglia.

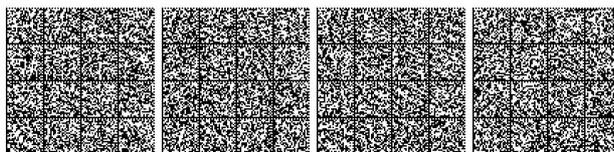
Nel chiedere di dichiarare inammissibili e comunque non fondate le censure promosse dal ricorrente «in quanto muovono da una lettura del tutto parziale e fuorviante dell'art. 3 della L.R. n. 31/2021», la difesa regionale deduce preliminarmente che la disposizione impugnata rientrerebbe nella competenza legislativa e amministrativa riservata dalla Costituzione alla potestà regionale e non comporterebbe alcuna deroga alla normativa statale.

2.1.- In punto di inammissibilità, la difesa regionale afferma che il ricorrente non fornirebbe una motivazione adeguata delle censure, che costituisce, secondo la giurisprudenza costituzionale, requisito tanto più necessario dell'atto introduttivo del giudizio in via principale (in proposito sono richiamate, tra le altre, le sentenze di questa Corte n. 2 e n. 20 del 2021, n. 199 del 2020 e n. 41 del 2019).

In particolare, il ricorrente avrebbe denunciato «la violazione dell'art. 117, co. 3 Cost. e comma 2 lett. *m*) Cost., senza tuttavia argomentare in maniera compiuta, segnatamente in ordine alla denunciata invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, in materia di determinazione dei LEA».

2.2.- Nel merito, la Regione contesta la fondatezza delle censure.

Nell'evidenziare che la disciplina in esame affronta «un tema molto sensibile per la salute delle donne in stato di gravidanza», la difesa della resistente rappresenta che la disposizione impugnata è volta a «disciplinare l'utilizzo di prestazioni sanitarie denominate Test Prenatale Non Invasivo (NIPT test), ovvero il test del DNA fetale, al fine di migliorare la qualità della gravidanza delle partorienti, soprattutto di quelle con condizioni di rischio di salute per il



nascituro, in termini sanitari e psicologici». Si tratta «di uno screening prenatale non invasivo basato sul DNA ovvero su tecniche molecolari di elevata sensibilità che analizzano la probabilità che il feto sia affetto dalle più comuni anomalie di numero dei cromosomi non sessuali: trisomia 21 (sindrome di Down), trisomia 18 (sindrome di Edwards) e trisomia 13 (sindrome di Patau)».

Ad avviso della resistente, l'accesso gratuito al NIPT test consente di limitare i rischi afferenti all'utilizzo di sistemi di diagnosi più invasivi, tra cui la amniocentesi, trattandosi di «un test innovativo già utilizzato in regime privato, che permette di calcolare per ogni donna gravida, indipendentemente dall'età, un rischio di aneuploidie fetali estremamente accurato (DR>99%, FP e FN La Regione evidenzia che il NIPT test è già in uso nella pratica medica negli USA, nei Paesi del Nord Europa e in diverse Regioni italiane, e rappresenta che Consiglio superiore di sanità nel documento pubblicato il 9 marzo 2021, recante «Screening del DNA fetale non invasivo (NIPT) in sanità pubblica», ha raccomandato l'inclusione dell'erogazione del NIPT test nell'ambito dei LEA.

Alla luce di quanto illustrato, la difesa regionale sostiene che pertanto il ricorso al NIPT test favorirà un sempre minore ricorso a pratiche di screening invasive come l'amniocentesi e la villocentesi e che le sperimentazioni avviate in altre Regioni hanno comportato un «significativo risparmio della spesa sanitaria e notevole riduzione del rischio di perdita fetale».

Poiché, dunque il NIPT test non è previsto dall'art. 59 (Assistenza specialistica ambulatoriale per le donne in stato di gravidanza e a tutela della maternità) del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, la difesa della resistente rappresenta che il legislatore regionale, per consentire il predetto tipo di indagine, ha ritenuto di introdurla in via sperimentale e non a regime, ossia per soli due anni in favore di determinate categorie.

Non si sarebbe, dunque, in presenza dell'introduzione di un ulteriore livello di assistenza in senso proprio, trattandosi di prestazioni previste a livello sperimentale in un arco di tempo ben circoscritto.

Ne costituirebbe conferma, secondo la difesa regionale, l'appostazione in bilancio della dotazione finanziaria degli oneri derivanti dall'intervento alla Missione 13, Programma 7 («Ulteriori spese in materia sanitaria») e non al Programma 2 («Servizio sanitario regionale-finanziamento aggiuntivo corrente per livelli di assistenza superiori ai LEA»), poiché tale circostanza escluderebbe la natura di prestazione aggiuntiva (extra *LEA*) lamentata dalla difesa erariale.

Ad avviso della resistente, il carattere temporaneo della sperimentazione, pertanto, «rende l'iniziativa legislativa regionale coerente con l'Ordinamento costituzionale e, in particolare, con il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, favorendo un leale confronto [tra Stato e regioni] sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito materiale» (sentenza 169 del 2017), nonché un utile contributo a fornire maggiore chiarezza nell'allocazione delle risorse da destinare alla salvaguardia dei livelli essenziali di assistenza (rif. art. 1, comma 554, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 c.d. legge di stabilità 2016)».

Da ultimo, la difesa regionale deduce l'inconferenza delle pronunce richiamate relative a disposizioni della stessa Regione Puglia cui fa cenno il ricorrente (sentenze n. 142 del 2021 e n. 166 del 2020). Ciò perché le disposizioni dichiarate illegittime con tali pronunce in considerazione delle medesime censure formulate nei confronti della disposizione impugnata, presenterebbero caratteristiche e struttura diverse.

2.2.1.- In prossimità dell'udienza la difesa regionale ha depositato una memoria nella quale ha ribadito e precisato quanto dedotto nell'atto di costituzione.

### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 55 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 3 della legge della Regione Puglia 6 agosto 2021, n. 31, recante «Implementazione del Test prenatale non invasivo (NIPT)», in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», e all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

La disposizione impugnata prevede che la Regione Puglia, in via sperimentale, al fine di migliorare la qualità della gravidanza delle partorienti, per la durata di due anni dalla data di entrata in vigore della medesima legge regionale, possa disporre l'erogazione del NIPT test, quale screening prenatale per la diagnosi delle trisomie 13, 18 e 21, in regime di servizio sanitario regionale senza oneri economici per particolari categorie di donne in gravidanza a rischio.



1.1.- Secondo il ricorrente, la norma regionale impugnata violerebbe, innanzitutto, l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento al principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio fondamentale della materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, in relazione all'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, in quanto la Regione Puglia, essendo impegnata nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, non può individuare né porre a carico del servizio sanitario regionale un livello ulteriore di assistenza, quale è il test previsto dalla disposizione impugnata, rispetto ai livelli essenziali di assistenza (LEA) definiti dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502).

1.2.- Sarebbe, altresì, violata la competenza statale in materia di determinazione dei LEA di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto il test introdotto dalla disposizione impugnata costituirebbe un livello di assistenza ulteriore rispetto a quanto previsto a livello nazionale.

2.- La Regione, nel costituirsi in giudizio e, nuovamente, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, ha chiesto di dichiarare inammissibili e comunque non fondate le censure, poiché muoverebbero da una lettura parziale e fuorviante della disposizione impugnata che, invece, si inserirebbe nel perimetro della competenza legislativa e amministrativa regionale, senza prevedere alcuna deroga alla normativa statale.

2.1.- In punto di inammissibilità la difesa regionale afferma che il ricorrente non fornirebbe una motivazione adeguata delle censure, ciò che costituisce, secondo la giurisprudenza costituzionale, requisito tanto più necessario dell'atto introduttivo del giudizio in via principale.

2.2.- Nel merito la Regione contesta la fondatezza delle censure sulla scorta delle argomentazioni qui di seguito sintetizzate negli aspetti salienti.

Illustrate le caratteristiche e la funzione del NIPT test per la diagnosi delle patologie cromosomiche come S. Down "T21", S. Patau "T13", S. Edwards "T18", la difesa regionale evidenzia che tale strumento non ha il carattere invasivo dell'amniocentesi e della villocentesi attualmente previste nei LEA ai sensi dell'art. 59 del d.P.C.m. del 12 gennaio 2017, Allegato 10C, e che pertanto l'accesso gratuito ad esso consentirebbe di limitare i rischi di eventi abortivi derivanti dall'utilizzo dei predetti sistemi di diagnosi più invasivi.

Ricordato che il NIPT test previsto dalla disposizione impugnata è già in uso nella pratica medica negli USA, nei Paesi del Nord Europa e in diverse Regioni italiane, la difesa della resistente rappresenta che nell'immediato futuro è prevista l'inclusione dell'erogazione del NIPT test nell'ambito dei LEA, come raccomandato dal Consiglio superiore di sanità nel documento pubblicato il 9 marzo 2021, recante «Screening del DNA fetale non invasivo (NIPT) in sanità pubblica».

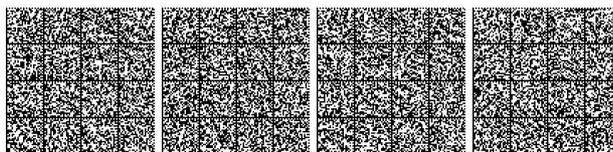
Secondo la difesa regionale non si sarebbe in presenza dell'introduzione di un ulteriore livello di assistenza in senso proprio, trattandosi di prestazioni previste a livello sperimentale in un arco di tempo ben circoscritto. Ciò troverebbe conferma nell'appostazione in bilancio, con l'art. 4 della stessa legge regionale n. 31 del 2021, della dotazione finanziaria degli oneri derivanti dall'intervento alla Missione 13, Programma 7 («Ulteriori spese in materia sanitaria») e non al Programma 2 («Servizio sanitario regionale-finanziamento aggiuntivo corrente per livelli di assistenza superiori ai LEA»), poiché tale circostanza escluderebbe la natura di prestazione aggiuntiva (*extra LEA*) lamentata dalla difesa erariale.

Il carattere sperimentale, con durata temporalmente limitata, della prestazione prevista dalla disposizione impugnata, varrebbe a configurarla in termini di attività progettuale, rendendola coerente con l'ordinamento costituzionale e, in particolare, con il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Da ultimo, la difesa regionale deduce l'inconferenza dei precedenti specifici relativi alla stessa Regione Puglia cui fa cenno il ricorrente (sentenze n. 142 del 2021 e n. 166 del 2020). Ciò perché gli interventi previsti dalle disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime con le predette pronunce presenterebbero caratteristiche e struttura diverse dall'intervento contemplato dalla disposizione impugnata.

3.- Va preliminarmente disattesa l'eccezione d'inammissibilità sollevata dalla Regione.

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che l'esigenza di una adeguata motivazione a fondamento dell'impugnazione si pone in modo ancor più rigoroso nei giudizi promossi in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale (*ex plurimis*, sentenze n. 219 e n. 2 del 2021). Il ricorrente, pertanto, ai sensi dell'art. 127 Cost., non solo ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche quello di fornire una motivazione non meramente assertiva a sostegno delle questioni promosse, sicché l'atto introduttivo del giudizio deve contenere l'illustrazione delle ragioni del contrasto con i parametri evocati e una pur sintetica argomentazione a supporto delle censure (*ex plurimis*, sentenze n. 219 e n. 95 del 2021, n. 194 e n. 25 del 2020).



Ciò premesso, questa Corte, pur rilevando che il ricorso è particolarmente sintetico nella illustrazione del quadro normativo di riferimento e nel corredo argomentativo, osserva che esso consente tuttavia di comprendere con sufficiente chiarezza le ragioni dell'impugnativa, ravvisate nella asserita impossibilità per la Regione Puglia, in quanto sottoposta al piano di rientro dal disavanzo finanziario, di introdurre il NIPT test, ponendone i relativi oneri a carico del servizio sanitario regionale, poiché concretizza un livello ulteriore di assistenza rispetto ai LEA.

4.- Nel merito la questione è fondata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Questa Corte ha in più di un'occasione affermato, anche nei confronti della stessa Regione Puglia, che l'assoggettamento ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario impedisce la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e per spese, dunque, non obbligatorie (sentenze n. 142 e n. 36 del 2021, e n. 166 del 2020).

È stato, altresì, chiarito che i predetti vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (*ex plurimis*, sentenze n. 36 del 2021, n. 130 e n. 62 del 2020, e n. 197 del 2019).

In definitiva, in costanza del piano di rientro, rimane inibita alla Regione, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di tutela della salute, la possibilità di introdurre prestazioni comunque afferenti al settore sanitario ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste dallo Stato.

Atteso tale contesto normativo, il NIPT test previsto dall'intervento regionale in esame costituisce una prestazione non contemplata dall'art. 59 (Assistenza specialistica ambulatoriale per le donne in stato di gravidanza e a tutela della maternità) del d.P.C.m. 12 gennaio 2017.

Invero, si tratta di una prestazione di natura sanitaria, posta a carico del Sistema sanitario regionale, in ogni caso aggiuntiva rispetto a quelle previste dall'ordinamento statale. Ciò comporta la sottrazione di risorse che devono essere, invece, destinate e utilizzate per consentire alla Regione di adempiere all'obbligo di garantire nel proprio ambito territoriale le prestazioni essenziali come attualmente definite.

A fronte di ciò non assume rilievo la circostanza, valorizzata dalla difesa della Regione, che l'introduzione del NIPT test nei LEA sia stata raccomandata dal Consiglio superiore di sanità nel ricordato documento del 9 marzo 2021 «Screening del DNA fetale non invasivo (NIPT) in sanità pubblica» a motivo dei suoi positivi effetti rispetto alle tecniche invasive attualmente previste (amniocentesi e villocentesi).

Va, infatti, ricordato in proposito che l'ordinamento statale - i cui fondamentali riferimenti sono costituiti dall'art. 3, comma 2, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), dall'art. 1 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), e dall'art. 1, comma 553 e seguenti, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)» - prescrive un complesso procedimento per l'aggiornamento dei LEA che vede coinvolti i diversi soggetti istituzionali: lo Stato, nelle figure dei Ministeri della salute, dell'economia e delle finanze, le Regioni e le Province autonome, nel rispetto del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo.

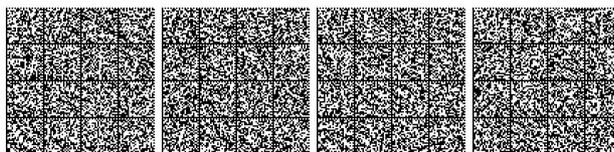
Nel procedimento un ruolo fondamentale è assegnato alla Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'appropriatezza del Servizio sanitario nazionale prevista dall'art. 1, comma 556, della predetta legge n. 208 del 2015.

La complessità del predetto procedimento, che riflette la pluralità dei profili e delle competenze coinvolti, ha lo scopo di temperare le esigenze di una migliore tutela del diritto alla salute con il complessivo equilibrio finanziario del sistema sanitario, che costituisce condizione ineludibile per la sua effettiva e compiuta attuazione.

Sulla scorta di tali considerazioni, la circostanza, che l'intervento in esame sia posto a carico della dotazione finanziaria di una voce del bilancio regionale diversa da quella destinata al finanziamento aggiuntivo dei livelli di assistenza superiori ai LEA, non incide sulla oggettiva e sostanziale natura di prestazione extra LEA che riveste il NIPT test, i cui oneri costituiscono in ogni caso ulteriori spese in materia sanitaria.

Analogamente non rilevano sulla qualificazione dell'intervento in esame il suo carattere sperimentale, la durata biennale di vigenza della disposizione regionale, né la erogabilità del NIPT test fino a concorrenza della dotazione finanziaria prevista.

Si tratta, difatti, di elementi che non possono comunque elidere il contrasto tra la disposizione impugnata e il ricordato principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, costituito dai vincoli cui è soggetta la Regione Puglia in vigenza del piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario.



Nemmeno rileva la tesi della difesa regionale circa l'effetto di risparmio sulla spesa pubblica sanitaria che si produrrebbe tramite ricorso al NIPT test in quanto eviterebbe il ricorso a strumenti d'indagine più invasivi e con effetti più onerosi per il sistema sanitario. Si tratta, invero, di un mero assunto che, del resto, è nell'immediato contraddetto dalla stessa prevista onerosità dell'intervento regionale.

4.1.- Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

4.2.- Peraltro, questa Corte rileva che tale disposizione reca l'«oggetto» della legge regionale, mentre le altre disposizioni hanno mero carattere strumentale: l'art. 1 definisce le finalità dell'intervento normativo, l'art. 2 contempla le definizioni «ai sensi e per gli effetti della legge stessa», e l'art. 4 reca la norma finanziaria. Ne consegue che la riscontrata illegittimità costituzionale dell'art. 3 fa venir meno la stessa ragion d'essere dell'intera legge reg. Puglia n. 31 del 2021 (sentenza n. 124 del 2022).

5.- L'accoglimento del ricorso in riferimento al parametro di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., comporta l'assorbimento della censura promossa in riferimento all'ulteriore parametro dedotto.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Puglia 6 agosto 2021, n. 31, recante «Implementazione del Test prenatale non invasivo (NIPT)».*

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

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 giugno 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_220161

N. 162

*Sentenza 8 - 30 giugno 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza - Prestazioni ai superstiti - Cumulo massimo tra pensione di reversibilità e redditi aggiuntivi - Limiti alla decurtazione - Divieto che la decurtazione effettiva della pensione ai superstiti possa eccedere l'ammontare complessivo dei redditi dei redditi aggiuntivi - Omessa previsione - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Legge 8 agosto 1995, n. 335, art. 1, comma 41, terzo e quarto periodo, e allegata Tabella F.
- Costituzione, art. 3.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del combinato disposto del terzo e quarto periodo dell'art. 1, comma 41, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), e della connessa Tabella F, promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Lazio, nel procedimento vertente tra A. P. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 7 maggio 2020, iscritta al n. 63 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 2022 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

uditi l'avvocato Antonella Patteri per l'INPS e l'avvocato dello Stato Pio Giovanni Marrone per il Presidente del Consiglio dei ministri;

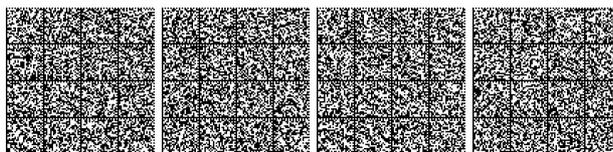
deliberato nella camera di consiglio dell'8 giugno 2022.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza iscritta al n. 63 del registro ordinanze 2021, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Lazio, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del combinato disposto del terzo e quarto periodo del comma 41 dell'art. 1 della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), e della connessa Tabella F, «nella parte in cui prevede che la decurtazione effettiva della pensione ai superstiti il cui beneficiario possieda redditi aggiuntivi possa eccedere l'ammontare complessivo di tali redditi».

In punto di fatto, il giudice rimettente riferisce di aver depositato, contestualmente all'ordinanza di rimessione, una sentenza non definitiva che ha parzialmente rigettato i capi della domanda proposta, nel giudizio *a quo*, da A.P. Quest'ultima - titolare, dal 1° febbraio 2015, di una pensione di reversibilità - aveva censurato la legittimità delle decurtazioni che, sulla pensione, erano state effettuate dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ai sensi dell'art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995. La ricorrente aveva lamentato che, «almeno per l'annualità 2015», le fossero state applicate decurtazioni in eccesso rispetto ai «redditi aggiuntivi» di riferimento (ossia, rispetto ai redditi da lei conseguiti nel 2014). Con la menzionata sentenza non definitiva, il rimettente «ha disatteso le doglianze attoree fino a rispettiva concorrenza dei redditi aggiuntivi», dovendo per il resto dar corso al giudizio onde rimettere la presente questione di legittimità costituzionale.

In diritto, l'ordinanza di rimessione richiama la norma di cui all'art. 1, comma 41, terzo periodo, della legge n. 335 del 1995, che stabilisce il principio del cumulo tra il trattamento pensionistico ai superstiti e i redditi del beneficiario, con la precisazione, tuttavia, che detto cumulo non può eccedere i limiti indicati dalla Tabella F allegata alla legge. Quest'ultima indica tre fasce di reddito calcolate come triplo, quadruplo e quintuplo del trattamento minimo annuo previsto dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti (FPLD) e, con riferimento a ciascuna delle tre fasce, indica la percentuale di cumulabilità del trattamento di reversibilità (rispettivamente, del 75 per cento, del 60 per cento e del 50 per cento).



Nel caso di specie - riferisce il rimettente - l'operato dell'INPS risulta rispettoso di tali prescrizioni, essendo stata applicata, in favore della ricorrente, anche la clausola di salvaguardia di cui al quarto periodo del comma 41 dell'art. 1 della legge n. 335 del 1995 (secondo cui «[i]l trattamento derivante dal cumulo dei redditi di cui al presente comma con la pensione ai superstiti ridotta non può essere comunque inferiore a quello che spetterebbe allo stesso soggetto qualora il reddito risultasse pari al limite massimo delle fasce immediatamente precedenti quella nella quale il reddito posseduto si colloca»). Tuttavia, la pedissequa applicazione delle norme ha comportato che, per le annualità 2015 e 2016, la ricorrente abbia subito «decurtazioni quantitativamente superiori rispetto ai redditi aggiuntivi il cui possesso [...] costituisce la causa efficiente delle decurtazioni stesse». E infatti, per l'annualità 2015, a fronte di un reddito aggiuntivo pari a euro 30.106, sono state applicate «decurtazioni non inferiori a 43.174,43 euro», con eccedenza negativa pari ad euro 13.000 circa; per l'annualità 2016, a fronte di un reddito aggiuntivo pari ad euro 30.646, sono state applicate «correlative decurtazioni per 47.638,02 euro», con eccedenza negativa pari ad euro 17.000 circa. Peraltro, precisa il rimettente, ogni decurtazione annuale è autonoma rispetto a quelle degli anni precedenti o successivi, non essendo possibile alcuna forma di compensazione.

L'esorbitanza quantitativa delle decurtazioni sofferte, in paragone ai redditi aggiuntivi che le hanno determinate, ridonderebbe - a giudizio del rimettente - in violazione del «principio di ragionevolezza a cui è informato il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione».

La rilevanza della questione discenderebbe da quanto fin qui considerato, essendosi in presenza, nel caso di specie, di «decurtazioni in misura (largamente) superiore rispetto a quella dei correlativi redditi aggiuntivi posseduti» dalla ricorrente del giudizio principale. L'accoglimento della questione comporterebbe la riconduzione delle decurtazioni, già operate dall'INPS per entrambe le annualità 2015 e 2016, «entro il limite di cui ai rispettivi redditi aggiuntivi».

Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente sottolinea come «decurtazioni ultra vires esulino palesemente dalla *ratio* della normativa qui censurata: *ratio* che consiste nell'escludere il diritto alla pensione di reversibilità nella misura in cui, a quest'ultima, il relativo titolare cumuli ulteriori redditi la cui entità sia tale da controbilanciare la parallela decurtazione di quella medesima pensione». Del resto, qualora il reddito aggiuntivo posseduto dal titolare della pensione sia tale da iscriverlo nella fascia più alta di cui alla Tabella F (situazione che corrisponde alla «eventualità meno favorevole per il pensionato»), la legge prevede la cumulabilità del 50 per cento del trattamento di reversibilità: ciò, sottolinea il rimettente, «a prescindere da quanto cospicuo possa rivelarsi l'ammontare dei redditi aggiuntivi».

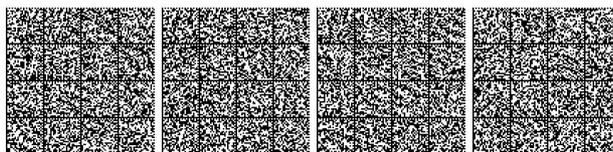
In definitiva, sussisterebbe una reciproca autonomia tra il parametro del reddito aggiuntivo, che determina l'ammontare della decurtazione, e il trattamento di reversibilità. La menzionata clausola di salvaguardia, di cui all'art. 1, comma 41, quarto periodo, della legge n. 335 del 1995 riuscirebbe «soltanto a temperare le conseguenze concrete di quell'autonomia», senza tuttavia eliminare «l'assurda eventualità che le decurtazioni possano travalicare i correlativi redditi aggiuntivi di riferimento».

L'esorbitanza così censurata si risolverebbe in «un totale stravolgimento dell'istituto delle decurtazioni» le quali, da indice di bilanciamento atto a far valere la sussistenza di ulteriori risorse con cui far fronte alle esigenze di vita richiamate dall'art. 38, secondo comma, Cost., «si trasformerebbero in mero pretesto per un'espropriazione della pensione di reversibilità». In simile evenienza - chiosa il rimettente - «assurdamente risulterebbe preferibile che il pensionato non avesse conseguito affatto quei redditi aggiuntivi o, almeno, che essi non avessero travalicato la soglia di rilevanza di cui alla tabella F».

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

Nel ricordare che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la pensione di reversibilità risponde alla *ratio* di «tutelare le esigenze di vita della famiglia, cui il defunto contribuiva» (sono citate le sentenze n. 495 del 1993 e n. 926 del 1988), la difesa erariale sostiene la ragionevolezza della scelta legislativa «di ancorare il parametro, in base al quale va stabilita l'entità delle decurtazioni, all'ammontare dei redditi aggiuntivi posseduti dal beneficiario». Il contesto normativo in cui fu approvata la norma cosiddetta «anticumulo», del resto, era «volto ad una radicale revisione della materia pensionistica, allo specifico fine di ridurre la spesa»: come messo in luce dal «diritto vivente», frutto di elaborazione della giurisprudenza della Corte di cassazione, l'obiettivo era quello di ridurre la spesa pensionistica nei confronti dei soggetti che potessero contare su guadagni ragguardevoli. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, del resto, rientrerebbe nella discrezionalità del legislatore tenere conto delle esigenze di bilancio e stabilire, di conseguenza, le variazioni perequative dell'ammontare delle prestazioni dovute (sono citate la sentenza n. 316 del 2010 e l'ordinanza n. 256 del 2001).

L'interveniente osserva che la normativa censurata non lede il beneficiario della pensione di reversibilità che versi in stato di bisogno, in quanto non è prevista alcuna decurtazione qualora l'ammontare dei suoi redditi ulteriori sia inferiore alla soglia individuata dal legislatore. Le decurtazioni, pertanto, sono solo «eventuali e aumentano secondo criteri



di progressività». Oggetto di incisione, peraltro, è solo l'importo liquidato a titolo di pensione, «ma non il quantum della pensione, che rimane determinato dall'aliquota di reversibilità». Inoltre, i limiti di cumulabilità sono dalla legge esclusi qualora il beneficiario faccia parte di un nucleo familiare con figli minori.

Le modalità delle decurtazioni, con cui si è data attuazione al bilanciamento dei suddetti interessi, non svelerebbero, pertanto, alcuna lesione del principio di ragionevolezza.

3.- Si è costituito in giudizio l'INPS, in persona del proprio legale rappresentante *pro tempore*, concludendo per l'inammissibilità o la non fondatezza della questione.

Ricordato il «peculiare fondamento solidaristico» della pensione di reversibilità (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 174 del 2016, n. 74 del 2008 e n. 446 del 2002), l'INPS pone l'accento sulla prevista graduazione dell'importo del trattamento di reversibilità, in presenza di redditi aggiuntivi del beneficiario, graduazione che «è stata ritenuta legittima e equa» dalla sentenza di questa Corte n. 446 del 2002. L'importo della pensione ai superstiti risulta oggi condizionato, proprio per effetto delle norme di cui alla legge n. 335 del 1995, dalla situazione economica del titolare; ciò, secondo valutazioni che sono rimesse alla discrezionalità del legislatore, «col solo limite della palese irrazionalità».

Peraltro - fa notare l'INPS - i limiti alla cumulabilità non si applicano se il beneficiario fa parte di un nucleo familiare con figli minori, studenti o inabili, ed è comunque salva la clausola di salvaguardia dettata dal quarto periodo del comma 41 dell'art. 1 della legge n. 335 del 1995. A questo proposito, viene citato un passaggio della circolare n. 662 (*recte*: n. 692) del 1996 del Ministero del Tesoro, secondo la quale il raffronto tra le voci reddituali, ai fini dell'applicazione di tale clausola, andrebbe effettuato «con riferimento ai rispettivi importi annui lordi comprensivi della tredicesima mensilità».

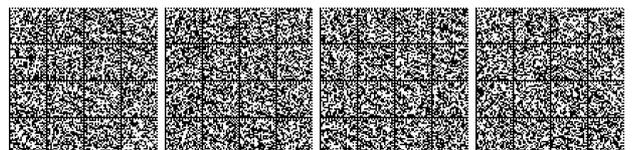
A giudizio dell'INPS, non sarebbe configurabile alcuna «espropriazione» a danno del beneficiario, contrariamente a quanto sostenuto dal giudice rimettente. La norma censurata, invero, fa espressamente salvi i trattamenti previdenziali più favorevoli già in essere, con ciò evitando di incidere su diritti acquisiti e su legittimi affidamenti ingenerati. Sono richiamati ampi stralci della citata sentenza n. 446 del 2002, che avrebbe valorizzato le esigenze di tutela degli equilibri di bilancio e di contenimento della spesa pensionistica, aventi rilievo anche per la presente questione. In tale complessivo quadro assumerebbe rilevanza, secondo l'INPS, la «congruità delle decurtazioni ragionevolmente calibrata sulla situazione reddituale reale del destinatario del trattamento».

La prospettazione del giudice rimettente risentirebbe di «una peculiarità della fattispecie che è, ontologicamente, insita nella previsione di legge» e ometterebbe di considerare «la consistenza reddituale che connota ciascuna posizione». In sostanza, a voler seguire tale prospettazione, resterebbe «indifferente [...] la fascia reddituale di riferimento» e si attribuirebbe «il medesimo peso» a «situazioni obiettivamente differenti sotto il profilo patrimoniale»: circostanza, essa sì, che aprirebbe il fianco ad «evidenti profili di illegittimità costituzionale poiché palesemente irrazionale e del tutto sganciata da qualsivoglia criterio di proporzionalità».

### *Considerato in diritto*

1.- La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Lazio, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del combinato disposto del terzo e quarto periodo del comma 41 dell'art. 1 della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), e della connessa Tabella F, «nella parte in cui prevede che la decurtazione effettiva della pensione ai superstiti il cui beneficiario possieda redditi aggiuntivi possa eccedere l'ammontare complessivo di tali redditi».

Il giudice rimettente è chiamato a decidere sul ricorso proposto, nei confronti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), dalla titolare di un trattamento di reversibilità che, pur avendo goduto del cumulo tra detto trattamento e i propri redditi aggiuntivi maturati nelle annualità 2015 e 2016, si è vista applicare decurtazioni della pensione in misura superiore a detti redditi. L'operato dell'INPS, precisa il rimettente, risulta rispettoso delle disposizioni legislative di riferimento, che impongono di calcolare le decurtazioni secondo i parametri indicati dalla Tabella F allegata alla legge n. 335 del 1995. Tuttavia, l'applicazione di tali disposizioni comporta che, nel caso di specie, le riduzioni superino l'importo dei redditi aggiuntivi che, per ciascuna delle annualità considerate, le hanno determinate, comportando, per l'effetto, una sorta di «espropriazione della pensione di reversibilità» tale da contraddire, in modo palese, la *ratio* dell'istituto di cui si tratta, rinvenibile nella riduzione del trattamento solo nella misura in cui «il relativo titolare cumuli ulteriori redditi la cui entità sia tale da controbilanciare la parallela decurtazione di quella medesima pensione».



Il Collegio rimettente riferisce di avere, pertanto, già respinto parzialmente il ricorso, con sentenza non definitiva, «fino a rispettiva concorrenza dei redditi aggiuntivi testé indicati», mentre, con riguardo alla parte ulteriore della decurtazione, sottopone a questa Corte il dubbio di legittimità costituzionale delle richiamate disposizioni per violazione dell'art. 3 Cost.

2.- Le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, e dall'INPS non possono trovare ingresso nel presente giudizio, in quanto si risolvono in mere clausole di stile, prive di qualsivoglia argomentazione.

3.- Nel merito, la questione è fondata.

L'istituto della pensione ai superstiti, introdotto nel nostro ordinamento dal regio decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636 (Modificazioni delle disposizioni sulle assicurazioni obbligatorie per l'invalidità e la vecchiaia, per la tubercolosi e per la disoccupazione involontaria e sostituzione dell'assicurazione per la maternità con l'assicurazione obbligatoria per la nuzialità e la natalità), convertito, con modificazioni, in legge 6 luglio 1939, n. 1272, costituisce «una forma di tutela previdenziale ed uno strumento necessario per il perseguimento dell'interesse della collettività alla liberazione di ogni cittadino dal bisogno ed alla garanzia di quelle minime condizioni economiche e sociali che consentono l'effettivo godimento dei diritti civili e politici (art. 3, secondo comma, della Costituzione) con una riserva, costituzionalmente riconosciuta, a favore del lavoratore, di un trattamento preferenziale (art. 38, secondo comma, della Costituzione) rispetto alla generalità dei cittadini (art. 38, primo comma, della Costituzione)» (sentenza n. 286 del 1987, punto 3.2. del Considerato in diritto; più di recente, sentenza n. 174 del 2016, punto 3.1. del Considerato in diritto).

La *ratio* dei trattamenti di reversibilità, come questa Corte ha già sottolineato, consiste nel «farne proseguire, almeno parzialmente, anche dopo la morte del loro titolare, il godimento da parte dei soggetti a lui legati da determinati vincoli familiari, garantendosi, così, ai beneficiari la protezione dalle conseguenze che derivano dal decesso del congiunto (fra le tante, sentenze n. 180 e n. 70 del 1999, n. 18 del 1998). Si realizza in tal modo, anche sul piano previdenziale, una forma di ultrattività della solidarietà familiare (ancora sentenza n. 180 del 1999), proiettando il relativo vincolo la sua forza cogente anche nel tempo successivo alla morte (così, con riferimento al rapporto coniugale, la sentenza di questa Corte n. 174 del 2016)» (sentenza n. 88 del 2022).

Ciò posto, deve rilevarsi, come questa Corte ha già affermato con riferimento alla specifica questione del cumulo tra pensione e redditi da lavoro, che la sussistenza di altre fonti di reddito può ben giustificare una diminuzione del trattamento pensionistico, «in quanto “la funzione previdenziale della pensione non si esplica, o almeno viene notevolmente ridotta, quando il lavoratore si trovi ancora in godimento di un trattamento di attività” (sentenza n. 275 del 1976)» (sentenza n. 241 del 2016). Il legislatore, attraverso le norme che stabiliscono i limiti di cumulabilità tra pensione e reddito, tiene conto della diminuzione dello stato di bisogno del pensionato, che deriva dalla disponibilità di un reddito aggiuntivo, e, nell'esercizio della sua discrezionalità, è chiamato a bilanciare i diversi valori coinvolti modulando la concreta disciplina del cumulo, in necessaria armonia con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza (sentenza n. 241 del 2016).

Tuttavia, la regolamentazione del cumulo tra la prestazione previdenziale e i redditi aggiuntivi del suo titolare, laddove comporti una diminuzione del trattamento pensionistico, deve muoversi entro i binari della non irragionevolezza.

La disciplina introdotta dal legislatore del 1995, che trova applicazione nel giudizio *a quo*, non è rispettosa dei criteri appena richiamati, nella parte in cui consente all'istituto previdenziale di applicare decurtazioni del trattamento di reversibilità in misura superiore ai redditi aggiuntivi goduti dal beneficiario nell'anno di riferimento. Risulta alterato, in tal modo, il rapporto che deve intercorrere tra la diminuzione del trattamento di pensione e l'ammontare del reddito personale goduto dal titolare, il quale si trova esposto a un sacrificio economico che si pone in antitesi rispetto alla *ratio* solidaristica propria dell'istituto della reversibilità. Il legame familiare che univa il de cuius al titolare del trattamento di reversibilità, anziché favorire quest'ultimo - mediante il riconoscimento di una posta aggiuntiva rispetto ai redditi che egli produca - finisce infatti paradossalmente per nuocergli, sottraendogli non solo l'ammontare corrispondente alla totalità dei redditi aggiuntivi prodotti, ma anche una parte dello stesso trattamento di reversibilità.

Un siffatto risultato è evidentemente irragionevole, e non emendabile, come dimostra la situazione concreta che si è verificata nel procedimento *a quo*, mediante la sola applicazione della clausola di salvaguardia prevista dal quarto periodo del comma 41 dell'art. 1 della legge n. 335 del 1995, che così recita: «Il trattamento derivante dal cumulo dei redditi di cui al presente comma con la pensione ai superstiti ridotta non può essere comunque inferiore a quello che spetterebbe allo stesso soggetto qualora il reddito risultasse pari al limite massimo delle fasce immediatamente precedenti quella nella quale il reddito posseduto si colloca». Come afferma di aver già accertato il giudice *a quo*, mediante apposita istruttoria, nel caso di specie l'INPS, prima ancora di procedere alle decurtazioni della pensione di reversibilità della ricorrente, ha bensì applicato detta clausola di salvaguardia: ciò, tuttavia, non è stato sufficiente a evitare che l'importo complessivo delle trattenute travalicasse l'ammontare dei redditi aggiuntivi annuali di riferimento. Il vulnus al principio di ragionevolezza, pertanto, investe non solo il terzo periodo del comma 41 (che stabilisce i limiti di cumulabilità tra pensione di reversibilità e redditi aggiuntivi), in relazione alle fasce reddituali indicate dalla Tabella F allegata alla legge n. 335 del 1995, ma anche il quarto periodo dello stesso comma, proprio perché la clausola di salvaguardia ivi prevista omette di dare congrua regolazione a tale ipotesi.



4.- Al fine di ricondurre a ragionevolezza le disposizioni censurate, è necessario introdurre un tetto alle decurtazioni del trattamento di reversibilità che sono cagionate dal possesso di un reddito aggiuntivo. In tal senso, il legislatore - nell'ambito di un sistema che imponeva limiti al cumulo tra pensione e redditi da lavoro, prima cioè dell'abolizione di tali limiti avvenuta con l'art. 19 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133 - ha dettato discipline anti-cumulo calibrate sull'effettiva consistenza dei redditi aggiuntivi, stabilendo la possibilità di operare diminuzioni del trattamento pensionistico fino a concorrenza di tali redditi (o di una parte di tali redditi). È quanto accaduto, ad esempio, per la disciplina (decorrente dal 1° gennaio 2001) concernente il cumulo tra le quote delle pensioni dirette di anzianità, di invalidità e degli assegni diretti di invalidità, eccedenti il trattamento minimo, e il 70 per cento dei redditi da lavoro autonomo. In questo caso il legislatore, con l'art. 72, comma 2, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», ha precisato che «[I] e relative trattenute non possono, in ogni caso, superare il valore pari al 30 per cento dei predetti redditi». Secondo la disciplina previgente, in materia di cumulo delle pensioni di anzianità, eccedenti il trattamento minimo, con il 50 per cento dei redditi da lavoro autonomo, le decurtazioni sul trattamento pensionistico potevano essere applicate «fino alla concorrenza dei redditi stessi» (così l'art. 59, comma 14, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, recante «Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica»). In base alla disciplina, ancora precedente, del cumulo tra trattamento minimo delle pensioni di vecchiaia e di invalidità e il 50 per cento della retribuzione percepita dal beneficiario (per rapporto di lavoro alle dipendenze di terzi), le conseguenti decurtazioni sull'ammontare del trattamento di pensione potevano effettuarsi «fino a concorrenza della retribuzione stessa» (art. 20, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1968, n. 488, recante «Aumento e nuovo sistema di calcolo delle pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria», come sostituito dall'art. 20, primo comma, della legge 30 aprile 1969, n. 153, recante «Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale»).

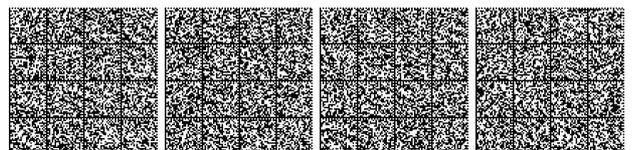
La stessa legge n. 335 del 1995, del resto, ha utilizzato, a più riprese, il limite della «concorrenza» con i redditi, allorché ha introdotto limiti al cumulo tra trattamenti pensionistici e redditi aggiuntivi del titolare. L'art. 1, commi 21 e 22 (successivamente abrogati dal citato art. 19, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito), invero, nel prevedere un limite di cumulo tra la pensione di vecchiaia, eccedente il trattamento minimo, e i redditi da lavoro dipendente e autonomo, stabiliva che le conseguenti decurtazioni al trattamento di pensione devono considerarsi ammesse «fino a concorrenza dei redditi stessi». Analogamente, l'art. 1, comma 43, della richiamata legge n. 335 del 1995 - nel disporre il divieto di cumulo tra le pensioni di inabilità, di reversibilità o l'assegno ordinario di invalidità, liquidati in conseguenza di infortunio sul lavoro o malattia professionale, e la rendita vitalizia liquidata per lo stesso evento invalidante - ha stabilito che la conseguente decurtazione della pensione può essere ammessa «fino a concorrenza della rendita stessa».

Allo stesso modo, la formulazione del censurato art. 1, comma 41, terzo e quarto periodo, della legge n. 335 del 1995 deve essere integrata - al fine di ricondurla a ragionevolezza, onde evitare la possibilità che, come accaduto nella fattispecie che ha dato luogo al giudizio *a quo*, le decurtazioni della pensione superino l'ammontare dei redditi goduti dal beneficiario - mediante la previsione del limite della «concorrenza dei redditi». Di conseguenza, il combinato disposto delle norme denunciate deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, in caso di cumulo tra il trattamento pensionistico ai superstiti e i redditi aggiuntivi del beneficiario, non prevede che la decurtazione effettiva della pensione non possa essere operata in misura superiore alla concorrenza dei redditi stessi.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale del combinato disposto del terzo e quarto periodo dell'art. 1, comma 41, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), e della connessa Tabella F, nella parte in cui, in caso di cumulo tra il trattamento pensionistico ai superstiti e i redditi aggiuntivi del beneficiario, non prevede che la decurtazione effettiva della pensione non possa essere operata in misura superiore alla concorrenza dei redditi stessi.*



Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 giugno 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_220162

N. 163

*Sentenza 9 - 30 giugno 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Circolazione stradale - Codice della strada - Guida sotto l'influenza dell'alcool - Sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida - Estinzione del reato a seguito di esito positivo della messa alla prova - Possibilità che il prefetto disponga la riduzione alla metà della sanzione - Omessa previsione - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 224, comma 3.
- Costituzione, art. 3.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 224, comma 3, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), in relazione all'art. 186, comma 9-*bis*, del medesimo decreto legislativo, promosso dal Giudice di pace di Forlì nel procedimento vertente tra G. B. e la Prefettura di Forlì-Cesena, con ordinanza del 13 maggio 2021, iscritta al n. 146 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Udito nella camera di consiglio dell'8 giugno 2022 il Giudice relatore Stefano Petitti;  
deliberato nella camera di consiglio del 9 giugno 2022.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 13 maggio 2021, iscritta al n. 146 del registro ordinanze 2021, il Giudice di pace di Forlì ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 224, comma 3, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), in relazione all'art. 186, comma 9-*bis*, del medesimo decreto legislativo, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che, in caso di estinzione del reato di guida in stato di ebbrezza a seguito di esito positivo della messa alla prova, il prefetto, previo accertamento della sussistenza delle condizioni di legge, disponga la riduzione alla metà della sanzione della sospensione della patente di guida.

2.- L'ordinanza del giudice *a quo* è stata pronunciata nel corso di un giudizio di opposizione avverso un provvedimento del prefetto irrogativo della sanzione amministrativa della sospensione della patente di guida per ulteriori sei mesi, detratti i sei mesi già scontati in via cautelare, in relazione al minimo edittale di un anno stabilito per la violazione di cui all'art. 186, comma 2, lettera *c*), cod. strada. Il rimettente espone che il processo penale per guida in stato di ebbrezza, ai sensi dell'art. 186, commi 2, lettera *c*), 2-*sexies* e 2-*septies* cod. strada, era stato definito con declaratoria di estinzione per esito positivo della messa alla prova, ai sensi dell'art. 168-*bis* del codice penale.

3.- L'ordinanza di rimessione rileva che l'art. 224, comma 3, cod. strada contrasterebbe con l'art. 3 Cost. per la disparità di trattamento tra l'imputato del reato di guida in stato di ebbrezza, il quale abbia ottenuto la sospensione del procedimento con messa alla prova, che abbia poi avuto esito positivo, e l'imputato del medesimo reato, la cui pena sia stata sostituita con quella del lavoro di pubblica utilità, agli effetti dell'art. 186, comma 9-*bis*, cod. strada, comportando lo svolgimento positivo di questo, tra l'altro, oltre che l'estinzione del reato, altresì la riduzione alla metà, disposta dal giudice, della sanzione della sospensione della patente. L'esito positivo della messa alla prova, osserva il giudice *a quo*, non produce, dunque, alcun effetto premiale con riguardo alla sanzione accessoria della sospensione della patente di guida, a differenza di quanto previsto per il lavoro di pubblica utilità, rivelandosi tale differenza irragionevole alla luce delle ravvisate affinità dei due istituti. L'ordinanza di rimessione argomenta sul punto richiamando quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 75 del 2020.

*Considerato in diritto*

1.- Il Giudice di pace di Forlì, con ordinanza del 13 maggio 2021, iscritta al n. 146 del registro ordinanze 2021, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 224, comma 3, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), in relazione all'art. 186, comma 9-*bis*, del medesimo decreto legislativo, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che, in caso di estinzione del reato di guida in stato di ebbrezza a seguito di esito positivo della messa alla prova, il prefetto, previo accertamento della sussistenza delle condizioni di legge, disponga la riduzione alla metà della sanzione della sospensione della patente di guida.

2.- Il rimettente rileva che l'art. 224, comma 3, cod. strada, del quale è chiamato a fare applicazione nel giudizio di opposizione all'ordinanza del prefetto con cui era stata irrogata la sanzione della sospensione della patente di guida nella misura complessiva di un anno, determina una irragionevole disparità di trattamento tra l'imputato per il reato di guida in stato di ebbrezza, il quale abbia ottenuto la sospensione del procedimento con messa alla prova, che abbia poi avuto esito positivo, e l'imputato per il medesimo reato la cui pena sia stata sostituita con quella del lavoro di pubblica utilità, agli effetti dell'art. 186, comma 9-*bis*, cod. strada, comportando lo svolgimento positivo di questo, tra l'altro, oltre che l'estinzione del reato, altresì la riduzione alla metà, disposta dal giudice, della sanzione della sospensione della patente.

3.- Per una più chiara individuazione della questione sottoposta all'esame di questa Corte, giova premettere una ricognizione del quadro normativo all'interno del quale si inserisce la disposizione censurata.

L'art. 186 cod. strada, nel testo attualmente vigente, stabilisce in via generale il divieto di guidare in stato di ebbrezza (comma 1). A seconda del valore del tasso alcolemico accertato, prevede, al comma 2, tre distinti illeciti: uno di carattere amministrativo e, gli altri due, di carattere penale.

Stabilisce, infatti, che la condotta in questione, ove non costituisca più grave reato, è punita:

*a*) con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 543 ad euro 2.170, qualora sia stato accertato un valore corrispondente ad un tasso alcolemico superiore a 0,5 e non superiore a 0,8 grammi per litro; all'accertamento della violazione consegue la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da tre a sei mesi;



b) con l'ammenda da euro 800 ad euro 3.200 e l'arresto fino a sei mesi, qualora sia stato accertato un valore corrispondente ad un tasso alcolemico superiore a 0,8 e non superiore a 1,5 grammi per litro; all'accertamento del reato consegue in ogni caso la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da sei mesi ad un anno;

c) con l'ammenda da euro 1.500 ad euro 6.000 e l'arresto da sei mesi ad un anno, qualora sia stato accertato un valore corrispondente ad un tasso alcolemico superiore a 1,5 grammi per litro; all'accertamento del reato consegue in ogni caso la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da uno a due anni, nonché la confisca del veicolo, salvo che questo appartenga a terzi.

Lo stesso art. 186 cod. strada, al comma 2-bis - aggiunto nel 2007, nel testo oggi vigente a seguito delle modificazioni introdotte dall'art. 33, comma 1, lettera b), della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale) - prevede che se il conducente in stato di ebbrezza provoca un incidente stradale, le sanzioni indicate sono raddoppiate.

Il comma 9-bis del medesimo articolo - disposizione introdotta dall'art. 33, comma 1, lettera d), della stessa legge n. 120 del 2010 - stabilisce, inoltre, che, al di fuori dei casi previsti dal comma 2-bis, la pena detentiva e pecuniaria può essere sostituita, anche con il decreto penale di condanna, se non vi è opposizione da parte dell'imputato, con quella del lavoro di pubblica utilità di cui all'art. 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468) secondo le modalità ivi previste e consistenti nella prestazione di un'attività non retribuita a favore della collettività, da svolgere, in via prioritaria, nel campo della sicurezza e dell'educazione stradale. Il lavoro di pubblica utilità, tuttavia, può sostituire la pena per non più di una volta.

Gli artt. 224 e 224-ter cod. strada - quest'ultimo introdotto dall'art. 44, comma 1, della citata legge n. 120 del 2010 - disciplinano, rispettivamente, il procedimento di applicazione delle sanzioni amministrative accessorie della sospensione e della revoca della patente e quello di applicazione delle sanzioni amministrative accessorie della confisca amministrativa e del fermo amministrativo in conseguenza di ipotesi di reato.

In particolare, l'art. 224, comma 3, e l'art. 224-ter, comma 6, prevedono che la declaratoria di estinzione del reato per morte dell'imputato importa l'estinzione della sanzione amministrativa accessoria.

Nel caso di estinzione del reato per altra causa, il prefetto procede all'accertamento della sussistenza delle condizioni di legge per l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria e procede, ai sensi degli artt. 218 e 219 cod. strada nelle parti compatibili, all'applicazione della sanzione accessoria della sospensione della patente di guida e, ai sensi degli artt. 213 e 214 cod. strada, in quanto compatibili, all'applicazione della sanzione accessoria della confisca, stabilendo, altresì, che l'estinzione della pena successiva alla sentenza irrevocabile di condanna non ha effetto sull'applicazione della sanzione amministrativa accessoria.

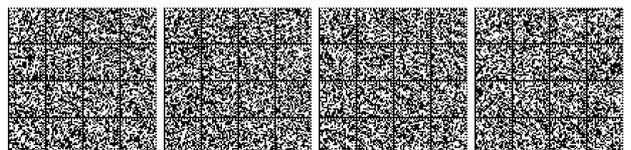
3.1.- A sua volta, l'art. 168-bis del codice penale, inserito dall'art. 3, comma 1, della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), ha introdotto nel sistema penale l'istituto della messa alla prova, stabilendo che, «[n]ei procedimenti per reati puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, nonché per i delitti indicati dal comma 2 dell'articolo 550 del codice di procedura penale, l'imputato può chiedere la sospensione del processo con messa alla prova».

Questa comporta, oltre alla prestazione di condotte volte all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato, e, ove possibile, al risarcimento del danno, l'affidamento dell'imputato al servizio sociale e la prestazione di lavoro di pubblica utilità.

Ai sensi dell'art. 168-ter, secondo comma, cod. pen. - inserito dal medesimo art. 3, comma 1, della legge n. 67 del 2014 -, «[l]'esito positivo della prova estingue il reato per cui si procede. L'estinzione del reato non pregiudica l'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie, ove previste dalla legge».

3.2.- La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Giudice di pace di Forlì si colloca all'interno del richiamato quadro normativo. Essa, tenuto conto del reato contestato nel giudizio principale e delle argomentazioni svolte nell'ordinanza di rimessione, deve ritenersi promossa limitatamente al caso in cui l'esito della messa alla prova comporti l'estinzione del reato di cui all'art. 186, comma 2, lettera c), cod. strada.

Infatti, la pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità, di cui al comma 9-bis, può essere applicata dal giudice, se l'imputato non si oppone, al di fuori dei casi di cui al comma 2-bis, e cioè a condizione che dalla guida in stato di ebbrezza non sia derivato un incidente.



Peraltro, posto che la pronuncia additiva richiesta dal rimettente ha ad oggetto una disciplina che opera alle medesime condizioni per i reati di cui alle lettere *b*) e *c*), del comma 2 dell'art. 186 cod. strada, la presente pronuncia non potrà non riguardare anche le conseguenze della estinzione per esito positivo della messa alla prova del reato di cui al comma 2, lettera *b*), sempre ove non ricorra la menzionata ipotesi di cui al comma 2-*bis* del medesimo art. 186 cod. strada.

4.- Tanto premesso, la questione è fondata, alla luce delle argomentazioni svolte da questa Corte nella sentenza n. 75 del 2020.

4.1.- Con tale decisione è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 224-*ter*, comma 6, cod. strada nella parte in cui prevedeva che il prefetto dovesse verificare la sussistenza delle condizioni di legge per l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria della confisca del veicolo, anziché disporre la restituzione all'avente diritto, in caso di estinzione del reato di guida sotto l'influenza dell'alcool per esito positivo della messa alla prova.

4.2.- La citata pronuncia ha dapprima evidenziato che l'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova, introdotto, per gli imputati adulti, dalla legge n. 67 del 2014, con l'inserimento degli artt. 168-*bis* e 168-*ter* cod. pen., secondo l'elaborazione della giurisprudenza costituzionale, non è una sanzione penale in senso proprio (sentenza n. 91 del 2018), pur manifestando una «innegabile connotazione sanzionatoria» (sentenza n. 68 del 2019).

Ha poi rimarcato che il lavoro di pubblica utilità disciplinato dal comma 9-*bis* dell'art. 186 cod. strada è, invece, una pena sostitutiva (così già l'ordinanza n. 43 del 2013), seppur svolga anche una funzione “premiante”, in quanto il suo positivo svolgimento determina per il condannato le favorevoli conseguenze della declaratoria di estinzione del reato, della riduzione a metà della durata della sospensione della patente e della revoca della confisca del veicolo (sentenza n. 198 del 2015).

Comparando il lavoro di pubblica utilità ex art. 186, comma 9-*bis*, cod. strada e la messa alla prova ex art. 168-*bis* cod. pen., la citata sentenza n. 75 del 2020 ha, quindi, sottolineato che entrambi gli istituti si connotano per il fatto di prevedere, in una medesima ottica premiante, una prestazione di attività non retribuita in favore della collettività, la quale rappresenta l'essenza del primo ed è comunque componente imprescindibile del secondo istituto (art. 168-*bis*, terzo comma, cod. pen.).

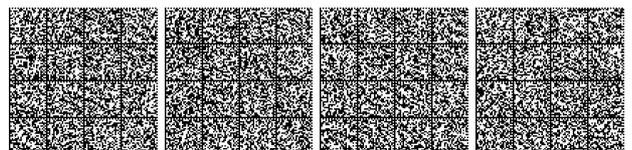
Pur considerata la discrezionalità del legislatore nella determinazione del trattamento sanzionatorio dei fatti di reato, il richiamato precedente ha così ritenuto manifestamente irragionevole che, al cospetto di una prestazione analoga, qual è il lavoro di pubblica utilità, e a fronte della medesima conseguenza dell'estinzione del reato, la sanzione amministrativa accessoria della confisca del veicolo venisse meno per revoca del giudice nel caso di svolgimento con esito positivo del lavoro sostitutivo, e potesse, invece, essere disposta per ordine del prefetto nel caso di esito positivo della messa alla prova. Tanto più che quest'ultima costituisce una misura più articolata ed impegnativa dell'altra, figurandovi il lavoro di pubblica utilità come componente insieme al compimento di atti riparatori da parte dell'imputato e all'affidamento dello stesso al servizio sociale.

Il diverso trattamento sanzionatorio in ordine all'applicabilità della confisca del veicolo non è apparso a questa Corte giustificato né dalla circostanza che, a differenza della messa alla prova dell'adulto, per la quale è necessaria la richiesta dell'imputato, il lavoro di pubblica utilità previsto dall'art. 186, comma 9-*bis*, cod. strada può essere applicato dal giudice anche d'ufficio, alla sola condizione che l'imputato non vi si opponga, né dal fatto che, a norma dello stesso art. 186, comma 9-*bis*, cod. strada, il lavoro sostitutivo deve svolgersi «in via prioritaria» nel campo della sicurezza e dell'educazione stradale.

Questa Corte ha, quindi, rilevato che la coerenza del “microsistema” delle sanzioni accessorie applicabili in caso di estinzione del reato di guida sotto l'influenza dell'alcool, delineato dall'art. 186, comma 9-*bis*, cod. strada, è risultata alterata dalla più recente disciplina della messa alla prova, ove applicata al medesimo reato.

Né - ha osservato questa Corte - poteva costituire ostacolo alla *reductio ad legitimitatem* della disciplina della confisca, nel caso in cui la messa alla prova avesse dato esito positivo, la disposizione di contenuto generale dettata dall'art. 168-*ter* cod. pen., secondo la quale l'estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova non pregiudica l'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie, in quanto, mancando elementi indicativi di una contraria volontà del legislatore, doveva ritenersi operante il criterio *lex generalis posterior non derogat priori specialis* (tra le tante, sentenze n. 2 del 2008 e n. 41 del 1992).

5.- Gli stessi argomenti contenuti nella sentenza n. 75 del 2020 depongono, ora, per la illegittimità costituzionale del censurato art. 224, comma 3, cod. strada, nella parte in cui non prevede che, nel caso di estinzione per esito positivo della messa alla prova del reato di guida sotto l'influenza dell'alcool, al di fuori delle ipotesi previste dal comma 2-*bis* dell'art. 186 cod. strada, il prefetto, applicando la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente, ne riduca la durata della metà.



A tale conclusione inducono i seguenti elementi: *a)* la connotazione sanzionatoria dell'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova per gli imputati adulti; *b)* la funzione premiale del lavoro di pubblica utilità disciplinato dal comma 9-*bis* dell'art. 186 cod. strada, pena sostitutiva il cui positivo svolgimento determina per il condannato le favorevoli conseguenze della declaratoria di estinzione del reato, della riduzione a metà della durata della sospensione della patente e della revoca della confisca del veicolo; *c)* la «piena omogeneità delle situazioni poste a raffronto» (*ex plurimis*, sentenze n. 76 del 2019, n. 134 del 2017, nello stesso senso, sentenza n. 236 del 2016), ove la messa alla prova sia stata concessa in un procedimento per il reato di guida sotto l'influenza dell'alcool, al di fuori dei casi previsti dal comma 2-*bis* dell'art. 186 cod. strada, in quanto sia il lavoro di pubblica utilità ex art. 186, comma 9-*bis*, cod. strada, sia la messa alla prova ex art. 168-*bis* cod. pen., consistono nella prestazione di attività non retribuita in favore della collettività.

5.1.- Ne discende la manifesta irragionevolezza della conseguenza applicativa per cui, al cospetto di una prestazione analoga, qual è il lavoro di pubblica utilità, e a fronte del medesimo effetto dell'estinzione del reato, la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente viene ridotta alla metà dal giudice in caso di svolgimento positivo del lavoro sostitutivo, mentre è escluso il beneficio dell'identica riduzione ove sia applicata dal prefetto nel caso di esito positivo della messa alla prova, pur costituendo quest'ultima, rispetto alla prima, misura più articolata ed impegnativa, giacché subordinata alla prestazione di lavoro di pubblica utilità e comportante, come visto, condotte riparatrici da parte dell'imputato, nonché l'affidamento dello stesso al servizio sociale.

Tale irragionevolezza si manifesta nei limiti dei casi regolati dalla fattispecie dell'art. 186, comma 9-*bis*, cod. strada, utilizzata come norma di raffronto, la quale ammette il lavoro di pubblica utilità, cui si correla la funzione premiale del suo positivo svolgimento, nelle sole ipotesi di reato di guida in stato di ebbrezza diverse da quelle contemplate dal comma 2-*bis* dell'art. 186 cod. strada.

5.2.- La rilevata manifesta irragionevolezza della scelta contenuta nell'art. 224, comma 3, cod. strada non è scalfita dalla base volontaria della messa alla prova dell'adulto, applicabile solo a richiesta dell'imputato, né dalla considerazione che il lavoro sostitutivo deve svolgersi «in via prioritaria» nel campo della sicurezza e dell'educazione stradale, né dal rilievo che l'estinzione del reato in tal caso prescinde da un accertamento della responsabilità penale, rimanendo innegabile la connotazione sanzionatoria dell'istituto e comune il dato comparativo qualificante della prestazione lavorativa positivamente resa in favore della collettività.

5.3.- Lo speciale “microsistema” degli istituti incentivanti di natura “premile” operante nel trattamento sanzionatorio del reato di guida sotto l'influenza dell'alcool, ove non ricorrono le ipotesi di cui all'art. 186, comma 2-*bis*, cod. strada, deve, dunque, includere anche il regime, connotato da una medesima *ratio*, della messa alla prova per gli imputati adulti.

Questo istituto, invero, configurando una autonoma causa di estinzione del reato, non era ancora previsto dall'ordinamento al momento della introduzione sia del censurato art. 224, comma 3, cod. strada, sia del comma 9-*bis* dell'art. 186 cod. strada, aggiunto dall'art. 33, comma 1, lettera *d)*, della legge n. 120 del 2010. Resta fermo, d'altra parte, il disposto dell'art. 168-*ter* cod. pen., secondo il quale l'estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova non pregiudica l'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie. Infatti, la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida può continuare ad essere applicata, sia pure nei più favorevoli termini previsti dall'art. 186, comma 9-*bis*, cod. strada, nel caso in cui il reato di guida sotto l'influenza dell'alcool di cui all'art. 186, comma 2, lettere *b)* e *c)*, del medesimo codice, sia estinto per esito positivo della messa alla prova.

6.- In conclusione, l'art. 224, comma 3, cod. strada deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che, nel caso di estinzione del reato di guida sotto l'influenza dell'alcool di cui all'art. 186, comma 2, lettere *b)* e *c)*, del medesimo codice, per esito positivo della messa alla prova, il prefetto, applicando la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente, ne riduca la durata della metà.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 224, comma 3, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui non prevede che, nel caso di estinzione del reato di guida sotto l'influenza dell'alcool di cui all'art. 186, comma 2, lettere b) e c), del medesimo decreto legislativo, per esito positivo della messa alla prova, il prefetto, applicando la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente, ne riduca la durata della metà.*



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

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 giugno 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_220163

N. 164

*Sentenza 24 maggio - 30 giugno 2022*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Riservatezza - Dati sensibili - Certificazioni verdi COVID-19 - Disciplina della Provincia autonoma di Bolzano - Adozione di ordinanze presidenziali contingibili e urgenti - Provvedimento n. 244 del 2021 e successiva nota del 6 luglio 2021 del Garante per la protezione dei dati personali, che indica la necessità che l'impiego della certificazione verde sia regolamentato dalla sola legge statale - Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano - Lamentata illegittima interferenza nella sfera delle proprie competenze costituzionali - Richiesta alla Corte Costituzionale di dichiarare che non spetta al Garante adottare i provvedimenti indicati e, per l'effetto, di annullarli - Dichiarazione di spettanza allo Stato, e per esso al Garante, di adottare il provvedimento e la nota indicati.**

- Provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali del 18 giugno 2021, n. 244; comunicazione del Garante per la protezione dei dati personali del 6 luglio 2021, prot. n. 0035891.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 8, primo comma, numeri 1, 9, 12, 13, 18, 19, 20, 21, 25, 26 e 29; 9, primo comma, numeri 2, 3, 4, 6, 7, 8, 10, 11; 52, secondo comma; e 97; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

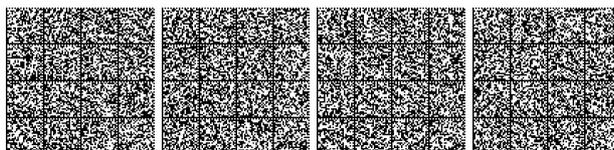
## LA CORTE COSTITUZIONALE

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 per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali del 18 giugno 2021, n. 244 (Provvedimento di limitazione definitiva in merito ai trattamenti previsti dalla Provincia autonoma di Bolzano in tema di certificazione verde per Covid 19 - 18 giugno 2021), e della comunicazione del 6 luglio 2021, prot. n. 0035891, del Garante per la protezione dei dati personali, promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorso notificato il 12-18 agosto 2021, depositato in cancelleria il 26 agosto 2021, iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Udito nell'udienza pubblica del 24 maggio 2022 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;  
udito l'avvocato Luca Graziani per la Provincia autonoma di Bolzano;  
deliberato nella camera di consiglio del 24 maggio 2022.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso depositato il 26 agosto 2021 (reg. confl. enti n. 2 del 2021), la Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato conflitto di attribuzione tra enti nei confronti dello Stato, in riferimento al provvedimento 18 giugno 2021, n. 244 (Provvedimento di limitazione definitiva in merito ai trattamenti previsti dalla Provincia autonoma di Bolzano in tema di certificazione verde per Covid 19 - 18 giugno 2021) e alla nota del 6 luglio 2021, prot. n. 0035891, del Garante per la protezione dei dati personali, chiedendo a questa Corte di dichiarare che non spettava al Garante adottare tali atti, e conseguentemente di annullarli.

2.- La Provincia ricorrente espone che l'art. 9 del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52 (Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19), convertito, con modificazioni, in legge 17 giugno 2021, n. 87, ha disciplinato le certificazioni verdi COVID-19, con efficacia a partire dal 23 aprile 2021.

A tale previsione si è adeguato l'Allegato A, punto II-C, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività), che, peraltro, si sostiene nel ricorso, già prevedeva, tra le misure di contrasto alla pandemia, l'istituzione «per gli esercizi ricettivi» di una «covid protected area» per i soli «ospiti e clienti» in grado di dimostrare la negatività al virus.

In ogni caso, fin dal 23 aprile 2021, il Presidente della Giunta provinciale ha adottato, ai sensi dell'art. 52, comma secondo, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) l'ordinanza contingibile e urgente 23 aprile 2021, n. 20, recante «Ulteriori misure urgenti per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19».

Il punto 47 di tale ordinanza prevede le «certificazioni verdi», ovvero le «attestazioni rilasciate in base a specifici protocolli emanati dall'Azienda Sanitaria dell'Alto Adige o dalle altre autorità sanitarie», che comprovano la guarigione, ovvero l'intervenuta vaccinazione, ovvero l'esito negativo di un test per la rilevazione del virus.

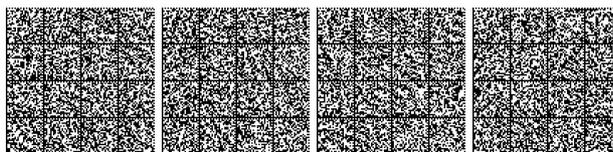
Il rilascio di tali certificazioni è reso condizione per l'accesso delle persone a strutture e attività sul territorio della Provincia, in attesa, come indicato nel preambolo dell'ordinanza, «di eventuali disposizioni normative emanate a livello centrale».

Analogamente ha previsto la successiva ordinanza 21 maggio 2021, n. 23, anch'essa recante «Ulteriori misure urgenti per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19», il cui punto 46 precisa che spetta agli esercenti tali attività chiedere l'esibizione della certificazione verde.

Entrambe le ordinanze prevedono di avere effetto fino al 31 luglio 2021.

3.- A seguito di tali iniziative, il Garante per la protezione dei dati personali, con nota del 30 aprile, prot. n. 24123, ha chiesto informazioni alla Provincia autonoma di Bolzano, che ha risposto il successivo 7 maggio.

Il Garante per la protezione dei dati personali ha tuttavia ritenuto, con il citato provvedimento n. 244 del 2021, di esercitare nei confronti della Provincia il potere, conferito dall'art. 58, paragrafo 2, lettera f), del regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE, di imporre una limitazione definitiva al trattamento dei dati relativi all'utilizzo delle certificazioni verdi, in attuazione delle sopra richiamate ordinanze del Presidente della Giunta provinciale.



Il Garante, con tale provvedimento, ha rammentato di avere manifestato l'opinione che i trattamenti dei dati personali previsti dall'art. 9 del d.l. n. 52 del 2021 potessero violare le disposizioni del richiamato regolamento n. 2016/679/UE, e di avere suggerito, nel corso del procedimento legislativo di conversione del decreto-legge indicato, alcuni correttivi a tale proposito. Tra questi, la previsione che la sola normativa statale possa «subordinare l'esercizio di determinati diritti o libertà all'esibizione» della certificazione verde.

Tale convincimento del Garante è stato ribadito nel parere reso il 9 giugno 2021 sullo schema del d.P.C.m. previsto dall'art. 9, comma 10, del d.l. n. 52 del 2021, e concernente la realizzazione della cosiddetta piattaforma nazionale-DGC per la gestione delle certificazioni verdi, nonché le modalità di trattamento dei dati personali raccolti in riferimento al rilascio e all'impiego di tali certificazioni.

Il d.P.C.m. 17 giugno 2021 (Disposizioni attuative dell'articolo 9, comma 10, del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, recante «Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19») ha, infine, provveduto ad attuare l'art. 9, comma 10, del d.l. n. 52 del 2021, secondo modalità che la parte ricorrente ha integralmente recepito, modificando il punto II-C dell'Allegato A alla legge prov. Bolzano n. 4 del 2020.

4.- Il Garante ha limitato definitivamente il trattamento dei dati personali eseguito sulla base delle indicate ordinanze del Presidente della Giunta provinciale, anzitutto sulla base del rilievo, contenuto nel Punto 1 del provvedimento oggetto del conflitto, per il quale «[l]a limitazione delle libertà personali effettuata anche attraverso il trattamento di dati sulla salute degli interessati e realizzata mediante la previsione di subordinare l'accesso a luoghi o servizi al possesso di una certificazione [...] è ammissibile solo se prevista da una norma di legge statale».

In secondo luogo, il Garante ha individuato punti di contrasto tra la disciplina recata dal d.P.C.m. 17 giugno 2021, e quella contenuta nelle ordinanze in oggetto. In particolare, è opinione dello stesso Garante, espressa nel punto 2 del medesimo provvedimento, che solo l'impiego della cosiddetta piattaforma nazionale-DGC assicura «l'esattezza e l'aggiornamento dei dati», «nonché la possibilità per l'interessato di utilizzare la predetta certificazione su tutto il territorio nazionale».

Tali considerazioni sono state riprodotte nella nota del 6 luglio 2021, anch'essa oggetto di conflitto, trasmessa anche alla Provincia ricorrente, con la quale la richiamata autorità indipendente ha invitato a «sopersedere» dall'utilizzo di certificazioni verdi con modalità differenti da quelle previste dalla normativa statale.

5.- La Provincia ricorrente dà conto dei poteri propri del Garante, e dell'evoluzione della normativa sovranazionale in tema di certificazione verde, culminata con l'approvazione del regolamento (UE) n. 2021/953 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2021, su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19, che darebbe conferma della legittimità delle ordinanze assunte dal Presidente della Giunta provinciale.

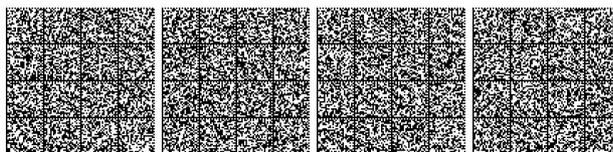
Ciò premesso, la Provincia autonoma di Bolzano afferma che i citati provvedimenti del Garante ne abbiano menomato le competenze statutarie, poiché «in forza dell'art. 8 dello Statuto la Provincia autonoma di Bolzano ha competenza legislativa esclusiva nelle [seguenti] materie: ordinamento degli uffici provinciali e del personale a essi addetto (n. 1); artigianato (n. 9); fiere e mercati (n. 12); opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche (n. 13); comunicazioni e trasporti di interesse provinciale (n. 18); assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali (n. 19); turismo e industria alberghiera (n. 20); agricoltura e foreste (n. 21); assistenza e beneficenza pubblica (n.25); scuola materna (n. 26); addestramento e formazione professionale (n. 29)».

Inoltre, «in forza dell'art. 9 dello stesso Statuto essa ha competenza legislativa concorrente nelle materie: istruzione elementare e secondaria (n. 2); commercio (n. 3); apprendistato (n. 4); spettacoli pubblici per quanto attiene alla pubblica sicurezza (n. 6); esercizi pubblici (n. 7); incremento della produzione industriale (n. 8); igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera (n. 10); attività sportive e ricreative (n. 11)».

Sarebbe oggetto di particolare menomazione la sfera di competenza attinente alla tutela della salute, che la Provincia autonoma vanta in forza dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), tanto più che il servizio sanitario provinciale si autofinanzia, ai sensi dell'art. 34, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

Sarebbe, infatti, da escludere che la certificazione verde attenga alla materia di competenza esclusiva dello Stato della profilassi internazionale, «perché il fine della stessa è quello di garantire il diritto fondamentale alla libera circolazione».

6.- La Provincia autonoma di Bolzano lamenta, anzitutto, che il Garante abbia ecceduto dalle proprie competenze, in quanto «spetta unicamente al Governo denunciare alla Corte costituzionale eventuali presunte violazioni» del riparto delle attribuzioni costituzionali. Diversamente, il provvedimento del Garante sarebbe fondato «unicamente su asseriti difetti di competenza della Provincia autonoma».



Perciò, gli atti impugnati sarebbero «invasivi perché travalicano i limiti delle funzioni attribuite al Garante per la protezione dei dati personali, posto che non spetta allo stesso [...] giudicare sulle competenze della Provincia, potere questo spettante unicamente al Governo in forza del combinato disposto dell'articolo 97 dello Statuto speciale di autonomia e dell'articolo 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266».

Gli atti oggetto del conflitto avrebbero così menomato anche la sfera di competenza del Presidente della Provincia, al quale spetta, in base all'art. 52 dello statuto di autonomia, adottare i provvedimenti contingibili e urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica.

7.- Tali ordinanze - aggiunge la Provincia ricorrente - avrebbero attinenza con la competenza regionale che consente di organizzare e disciplinare una rete informativa sulle realtà regionali (viene citata la sentenza di questa Corte n. 271 del 2005).

In altri termini, la Provincia sarebbe titolata, nelle materie di propria competenza, a disciplinare «procedure e strutture che prevedono il trattamento dei dati personali, purché ciò avvenga nell'integrale rispetto della legislazione statale sulla loro protezione», come sarebbe accaduto nel caso di specie, e solo in attesa dell'entrata in vigore della normativa statale.

Perciò, la pretesa del Garante per la protezione dei dati personali di riservare alla legge statale la disciplina della certificazione verde costituirebbe ulteriore ragione di menomazione delle attribuzioni costituzionali della Provincia autonoma di Bolzano.

8.- Infine, la Provincia ricorrente contesta che la propria disciplina delle certificazioni verdi, recata dalle ordinanze del Presidente della Giunta, sia suscettibile di violare la normativa sul trattamento dei dati personali.

Infatti, non sarebbe stata creata, a tal fine, «alcuna banca dati ulteriore», né introdotto alcun trattamento di dati aggiuntivo rispetto a quello già gestito dall'azienda sanitaria competente ad attestare guarigione, vaccinazione o effettuazione di un test con esito negativo.

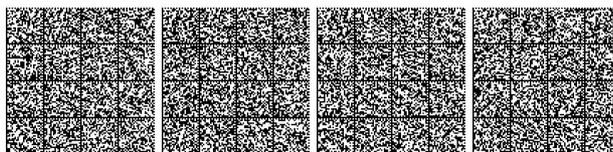
La lettura del certificato verde, in definitiva, non sarebbe un nuovo trattamento dei dati, «considerato che ciò che viene riprodotto, e non salvato, è una sintesi dei dati personali necessari e sufficienti a realizzare le finalità» di tutela della salute rilevanti ai sensi dell'art. 9, paragrafo 2, lettera *i*), del citato regolamento n. 2016/679/UE, e conformi all'art. 2 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale) e all'art. 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche). Tali dati sarebbero limitati alle generalità della persona e all'attestazione dello stato di guarigione, vaccinazione, o esecuzione di test con esito negativo. In ogni caso, l'impiego della certificazione verde è rimesso alla libera scelta dell'interessato, sicché non sarebbe stata perpetrata alcuna discriminazione, o violati i «principi di anonimizzazione e minimizzazione» dei dati personali. Reputando l'opposto, il Garante per la protezione dei dati personali avrebbe ulteriormente ecceduto dalle proprie competenze.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ricorso depositato il 26 agosto 2021 (reg. confl. enti n. 2 del 2021), la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri per l'annullamento, previa dichiarazione di non spettanza del potere, del provvedimento 18 giugno 2021, n. 244 (Provvedimento di limitazione definitiva in merito ai trattamenti previsti dalla Provincia autonoma di Bolzano in tema di certificazione verde per Covid 19 - 18 giugno 2021), del Garante per la protezione dei dati personali e della nota prot. n. 0035891 del 6 luglio 2021, adottata dalla medesima autorità.

Con tali atti il Garante per la protezione dei dati personali ha inciso sulla regolamentazione dell'impiego, nel territorio provinciale, delle certificazioni verdi configurate dall'art. 9 del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52 (Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19), convertito, con modificazioni, in legge 17 giugno 2021, n. 87, e poi disciplinate con due ordinanze contingibili e urgenti del Presidente della Giunta provinciale.

In particolare, l'art. 9 del d.l. n. 52 del 2021 ha introdotto nell'ordinamento le certificazioni verdi COVID-19, comprovanti lo stato di avvenuta vaccinazione, o guarigione dal SARS CoV-2, o l'esecuzione di un test volto a rilevare l'eventuale positività al virus. Si è poi demandato ad un d.P.C.m., da emanare sentito il Garante, la individuazione delle specifiche tecniche per assicurare la gestione del cosiddetto green pass, mediante la Piattaforma nazionale-DGC.



Fin dal 23 aprile 2021, il Presidente della Giunta, nell'esercizio del potere assegnatoli dall'art. 52, secondo comma, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), ha adottato l'ordinanza contingibile e urgente 23 aprile 2021, n. 20, recante «Ulteriori misure urgenti per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19», avente efficacia fino al 31 luglio successivo, con la quale, in particolare, ha stabilito che la certificazione verde fosse requisito per l'accesso a numerosi luoghi, servizi e attività, e ne ha affidato la più compiuta regolamentazione a «specifici protocolli emanati dall'Azienda Sanitaria dell'Alto Adige o dalle altre autorità sanitarie» (punto 47).

È poi seguita l'ordinanza 21 maggio 2021, n. 23, anch'essa recante «Ulteriori misure urgenti per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19», con la quale, nel ribadire tale ultima previsione, si è aggiunto che l'esibizione del green pass è richiesta dagli esercenti le attività per le quali essa è prevista (punto 46).

Il Garante, sulla base del convincimento che la disciplina della certificazione verde, in quanto implicante un trattamento dei dati personali ai sensi del regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE, possa essere recata solo da una uniforme disciplina statale, con gestione per mezzo della citata Piattaforma nazionale-DGC, ha imposto alla Provincia autonoma - con provvedimento n. 244 del 2021 (adottato ai sensi dell'art. 58, paragrafo 2, lettera f), del reg. n. 2016/679/UE) - la limitazione definitiva dei trattamenti relativi all'utilizzo del green pass, eseguiti in forza delle appena citate ordinanze del Presidente della Giunta provinciale.

Con nota del 6 luglio 2021, il Garante per la protezione dei dati personali ha poi ribadito, anche con riguardo alla Provincia autonoma di Bolzano, la necessità che l'impiego della certificazione verde sia regolamentato dalla sola legge statale, e ha diffidato dall'adottare o dal dare attuazione in tale materia ad iniziative territoriali per finalità ulteriori e con modalità difformi.

2.- Entrambi tali ultimi atti del Garante sono reputati dalla Provincia ricorrente lesivi delle proprie attribuzioni statutarie, indicate dall'art. 8 dello statuto di autonomia, con riferimento all'ordinamento degli uffici provinciali e del personale a essi addetto (numero 1); all'artigianato (numero 9); alle fiere e mercati (numero 12); alle opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche (numero 13); alle comunicazioni e trasporti di interesse provinciale (numero 18); all'assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali (numero 19); al turismo e industria alberghiera (numero 20); all'agricoltura e foreste (numero 21); all'assistenza e alla beneficenza pubblica (numero 25); alla scuola materna (numero 26); all'addestramento e alla formazione professionale (numero 29).

Sarebbero state comprese anche le competenze indicate dall'art. 9 del richiamato statuto speciale, ovvero l'istruzione elementare e secondaria (numero 2); il commercio (numero 3); l'apprendistato (numero 4); gli spettacoli pubblici per quanto attiene alla pubblica sicurezza (numero 6); esercizi pubblici (numero 7); l'incremento della produzione industriale (numero 8); l'igiene e la sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera (numero 10); l'attività sportive e ricreative (numero 11).

Peraltro, la Provincia ricorrente, quanto alla competenza in tema di igiene e sanità, precisa che ad essa spetta la più favorevole competenza assegnata alle Regioni dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di tutela della salute, in forza dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

La menomazione di un così vasto fascio di attribuzioni deriverebbe dal fatto che l'impiego del green pass, quale condizione per accedere a servizi e attività, finisce per intersecare tali ultimi oggetti, sicché il divieto di disciplinare a livello locale la certificazione verde sottrae la regolamentazione di queste materie alla Provincia autonoma.

Quest'ultima, invece, avrebbe titolo per disciplinare l'impiego del green pass a livello locale, oltre che in forza delle proprie attribuzioni in materia di tutela della salute, anche nell'ambito dell'organizzazione di una rete informativa sulle realtà regionali; prerogativa riconosciuta da questa Corte alla autonomia regionale con la sentenza n. 271 del 2005. A ciò si aggiungerebbe un conferimento di competenza in forza del diritto dell'Unione, ed in particolare del regolamento (UE) n. 2021/953 del Parlamento e del Consiglio, del 14 giugno 2021, su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19. Inoltre, in ragione del carattere urgente dell'intervento provinciale in materia di igiene pubblica, il Garante avrebbe menomato anche l'attribuzione del Presidente della Giunta provinciale di adottare ordinanze contingibili e urgenti nell'interesse delle popolazioni di due o più Comuni, prevista dall'art. 52, secondo comma, dello statuto di autonomia.

3.- Ciò premesso in punto di riparto delle competenze, la parte ricorrente contesta, sia che il Garante possa menomare l'esercizio, imponendo una limitazione definitiva al trattamento di dati che finisce per vanificare l'effettiva applicazione della normativa provinciale in tema di certificazione verde, sia che il Garante possa sostituirsi al Governo della



Repubblica nell'esercizio delle attribuzioni proprie solo di quest'ultimo, ai sensi dell'art. 97 dello statuto di autonomia e dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992 n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), in punto di impugnativa della legislazione provinciale innanzi a questa Corte.

Sempre secondo il ricorrente, non spetterebbe in nessun caso al Garante per la protezione dei dati personali, sotto tale profilo, affermare che la regolamentazione del green pass compete alla sola normativa statale.

Aggiunge altresì che sarebbero erronee le ulteriori considerazioni svolte negli atti oggetto del conflitto, in riferimento al fatto che la disciplina provinciale della certificazione verde costituisca un trattamento di dati personali senza assicurare il rispetto dei principi di esattezza e di integrità e riservatezza dei dati trattati; ciò in difformità dal d.P.C.m. 17 giugno 2021 (Disposizioni attuative dell'articolo 9, comma 10, del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, recante «Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19»), con il quale si è disciplinata la Piattaforma nazionale-DGC, in attuazione dell'art. 9, comma 10, del d.l. n. 52 del 2021.

4.- Anzitutto va precisato che le ordinanze contingibili e urgenti, sulle quali hanno inciso gli atti oggetto di conflitto, hanno previsto di esaurire la propria efficacia al 31 luglio 2021.

Prima ancora, peraltro, la Provincia autonoma di Bolzano ha integralmente recepito la normativa statale in tema di green pass contenuta nel richiamato d.l. n. 52 del 2021 e nel d.P.C.m. 17 giugno 2021, per mezzo della delibera di Giunta 29 giugno 2021, n. 571, recante «Modifiche all'allegato A della legge provinciale dell'8.05.2020, n. 4), da ultimo aggiornato con deliberazione della Giunta provinciale n. 549 del 22.06.2021», che ha interpolato in tal senso il punto II-C dell'Allegato A alla legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività).

Tali circostanze non incidono, tuttavia, sul persistente interesse alla decisione del presente conflitto, in quanto finalizzato all'accertamento del riparto costituzionale delle attribuzioni, per porre fine ad una situazione di incertezza in ordine a quest'ultimo (*ex plurimis*, sentenza n. 255 del 2019).

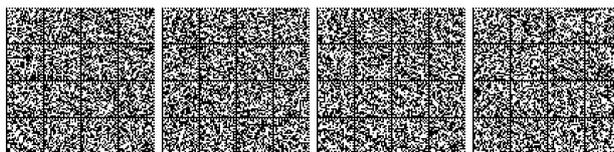
5.- Gli atti impugnati possono quindi divenire oggetto di un conflitto intersoggettivo, in quanto il Garante per la protezione dei dati personali, pur nella «peculiare collocazione» che connota le autorità indipendenti, conserva carattere nazionale (sentenza n. 88 del 2009, con riferimento all'Autorità per l'energia elettrica e il gas) e in tale qualità esercita anche nei confronti delle autonomie regionali e speciali funzioni attribuibili alla sfera di competenza esclusiva dello Stato in tema di ordinamento civile, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (sentenze n. 177 del 2020 e n. 271 del 2005).

Sulla base di tale presupposto, peraltro, questa Corte ha già riconosciuto che il conflitto di attribuzione può vertere su atti adottati dalla Banca d'Italia (sentenze n. 17 del 2020 e n. 102 del 1995) e dall'Ordine professionale degli esercenti le professioni sanitarie (sentenza n. 259 del 2019), in quanto, ai fini del conflitto, lo Stato viene in rilievo «non come persona giuridica, bensì come sistema ordinamentale (sentenza n. 72 del 2005) complesso e articolato, costituito da organi, con o senza personalità giuridica, ed enti distinti dallo Stato in senso stretto, ma con esso posti in rapporto di strumentalità in vista dell'esercizio, in forme diverse, di tipiche funzioni statali» (sentenza n. 31 del 2006).

6.- Nel merito, il conflitto non è fondato.

L'art. 58, paragrafo 2, lettera f), del regolamento n. 2016/679/UE attribuisce alle «autorità di controllo» di tutti gli Stati membri - e quindi, per l'Italia, al Garante per la protezione dei dati personali - il potere di «imporre una limitazione provvisoria o definitiva del trattamento [dei dati personali], incluso il divieto di trattamento». È sulla base di questa disposizione che il Garante ha adottato il provvedimento 18 giugno 2021, n. 244, oggetto del presente conflitto, con il quale ha imposto alla Provincia autonoma di Bolzano e all'Azienda sanitaria dell'Alto Adige la limitazione definitiva dei trattamenti relativi all'utilizzo delle certificazioni verdi effettuati in attuazione delle citate ordinanze del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano.

Nel caso concreto, pertanto, non si ravvisa l'esercizio, da parte del Garante, di «un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge» (sentenze n. 164 del 2021, n. 255 del 2019, n. 10 del 2017, n. 260 e n. 104 del 2016), bensì il puntuale esercizio di un potere specificamente attribuito allo stesso da un atto dell'Unione direttamente applicabile nell'ordinamento italiano. La limitazione delle competenze regionali o provinciali che ne dovesse conseguire troverebbe fondamento e giustificazione direttamente nel diritto dell'Unione europea, nella misura in cui il provvedimento del Garante sia stato adottato in presenza dei presupposti e nel rispetto dei limiti stabiliti dal regolamento n. 2016/679/UE, la cui verifica è affidata, nell'ordinamento italiano, al giudice ordinario, ai sensi dell'art. 152 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE).



Analoghe considerazioni valgono con riferimento al secondo provvedimento oggetto del conflitto - la nota prot. n. 0035891 del 6 luglio 2021, con la quale il Garante ha rappresentato alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano la necessità di soprassedere dall'adottare o dal dare attuazione ad iniziative territoriali che prevedano l'uso delle certificazioni verdi per finalità ulteriori e con modalità difformi rispetto a quelle espressamente previste dalla legge statale - riconducibile al potere conferito al Garante dall'art. 58, paragrafo 2, lettera *a*), del citato regolamento n. 2016/679/UE di rivolgere avvertimenti al titolare o al responsabile del trattamento sul fatto che gli stessi possono verosimilmente violare le disposizioni del medesimo regolamento.

7.- Per altro verso, giova sottolineare che la disciplina del green pass è estranea all'ambito di competenze poste dalla ricorrente alla base del conflitto.

Questa Corte ha già affermato che va ricondotta alla competenza esclusiva statale in tema di profilassi internazionale (art. 117, secondo comma, lettera *q*, Cost.), «ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla», poiché non vi può essere in definitiva alcuno spazio di adattamento della normativa statale alla realtà regionale, che non sia stato preventivamente stabilito dalla legislazione statale; unica competente sia a normare, la materia in via legislativa e regolamentare, sia ad esercitare la relativa funzione amministrativa, anche in forza, quanto alle autonomie speciali, del perdurante principio del parallelismo (sentenza n. 37 del 2021).

Non vi è dubbio che la certificazione verde abbia la finalità di limitare la diffusione del contagio, consentendo l'interazione tra persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico solo se quest'ultime, in quanto vaccinate, guarite, o testate con esito negativo al COVID-19, si offrano a vettori della malattia con un minor tasso di probabilità.

A fronte di tale obiettivo, la competenza provinciale in tema di tutela della salute è recessiva (sentenza n. 37 del 2021).

Tantomeno la Provincia autonoma di Bolzano può a buon titolo appellarsi al margine di intervento riconosciuto alla autonomia regionale dalla sentenza n. 271 del 2005 di questa Corte. Tale margine di intervento non è configurato con riguardo alla attribuzione di «organizzare e disciplinare a livello regionale una rete informativa sulle realtà regionali», sia perché essa presuppone a monte che tale intervento avvenga con riferimento a «materie di propria competenza legislativa», ciò che nel caso di specie si è già negato essere, sia perché è evidente che la gestione dei dati che ineriscono ad una pandemia sanitaria globale trascende nettamente il respiro della sfera decentrata, per esigere, invece, una uniforme disciplina statale.

Entro tali coordinate, è meramente indiretto l'effetto di compressione che il green pass può produrre, quanto alle ulteriori competenze statutarie dedotte con il ricorso; e ciò nel senso che la certificazione verde non ha per oggetto queste ultime, ma le condizioni di profilassi internazionale che impongono, per ragioni sanitarie, limitazioni all'accesso ad attività e servizi normati dalla legislazione provinciale.

La sentenza n. 37 del 2021 ha aggiunto che tali conclusioni valgono anche con riguardo all'esercizio del potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti in materia sanitaria. Del resto, l'art. 52, secondo comma, dello statuto di autonomia, attribuendo al Presidente della Giunta un potere emergenziale «nell'interesse delle popolazioni di due o più Comuni», conferma, in accordo con il limite territoriale, che si tratta di un'attribuzione calibrata su crisi sanitarie di carattere non pandemico o comunque i cui effetti possano ancora reputarsi circoscritti a tale ambito limitato; mentre, nel caso del nuovo coronavirus, è palese il carattere globale della pandemia, e, quindi, la necessità di interventi assunti dalla competente autorità centrale.

8.- Né può ritenersi che, in tema di green pass, le attribuzioni costituzionali e statutarie della Provincia autonoma di Bolzano trovino aggancio in «fonti di rango sub-costituzionale».

Difatti, l'art. 9, comma 10-*bis*, del d.l. n. 52 del 2021, come convertito, stabilisce che «[o]gni diverso o nuovo utilizzo delle certificazioni verdi COVID-19 è disposto esclusivamente con legge dello Stato», così confermando espressamente, con previsione aggiunta in sede di conversione in legge, quanto già deducibile dal comma 10 precedente, che affida la regolamentazione della richiamata Piattaforma nazionale-DGC ad un d.P.C.m., per la cui adozione non è neppure previsto che sia coinvolto il sistema delle autonomie regionali.

Inoltre, va escluso che l'intervento provinciale sulla certificazione verde possa trovare supporto nell'art. 1, comma 16, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 (Ulteriori misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2020, n. 74, che ammette l'introduzione, da parte delle Regioni e a rigorose condizioni, delle sole misure derogatorie restrittive descritte - in conformità al principio di legalità in senso sostanziale (sentenza n. 198 del 2021) - dall'art. 1 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 27 maggio 2020, n. 35.



9.- Ne consegue che l'affermazione posta a base dell'odierno conflitto, secondo la quale il Garante avrebbe menomato l'esercizio di una competenza costituzionale o statutaria della Provincia autonoma, limitando il trattamento dei dati personali legato al green pass, non ha fondamento. Ciò comporta il rigetto del ricorso, perché la Provincia «non è titolare di attribuzione proprie in tale ambito» (sentenza n. 196 del 2009).

10.- Infine, la Provincia ricorrente lamenta che gli atti oggetto del conflitto si porrebbero in contrasto con l'art. 97 dello statuto di autonomia e con l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, perché con essi il Garante, affermando che la disciplina della certificazione verde compete alla sola normativa statale, si sarebbe surrogato al Governo della Repubblica impugnando la legislazione provinciale innanzi a questa Corte e così menomando l'autonomia speciale.

Per tale verso, il conflitto va rigettato anche in ragione della inidoneità dei parametri indicati a sorreggere la censura. Essi si riferiscono al promovimento, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, di questioni di legittimità costituzionale vertenti sulle leggi della Provincia autonoma di Bolzano, mentre, nel caso di specie, il Garante ha esercitato i poteri che gli competono su due ordinanze contingibili e urgenti del Presidente della Giunta, per di più relative ad un oggetto ignoto alla legislazione provinciale (è evidente l'estraneità della certificazione verde al contenuto della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, erroneamente richiamata dalla ricorrente, il cui Allegato II-C, nel testo anteriore alle delibere di Giunta afferenti al green pass, si limitava a istituire la cosiddetta «Covid protected area»).

D'altro canto, la contestata affermazione del Garante per la protezione dei dati personali, in ordine alla necessità che la certificazione verde poggi sulla sola normativa statale, intende limitarsi ad un giudizio di esorbitanza degli atti provinciali rispetto alle attribuzioni statutarie; peraltro, quale mero riflesso di una valutazione attinente a profili di omogeneità del trattamento, in relazione alla esattezza, alla integrità e alla riservatezza dei dati trattati.

Non è perciò ravvisabile, anche nel caso concreto, l'esercizio, da parte del Garante, di un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge (sentenze n. 164 del 2021, n. 255 del 2019, n. 10 del 2017, n. 260 e n. 104 del 2016).

11.- In conclusione, spetta allo Stato, e per esso al Garante per la protezione dei dati personali, limitare in via definitiva il trattamento dei dati connessi all'impiego della certificazione verde a livello provinciale, tanto più che la Provincia autonoma di Bolzano non vanta alcuna attribuzione costituzionale e statutaria in tale materia.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara che spetta allo Stato, e per esso al Garante per la protezione dei dati personali, adottare il provvedimento 18 giugno 2021, n. 244 (Provvedimento di limitazione definitiva in merito ai trattamenti previsti dalla Provincia autonoma di Bolzano in tema di certificazione verde per Covid 19 - 18 giugno 2021) e la nota 6 luglio 2021, prot. n. 0035891, con le quali, rispettivamente, si è limitato in via definitiva il trattamento dei dati personali connesso alla certificazione verde, come regolato dalle ordinanze del Presidente della Giunta della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 2021, n. 20 e 21 maggio 2021, n. 23, e si è invitata la medesima Provincia autonoma a non introdurre un uso delle certificazioni verdi COVID-19 difforme da quello previsto dalla legge statale.*

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

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 giugno 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 165

*Sentenza 25 maggio - 1° luglio 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Edilizia e urbanistica - Titoli edilizi - Norme della Regione Lazio - Possibile rilascio del titolo abilitativo in sanatoria - Condizioni - Pagamento, per oblazione, del doppio dell'incremento del valore di mercato dell'immobile - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15, art. 22, comma 2, lettera *b*), nel testo anteriore alle modifiche apportate dall'art. 2, comma 1, lettera *c*), punto 2), della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1.
- Costituzione, art. 3.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, lettera *b*), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia), nel testo anteriore alle modifiche apportate dall'art. 2, comma 1, lettera *c*), numero 2), della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1 (Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, nel procedimento vertente tra R.D. Trasporti srl e il Comune di Civitavecchia, con ordinanza del 4 agosto 2021, iscritta al n. 180 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Udito nella camera di consiglio del 25 maggio 2022 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;  
deliberato nella camera di consiglio del 25 maggio 2022.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 4 agosto 2021, iscritta al n. 180 del registro ordinanze 2021, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, lettera *b*), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia) nel testo in vigore anteriormente alle modifiche apportate dall'art. 2, comma 1, lettera *c*), numero 2), della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1 (Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione), nella parte in cui subordina il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria, per taluni interventi edilizi, al pagamento, per oblazione, di un importo pari al doppio dell'incremento del valore di mercato dell'immobile conseguente alla esecuzione delle opere.



1.1.- Il rimettente espone che la società di costruzione ricorrente ha impugnato, tra gli altri, il provvedimento del Comune di Civitavecchia con cui è stato determinato in euro 185.675 l'importo dalla stessa dovuto a titolo di oblazione, a seguito dell'accoglimento dell'istanza di accertamento di conformità, ai sensi dell'art. 36 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)», per le opere eseguite in discostamento dal posseduto permesso di costruire, importo che è pari al doppio del conseguenziale incremento del valore di mercato dell'immobile.

1.2.- Illustra, inoltre, che con sentenza non definitiva sono state disattese le contestazioni del ricorso sulla qualificazione giuridica della tipologia di abuso e sulla conseguente individuazione della norma applicabile nella determinazione di quanto dovuto. Il Collegio, infatti, ha ritenuto corretta la sussunzione, operata dal provvedimento comunale, delle opere realizzate nella fattispecie di abuso «per parziale difformità dal titolo» di cui all'art. 18 della legge reg. Lazio n. 15 del 2008, e conseguenzialmente esatta la somma calcolata dall'ente locale per oblazione, in applicazione del predetto criterio, previsto per tali interventi dall'art. 22, comma 2, lettera b), della stessa legge regionale, nel testo vigente al tempo di adozione dell'atto impugnato.

1.3.- Il giudice *a quo* rileva, ancora, che il legislatore regionale, con l'art. 2, comma 1, lettera c), numero 2), della legge reg. Lazio n. 1 del 2020, è intervenuto modificando l'art. 22 della legge reg. Lazio n. 15 del 2008, per adeguarsi al dictum della sentenza n. 2 del 2019 di questa Corte relativa a diversa tipologia di intervento edilizio (opere realizzate in assenza di titolo abilitativo o in totale difformità), riducendo anche l'importo dovuto a titolo di oblazione per la fattispecie al suo esame (opere in difformità parziale dall'ottenuto titolo abilitativo) a «due volte il contributo di costruzione». Il TAR Lazio esclude, tuttavia, l'applicabilità di tale norma al giudizio *a quo*, in quanto non avente efficacia retroattiva.

2.- Il rimettente dubita, quindi, della legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, lettera b), della legge reg. Lazio n. 15 del 2008 nel testo previgente al 28 febbraio 2020.

2.1.- La questione di legittimità costituzionale della norma censurata sarebbe rilevante in quanto sulla sua applicazione si fonda la quantificazione provvedimentale dell'oblazione e perché, per effetto del suo accoglimento, l'atto impugnato andrebbe annullato con necessità di rideterminazione da parte del Comune.

2.2.- In punto di non manifesta infondatezza, ad avviso del giudice rimettente, la norma regionale applicabile *ratione temporis* contrasterebbe con l'art. 3 Cost. in quanto stabilisce l'oblazione in valore pari alla sanzione pecuniaria prevista dall'art. 18 della legge reg. Lazio n. 15 del 2008 per gli stessi interventi edilizi (eseguiti in parziale difformità dal titolo abilitativo posseduto) ma non sanabili, e per i quali l'amministrazione escluda di dar seguito alla demolizione a causa del rischio di pregiudizio derivante alle ulteriori opere conformi al titolo.

In particolare, il legislatore regionale avrebbe irragionevolmente fissato il «costo» della sanatoria di un abuso solo «formale», perché sanabile in virtù della doppia conformità alla normativa edilizia ed urbanistica, nello stesso quantum di quello previsto per la fattispecie più grave dell'abuso «sostanziale», perché non sanabile per sussistenti difformità dalle prescrizioni urbanistiche ed edilizie, ma non materialmente demolibile.

A comprova della non manifesta infondatezza della questione, il TAR evidenzia che la somma dovuta a titolo di oblazione, fatta applicazione del criterio contestato (pari a due volte l'incremento di valore), assurge ad euro 185.675, mentre l'illegittimità costituzionale della norma censurata porterebbe all'ammontare, notevolmente inferiore, di euro 3.670,84 (pari a due volte il contributo di costruzione), e ciò in virtù dell'applicazione del diverso criterio più favorevole stabilito dalla legge reg. Lazio n. 1 del 2020, corrispondente, sul punto, a quello adottato dal legislatore statale all'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001.

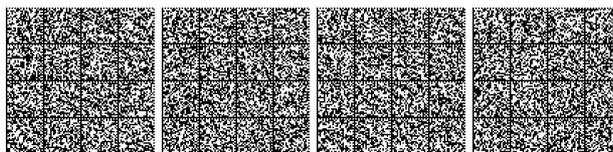
L'ordinanza di rimessione denuncia, dunque, l'irragionevole equiparazione del trattamento economico delle due forme di abuso, nonostante la loro differente natura e gravità.

2.3.- Il TAR dubita, inoltre, della legittimità costituzionale della disposizione per un ulteriore profilo di irragionevolezza, già riscontrato da questa Corte con la citata sentenza n. 2 del 2019 in relazione alla lettera a) del medesimo comma 2 dell'art. 22 della legge regionale e che, nel caso di specie, sarebbe addirittura amplificato.

La norma censurata fisserebbe, infatti, l'ammontare dell'oblazione per le opere in parziale difformità dal titolo nel doppio della sanzione comminata per l'ipotesi di interventi eseguiti in base a titolo annullato di ufficio o in via giurisdizionale (art. 20 della legge reg. Lazio n. 15 del 2008) e non suscettibili di sanatoria («pari [...] all'incremento del valore di mercato dello stesso conseguente all'esecuzione delle opere»): si avrebbe, quindi, un regime più favorevole per gli abusi sostanziali più gravi.

La previsione censurata, pertanto, sarebbe irragionevole anche perché in contrasto con i principi di gradualità ed adeguatezza desumibili dagli artt. 34, 36 e 38 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Il denunciato vizio sarebbe poi avvalorato dalla sopravvenuta norma regionale che, come visto, ha rideterminato l'oblazione nei termini corrispondenti alla previsione statale.



*Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, lettera *b*), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia) - nel testo in vigore anteriormente alle modifiche apportate dall'art. 2, comma 1, lettera *c*), numero 2), della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1 (Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione) - nella parte in cui subordina il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria, per taluni interventi edilizi, al pagamento, per oblazione, di un «importo pari al doppio dell'incremento del valore di mercato dell'immobile conseguente alla esecuzione delle opere».

Il rimettente solleva la questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 3 della Costituzione, sotto un duplice profilo.

In primo luogo, secondo il TAR rimettente, la norma violerebbe il principio di uguaglianza in quanto tratta in maniera uguale situazioni diverse: il costo dell'oblazione per abuso sanabile, in quanto conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia, è stabilito in misura pari alla sanzione pecuniaria («pari al doppio dell'incremento del valore di mercato dell'immobile conseguente alla esecuzione delle opere» abusive) prevista dall'art. 18 della legge reg. Lazio n. 15 del 2008 per lo stesso intervento edilizio, ma non sanabile e non tecnicamente demolibile.

In secondo luogo, la norma censurata sarebbe irragionevole perché, fissando l'ammontare dell'oblazione nel doppio della sanzione comminata dall'art. 20, comma 1, della legge reg. Lazio n. 15 del 2008 per le ipotesi di interventi eseguiti in base a titolo annullato, di ufficio o in via giurisdizionale, e non abbattibili («sanzione pecuniaria pari [...] all'incremento del valore di mercato dello stesso conseguente all'esecuzione delle opere»), regolerebbe in maniera deteriore una fattispecie meno grave, con ulteriore contrasto con i principi di gradualità ed adeguatezza desumibili dagli artt. 34, 36 e 38 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo *A*)».

2.- In via preliminare, deve rilevarsi che la questione di legittimità costituzionale attiene al testo della lettera *b*) dell'art. 22, comma 2, della legge reg. Lazio n. 15 del 2008 abrogato, nel corso del giudizio *a quo*, ad opera dell'art. 2, comma 1, lettera *c*), numero 2), della legge reg. Lazio n. 1 del 2020, che ha stabilito la più mite misura della pretesa oblativa nel doppio del contributo di costruzione.

Il TAR rimettente prende in considerazione l'intervenuta novella, ma esclude che la disposizione sopravvenuta sia applicabile alla fattispecie al suo esame, in quanto successiva al tempo di adozione dell'atto impugnato e non retroattiva.

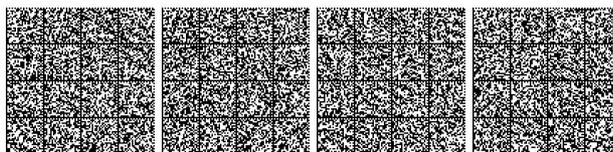
L'ordinanza di rimessione fa, dunque, corretta applicazione del principio -pacifico anche nella giurisprudenza amministrativa - del *tempus regit actum*, secondo cui la legittimità di un provvedimento amministrativo deve essere valutata con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione, salvo il caso, qui non ricorrente, di retroattività della norma regolatrice della fattispecie.

3.- La disamina nel merito delle censure richiede un breve inquadramento della disciplina dei lavori edilizi realizzati in difetto di, o in difformità dal, permesso di costruire o dalla denuncia di inizio di attività (ora segnalazione certificata di inizio di attività), contenuta nella legge reg. Lazio n. 15 del 2008.

L'art. 22 di quest'ultima, dettata nell'esercizio della potestà legislativa concorrente nella materia del «governo del territorio», stabilisce la misura dell'oblazione dovuta per il rilascio in sanatoria di titolo abilitativo dell'opera che, pur eseguita in sua originaria carenza o in suo discostamento, sia regolarizzabile, perché rispondente alla disciplina urbanistico-edilizia vigente, tanto al momento di realizzazione dell'opera, quanto al momento dell'istanza di «accertamento di conformità» (cosiddetto abuso formale, sanabile per doppia conformità).

La scelta del legislatore regionale è stata quella di quantificare la somma dovuta, non in misura unica per tutti i tipi di illecito sanabile e parametrata al contributo di costruzione, come stabilito dal legislatore statale (art. 36 t.u. edilizia) e da altre leggi regionali, bensì in misura gradata a seconda della tipologia dell'opera e correlata, nel testo applicabile *ratione temporis*, al (più elevato) valore del bene.

In particolare, la lettera *b*) dell'art. 22, mediante il rinvio operato ai precedenti artt. 16 e 18, è dedicata al costo della fattispecie sanante in relazione agli interventi edilizi costituiti da ristrutturazioni *sine titulo* o totalmente difformi («[i]nterventi di ristrutturazione edilizia e cambi di destinazione d'uso in assenza di titolo abilitativo, in totale difformità o con variazioni essenziali», di cui all'art. 16) e da opere in parziale difformità dal titolo posseduto («[i]nterventi di nuova costruzione e di ristrutturazione edilizia eseguiti in parziale difformità dal titolo abilitativo», di cui all'art. 18), definendolo, per come visto, in due volte l'ottenuto incremento di valore dell'immobile.



Per gli stessi lavori edilizi, se non sanabili per contrasto alla disciplina urbanistico-edilizia e per i quali l'amministrazione escluda l'ordinaria conseguenza della demolizione per materiale impossibilità (cosiddetti abusi sostanziali), la legge della Regione Lazio stabilisce, inoltre, la sanzione pecuniaria pari al «doppio dell'incremento del valore di mercato dell'immobile» derivante dalla realizzazione delle opere (ancora, artt. 16, comma 3, e 18, comma 3, della legge reg. Lazio n. 15 del 2008, pressoché corrispondenti alle previsioni sanzionatorie degli artt. 33 e 34 t.u. edilizia).

Il legislatore regionale completa la disciplina occupandosi delle conseguenze delle opere con titolo originariamente ottenuto, ma successivamente annullato, comminando una sanzione, "alternativa" all'impraticabile abbattimento, di entità pari all'incremento del valore di mercato del bene per le opere realizzate (art. 20 della legge reg. Lazio n. 15 del 2008 e art. 38 t.u. edilizia, cosiddetto abuso sostanziale sopravvenuto), contenendone, dunque, l'ammontare in considerazione dell'affidamento ingenerato nel privato dall'ottenimento del provvedimento favorevole.

La ragione dell'assimilazione dei due interventi edilizi in parola - sia nella censurata lettera *b*) del comma 2 dell'art. 22 della legge reg. Lazio n. 15 del 2008 ai fini del quantum dell'oblazione, sia nelle conseguenze pecuniarie alternative alla impraticabile riduzione in pristino - si rinviene nella loro comune sussumibilità negli "abusi intermedi", in quanto, per la omologa "dose" di scostamento dal titolo prescritto, il legislatore regionale e quello statale ne prevedono, da un lato, un trattamento sanzionatorio più grave di quelli "lievi" («[i]nterventi eseguiti in assenza o in difformità dalla denuncia di inizio attività» di cui all'art. 19 della citata legge regionale e art. 37 t.u. edilizia) e "lievissimi" (realizzati in assenza di comunicazione asseverata dell'inizio dei lavori di cui all'art. 6-*bis* del d.P.R. n. 380 del 2001) e, dall'altro lato, inferiore a quelli "gravi" («[i]nterventi di nuova costruzione eseguiti in assenza di titolo abilitativo, in totale difformità o con variazioni essenziali» di cui all'art. 15 legge reg. Lazio n. 15 del 2008 e all'art. 31 t.u. edilizia).

Proprio in relazione alla entità dell'oblazione per detti ultimi interventi, stabilita dall'originario testo della lettera *a*) dell'art. 22, comma 2, della legge reg. Lazio n. 15 del 2008 in importo pari al «valore di mercato dell'intervento eseguito», questa Corte è intervenuta con la sentenza n. 2 del 2019, constatandone l'irragionevole determinazione in misura pari alla sanzione pecuniaria fissata dall'art. 20 della stessa legge regionale per la diversa ipotesi di illecito "sostanziale sopravvenuto", in virtù del differente disvalore dell'intervento conforme alla normativa urbanistico-edilizia rispetto a quello da essa difforme.

4.- Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, può quindi procedersi alla disamina della doglianza di violazione del principio di uguaglianza per ingiustificata equiparazione del costo della sanatoria per l'opera sanabile eseguita in parziale difformità dal titolo posseduto (art. 22, comma 2, lettera *b*, della legge reg. Lazio n. 15 del 2008, applicabile *ratione temporis*) con il costo fissato per la medesima opera non sanabile, ma non tecnicamente rimovibile (art. 18, comma 3, della legge reg. Lazio n. 15 del 2008).

4.1.- La questione è fondata.

Corretta è, anzitutto, l'invocazione da parte dell'ordinanza di rimessione del *tertium comparationis*, atteso che il «pagamento, a titolo di oblazione», assolve, per come già illustrato nella citata sentenza n. 2 del 2019, anche la finalità sanzionatoria che connota l'obbligo pecuniario stabilito per gli abusi sostanziali in alternativa alla riduzione in pristino.

4.2.- Ebbene, l'identità tra le conseguenze pecuniarie poste a carico di chi abbia realizzato interventi in difformità dal titolo posseduto, ma doppiamente rispettose della disciplina urbanistico-edilizia (sia al momento dell'abuso che al momento della sanatoria), e come tali sanabili ("abuso formale"), e quelle poste a carico di chi abbia realizzato interventi in difformità dal titolo, non sanabili per contrasto con la disciplina urbanistico-edilizia ("abuso sostanziale"), ma di cui non sia praticabile la demolizione, non risulta sorretta da alcuna ragione e dà luogo alla violazione del principio di uguaglianza per ingiustificata omologazione di situazioni differenti (sentenze n. 185 e n. 143 del 2021, n. 274 del 2016, n. 264 e n. 144 del 2005, n. 5 del 2000).

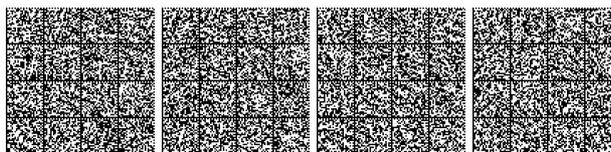
Del resto, la stessa normativa statale disciplina ben differentemente le due fattispecie, richiedendo, rispettivamente, quale corrispettivo per il titolo sanante, il doppio del contributo di costruzione (art. 36 t.u. edilizia) e, per l'illecito non demolibile, il più cospicuo doppio del valore venale (art. 34 t.u. edilizia).

5.- Il rimettente dubita, altresì, della ragionevolezza della norma in esame per avere il legislatore regionale stabilito la misura dell'oblazione per lavori solo formalmente illegittimi in termini deteriori rispetto alla fattispecie più grave dei lavori sostanzialmente illegittimi.

Tale ulteriore profilo di illegittimità costituzionale coinvolge non solo gli interventi in parziale difformità dal titolo, ma anche quelli di ristrutturazione *sine titulo* o totalmente difformi, ai primi accomunati dalla lettera *b*) del comma 2 dell'art. 22 della legge reg. Lazio n. 15 del 2008.

5.1.- Anche sotto questo profilo la questione di legittimità costituzionale è fondata.

La misura dell'oblazione prevista dal censurato art. 22, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Lazio n. 15 del 2008 per la sanatoria degli illeciti "intermedi" sanabili (individuata in un «importo pari al doppio dell'incremento del valore



di mercato dell'immobile») è fissata in termini addirittura doppi rispetto alla sanzione stabilita dall'art. 20 per gli stessi interventi eseguiti in base a titolo annullato e non sanabili, individuata in un importo «pari [...] all'incremento del valore di mercato dello stesso conseguente all'esecuzione delle opere».

La norma censurata ha così dato luogo a un regime sanzionatorio irragionevolmente più favorevole per le più gravi ipotesi delle res sostanzialmente illegittime, e solo tollerate dall'ordinamento per impraticabilità dell'abbattimento, rispetto a quelle meno gravi delle res prive di danno urbanistico con deficit di titolo regolarizzabile.

5.2.- La rilevata irragionevolezza è, altresì, corroborata dal confronto con la normativa statale, che determina la sanzione "alternativa" per gli abusi sopravvenuti (pari al valore venale della porzione eseguita, ai sensi dell'art. 38 t.u. edilizia) in misura sensibilmente maggiore dell'oblazione per il titolo in sanatoria (pari al doppio del contributo di costruzione, ai sensi art. 36 t.u. edilizia).

6.- In conclusione, il duplice confronto della obbligazione per oblazione degli abusi "intermedi" sanabili, stabilita dalla disciplina regionale applicabile *ratione temporis* con gli obblighi pecuniari imposti, sia per gli abusi sostanziali sopravvenuti, sia per quelli originari, evidenzia la complessiva distonia della disciplina con il principio di gradualità del loro trattamento, ragionevolmente correlato al disvalore dell'illecito, evincibile dagli artt. 33, 34, 36 e 38 t.u. edilizia (sentenze n. 185 del 2021, n. 113 e n. 88 del 2019 e n. 98 del 2015).

D'altro canto, il legislatore regionale del 2020, rideterminando l'oblazione, per i titoli in sanatoria rilasciati successivamente alla sua entrata in vigore, nella misura del doppio del contributo di costruzione, si è adeguato al principio di gradualità anche per gli abusi "intermedi", analogamente a quanto stabilito dal legislatore statale e recependo le indicazioni rese da questa Corte nella sentenza n. 2 del 2019 per gli abusi gravi (così il novellato art. 22, comma 2, lettera b, della legge reg. Lazio n. 15 del 2008).

7.- Deve essere dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, lettera b), della legge reg. Lazio n. 15 del 2008, nel testo in vigore anteriormente alle modifiche apportate dall'art. 2, comma 1, lettera c), numero 2), della legge reg. Lazio n. 1 del 2020.

Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale - è appena il caso di precisarlo - non deriva alcun "vuoto" di disciplina atteso che, per la determinazione dell'oblazione relativa ai titoli in sanatoria rilasciati anteriormente alla entrata in vigore della legge reg. Lazio n. 1 del 2020, potrà applicarsi il criterio previsto dalla legislazione statale che, cedevole rispetto alla legislazione regionale (art. 2, comma 3, t.u. edilizia), rispande la sua operatività al venir meno della norma costituzionalmente illegittima.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, lettera b), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia), nel testo in vigore anteriormente alle modifiche apportate dall'art. 2, comma 1, lettera c), numero 2), della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1 (Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione).*

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

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

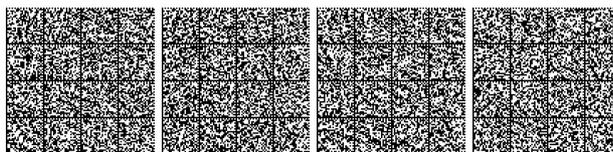
Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'1 luglio 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 166

*Sentenza 25 maggio - 1° luglio 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Spese di giustizia - Spese per consulenti e ausiliari - Importi spettanti all'ausiliario del magistrato nel caso di ammissione al patrocinio a spese dello Stato nel processo civile - Riduzione della metà - Esclusione della riduzione in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2012 (*recte*: 2002), n. 115, art. 130.
- Costituzione, art. 3.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 130 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», promosso dal Tribunale ordinario di Paola, in composizione monocratica, nel procedimento vertente tra F. M. e Generali Italia spa, F. R. e D. R., con ordinanza del 2 novembre 2020, iscritta al n. 171 del registro ordinanze 2021, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numero n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2021.

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

udito nella camera di consiglio del 25 maggio 2022 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

deliberato nella camera di consiglio del 25 maggio 2022.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 2 novembre 2020, iscritta al numero 171 del registro ordinanze 2021, il Tribunale ordinario di Paola, in composizione monocratica, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 130 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», denunciandone il contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

1.1.- Il rimettente riferisce che, nel giudizio promosso da F. M. contro Generali Italia spa, F. R. e D. R., avente a oggetto il risarcimento dei danni conseguenti a un sinistro stradale, è chiamato a provvedere sulla richiesta di liquidazione di compenso avanzata dal professionista designato per l'espletamento della consulenza tecnica d'ufficio medico-legale.



Ad avviso del giudice *a quo*, trattandosi di incarico riguardante accertamenti medici sulla persona, l'onorario dovrebbe essere determinato, ai sensi dell'art. 21 della Tabella allegata al decreto del Ministro della giustizia 30 maggio 2002 (Adeguamento dei compensi spettanti ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite su disposizione dell'autorità giudiziaria in materia civile e penale), in un importo compreso tra euro 48,03 ed euro 290,77, avuto riguardo, ai sensi dell'art. 51, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002, alla difficoltà, alla completezza e al pregio della prestazione resa dall'ausiliario.

Inoltre, non ricorrendo il presupposto dell'urgenza, non andrebbero riconosciuti gli aumenti previsti dal comma 2 del citato art. 51 del d.P.R. n. 115 del 2002; né potrebbe trovare applicazione l'art. 52, comma 1, del medesimo testo unico, non essendo la prestazione resa dal consulente tecnico di eccezionale importanza, complessità e difficoltà.

Sull'importo liquidato dovrebbe poi essere praticata la diminuzione di un terzo, in considerazione del ritardo in cui sarebbe incorso il consulente tecnico, in applicazione del comma 2 del citato art. 52, nonché l'ulteriore riduzione della metà prevista dall'art. 130 del d.P.R. n. 115 del 2002, in quanto la parte attrice è stata ammessa al patrocinio a spese dello Stato.

1.2.- In punto di rilevanza, il Tribunale di Paola ritiene di non poter provvedere sull'istanza di liquidazione senza fare applicazione della norma censurata, a mente della quale, nel processo civile, amministrativo, contabile e tributario gli importi spettanti all'ausiliario del magistrato sono, appunto, ridotti della metà.

1.3.- Con riferimento alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* assume che la disposizione in scrutinio, nella parte in cui non esclude che la diminuzione di un terzo degli importi spettanti all'ausiliario del magistrato sia operata in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002, sia affetta da irragionevolezza, al pari dell'analoga norma, dettata per il processo penale dall'art. 106-*bis* del medesimo d.P.R., la quale, per tale ragione, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, in riferimento rispettivamente all'ausiliario del magistrato e al consulente tecnico di parte, con le sentenze n. 192 del 2015 e n. 178 del 2017.

1.3.1.- A sostegno di tale assunto, il rimettente argomenta che la norma censurata si iscrive nel medesimo plesso normativo, costituito dagli artt. 50 e 54 del d.P.R. n. 115 del 2002 e dal citato d.m. del 30 maggio 2002, con il quale si raccorda l'omologa riduzione prescritta dall'art. 106-*bis* per il processo penale.

A tale riguardo, il giudice *a quo* rileva che i richiamati art. 50 - il quale demanda la determinazione dell'entità delle spettanze dell'ausiliario del magistrato alle tabelle approvate con decreto del Ministro della giustizia di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze - e art. 54 - che stabilisce che «[l]a misura degli onorari fissi, variabili e a tempo è adeguata ogni tre anni in relazione alla variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati verificatasi nel triennio precedente, con decreto dirigenziale del Ministero della giustizia, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze» -, essendo collocati nel Titolo VII della Parte II del d.P.R. n. 115 del 2002, riguardano tutti i processi.

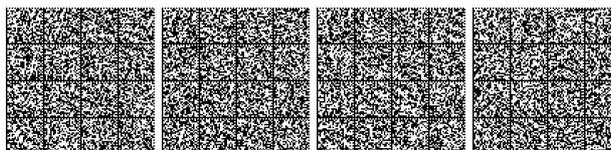
Sottolinea, ancora, il rimettente che le Tabelle alle quali fa riferimento il suddetto art. 50, dopo l'approvazione, con d.m. 30 maggio del 2002, non sono state mai aggiornate.

In tale assetto normativo - soggiunge il giudice *a quo* - si è inserito l'art. 106-*bis*, introdotto dall'art. 1, comma 606, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», con il quale la riduzione dei compensi liquidati a carico dello Stato è stata prevista, ancorché nella inferiore misura di un terzo, anche per il processo penale.

Nell'ordinanza di remissione sono riportati ampi stralci della motivazione della sentenza di questa Corte n. 192 del 2015, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di tale ultima disposizione e, in particolare, i passaggi nei quali la pronuncia ha evidenziato che il legislatore, nell'introdurre, con l'art. 106-*bis* del d.P.R. n. 115 del 2002, un significativo e drastico intervento di riduzione dei compensi spettanti, tra gli altri, all'ausiliario del magistrato, non poteva ignorare che si trattasse di importi che, a norma dell'art. 54 del medesimo d.P.R., avrebbero dovuto essere rivalutati ogni tre anni, in relazione alla variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati.

L'adeguamento previsto dal citato art. 54, ha sottolineato la sentenza indicata, non era mai intervenuto dall'emanazione del d.m. del 30 maggio 2002, così che, dopo oltre un decennio di inerzia amministrativa, la base tariffaria sulla quale calcolare i compensi risultava ormai seriamente sproporzionata per difetto, anche a voler considerare, come richiede l'art. 50 del d.P.R. n. 115 del 2002, che la misura degli onorari in esame, rapportata alle venti tariffe professionali, deve essere temperata in relazione alla natura pubblicistica della prestazione richiesta.

Ricorda il rimettente che, sulla base di tali premesse, la sentenza n. 192 del 2015 ha rilevato che la mancata considerazione dell'omesso adeguamento ai sensi dell'art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002, rende la novella del 2013 irragionevole, posto che, viene sottolineato citando la pronuncia indicata, «non è riconducibile ai pur ampi margini spettanti alla



discrezionalità legislativa una scelta attuata senza una preliminare valutazione complessiva della materia, necessaria per compiere un ragionevole bilanciamento tra esigenze di contenimento della spesa e remunerazione, sia pure secondo i ricordati criteri di contemperamento, degli incarichi in questione».

La Corte - prosegue l'ordinanza di rimessione, sempre citando la sentenza n. 192 del 2015 - ha quindi ritenuto manifestamente irragionevole «un intervento di riduzione della spesa erariale in materia di giustizia - pur, come tale, sicuramente riferibile alla discrezionalità legislativa nel contesto della congiuntura economico-finanziaria - adottato senza attenzione a che la riduzione operi su tariffe realmente congruenti con le stesse linee di fondo del d.P.R. n. 115 del 2002: dunque su tariffe, da un lato, proporzionate (sia pure per difetto, tenendo conto del connotato pubblicistico) a quelle libero-professionali (che per parte loro, nell'ambito di una riforma complessiva dei criteri di liquidazione, sono state aggiornate) e, dall'altro, preservate nella loro elementare consistenza in rapporto alle variazioni del costo della vita».

Il Tribunale di Paola ha poi richiamato la sentenza n. 178 del 2017, con la quale questa Corte ha esteso la dichiarazione di illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 106-*bis* del d.P.R. n. 115 del 2002 agli onorari del consulente tecnico di parte.

Ad avviso del giudice *a quo*, la medesima *ratio* decidendi, che fa discendere l'irragionevolezza della disposizione dall'essere il significativo e drastico intervento di riduzione dei compensi intervenuto su tariffe ormai già seriamente sproporzionate per difetto, in quanto non aggiornate da oltre un decennio, dovrebbe condurre alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 130 del d.P.R. n. 115 del 2002 nella parte in cui non esclude che la diminuzione della metà degli importi spettanti all'ausiliario del magistrato sia operata in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 del citato testo unico.

Osserva, in proposito, il Tribunale di Paola che la disposizione censurata, non solo si innesta, al pari dell'art. 106-*bis*, sugli artt. 50 e 54 del d.P.R. n. 115 del 2002, ma prevede una riduzione ancora maggiore di quella, pari a un terzo, stabilita per il processo penale, e che, ciò nondimeno, gli importi tariffari di cui alle tabelle ministeriali approvate con d.m. 30 maggio 2002 non sono stati mai aggiornati.

Né il riferimento alle pronunce costituzionali aventi ad oggetto l'art. 106-*bis* del d.P.R. n. 115 del 2002 implicherebbe un indebito parallelismo tra ambiti processuali differenti e quindi la negazione dell'indiscussa discrezionalità del legislatore nel compiere scelte diverse in relazione a modelli processuali distinti.

È ben vero, argomenta il rimettente, che, come in diverse occasioni evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, il legislatore può modulare diversamente il compenso dell'ausiliario nel processo civile e in quello penale.

Nondimeno, in nessuno dei suddetti giudizi la legge può introdurre drastiche riduzioni di compensi «limitandosi a prescrivere un adeguamento di fatto mai realizzato, nonostante il cospicuo tempo decorso».

In aggiunta, non costituirebbe un «apprezzabile elemento differenziale», ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale, la circostanza che l'art. 130, ora in esame, fosse inserito nel corpo del d.P.R. n. 115 del 2002 sin dalla sua emanazione, mentre l'art. 106-*bis* è stato introdotto solo con l'art. 1, comma 606, lettera *b*), della legge n. 147 del 2013, dal momento che le norme «non sono date una volta per tutte ed irrigidite nella configurazione iniziale, ma vivono e si definiscono nel tempo attraverso le continue applicazioni che ricevono nei nuovi contesti (ordinamentali, ma anche economico-sociali), nei quali operano».

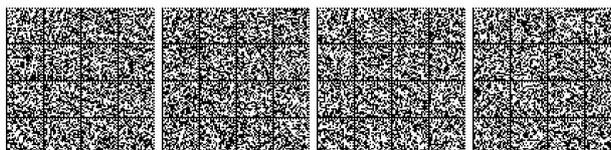
Lo scrutinio di ragionevolezza andrebbe pertanto condotto interpretando la norma nel contesto ordinamentale sussistente al momento della sua applicazione.

Sottolinea, ancora, il giudice rimettente che, nel caso di specie, l'applicazione della disposizione censurata condurrebbe alla liquidazione di un compenso per il consulente tecnico d'ufficio pari ad euro 145,38, e tale importo risulterebbe inadeguato all'attuale valore economico e sociale dell'attività svolta, alla durata dell'incarico e alla stessa dignità della professione esercitata dal consulente, pur tenendo conto dell'interesse pubblico che permea la disciplina degli ausiliari del magistrato e del patrocinio a spese dello Stato.

Da ultimo, il giudice *a quo* rileva che il tenore letterale della disposizione denunciata non rende praticabile un'interpretazione conforme all'art. 3 Cost.

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

2.1.- Ad avviso della difesa statale, le enunciazioni espresse nelle sentenze n. 192 del 2015 e n. 178 del 2017 non sarebbero invocabili in riferimento alla disposizione in questione, in quanto riguardano il processo penale, la cui diversità, rispetto al processo civile, è stata in più occasioni valorizzata dalla giurisprudenza costituzionale in ragione della differenza tra le situazioni comparate, costituite, da una parte, dagli interessi civili, e, dall'altra, dalle situazioni tutelate che sorgono per effetto dell'esercizio dell'azione penale.



Osserva, ancora, l'Avvocatura generale dello Stato che la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 106-bis del d.P.R. n. 115 del 2002 non può estendersi anche alla norma censurata, posto che la novella legislativa scrutinata nelle sentenze n. 192 del 2015 e n. 178 del 2017 è stata esaminata «tenendo conto del fatto che si tratta di disposizione inserita in un contesto con una base tariffaria introdotta nel 2002 e mai rivista, nonostante la previsione di aggiornamento triennale contenuta nell'art. 54 del citato testo unico».

Le citate pronunce di illegittimità costituzionale - chiarisce l'interveniente - si basano «sulle ragioni della valutazione compiuta dal legislatore del 2013, intervenuto su una materia già caratterizzata dalla incongruità dei compensi previsti dalle tabelle adottate nel 2002», né può considerarsi priva di rilievo, ai fini del sindacato di ragionevolezza, la circostanza per la quale la norma censurata, a differenza dell'art. 106-bis, fosse già inserita nell'originario corpo del d.P.R. n. 115 del 2002.

Contrariamente a quanto assunto dal rimettente, l'originario inserimento dell'art. 130 nel t.u. sulle spese di giustizia sarebbe determinante, in quanto, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, il mancato aggiornamento periodico dei compensi per gli ausiliari del magistrato è dipeso da omissioni amministrative non risolvibili attraverso un intervento della Corte, ma con «altri rimedi», come il ricorso avverso il silenzio dell'amministrazione ex art. 117 del 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).

Nel giudizio di legittimità costituzionale dette omissioni costituirebbero dunque un mero inconveniente di fatto.

Da ultimo, il Presidente del Consiglio dei ministri rammenta che la disciplina del patrocinio a spese dello Stato è riconducibile alla materia processuale, nella quale il legislatore gode di ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte adottate.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Paola, in composizione monocratica, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 130 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)» - a mente del quale, in caso di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, gli importi spettanti, tra gli altri, all'ausiliario del magistrato sono ridotti della metà -, denunciandone il contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

1.1.- Ad avviso del rimettente, la norma censurata, nella parte in cui non esclude che tale decurtazione sia operata in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002, introdurrebbe una significativa diminuzione di compensi già seriamente sproporzionati per difetto, perché computati sulla base di parametri mai aggiornati dall'approvazione delle Tabelle allegate al Decreto del Ministro della giustizia 30 maggio 2002 (Adeguamento dei compensi spettanti ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite su disposizione dell'autorità giudiziaria in materia civile e penale).

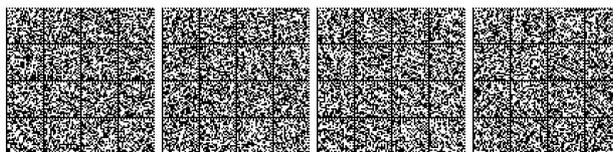
La disposizione in scrutinio sarebbe quindi affetta da irragionevolezza, al pari della norma, di analogia portata precettiva, dettata dall'art. 106-bis del d.P.R. n. 115 del 2002 per il processo penale, la quale, proprio in forza dell'anomalia qui denunciata, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, in riferimento rispettivamente all'ausiliario del magistrato e al consulente tecnico di parte, con le sentenze di questa Corte n. 192 del 2015 e n. 178 del 2017.

2.- La questione è fondata.

2.1.- La relazione funzionale che, attraverso l'atto di designazione, si instaura tra l'ausiliario del magistrato e l'ufficio giudiziario costituisce un munus publicum (sentenze n. 102 del 2021 e n. 88 del 1970), dal cui utile svolgimento sorge un diritto al compenso disciplinato dalle disposizioni del Titolo VII della Parte II del d.P.R. n. 115 del 2002, nonché, in forza del rinvio operato dall'art. 50 di tale testo unico, da tabelle approvate con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 17, commi 3 e 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

La *ratio* di tale plesso normativo - il quale, essendo espressamente riferito, come indicato nel Titolo VII, agli «[a]usiliari del magistrato nel processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario», detta una disciplina comune a tutti gli ordinamenti processuali - è orientata a contemperare il carattere pubblicistico della funzione di ausilio dell'attività giudiziaria con l'esigenza di non svilire l'impegno garantito dal professionista designato.

L'adeguatezza della remunerazione dell'ausiliario, imposta dal principio di ragionevolezza, è assicurata dal rapporto di proporzionalità tra i valori tabellari dei compensi e le corrispondenti tariffe libero-professionali di mercato, ancorché con una riduzione, avuto riguardo alla connotazione pubblicistica dell'istituto (sentenze n. 89 del 2020 e n. 192 del 2015).



Se ne trae conferma dalla formula dell'art. 50, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, il quale individua il parametro di base per la determinazione ministeriale degli importi relativi agli onorari per gli ausiliari del magistrato «nelle tariffe professionali esistenti, eventualmente concernenti materie analoghe», sia pure avvertendo della necessità di contemporaneamente tale metodo di quantificazione con la natura pubblicistica della prestazione resa.

2.2.- All'indicata finalità di bilanciamento tra l'interesse al contenimento delle spese del processo e l'esigenza di remunerazione dei professionisti designati risponde anche la fissazione, ad opera della normativa in esame (artt. 51, 52 e 53 del d.P.R. n. 115 del 2002), di criteri di liquidazione volti a commisurare il quantum delle spettanze all'entità, alla complessità e all'urgenza dell'opera prestata, «senza dar luogo a duplicazioni di sorta e senza svilire l'impegno assicurato dall'ausiliario» (sentenza n. 90 del 2019).

2.3.- Ancora, in linea con le indicate direttrici, l'art. 54 t.u. spese di giustizia stabilisce che l'adeguamento della misura degli onorari deve avvenire ogni tre anni, in relazione alla variazione, accertata dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), «dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, verificatasi nel triennio precedente, attraverso un decreto dirigenziale del Ministero della giustizia, adottato di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze».

2.4.- Nei procedimenti in cui vi sia ammissione al patrocinio a spese dello Stato, nei quali l'ordinamento tende a garantire a coloro che non sono in grado di sopportare il costo di un processo «l'effettività del diritto ad agire e a difendersi in giudizio, che il secondo comma [dell'] art. 24 Cost. espressamente qualifica come diritto inviolabile» (sentenza n. 157 del 2021), è cruciale l'individuazione di un «punto di equilibrio tra garanzia del diritto di difesa per i non abbienti e necessità di contenimento della spesa pubblica in materia di giustizia» (sentenza n. 47 del 2020).

A tale ultima esigenza risponde l'art. 130 del d.P.R. n. 115 del 2002, qui in scrutinio, a mente del quale i compensi spettanti al difensore, all'ausiliario del magistrato e al consulente di parte sono ridotti della metà.

Questa Corte ha già avuto modo di pronunciarsi sulla ragionevolezza di tale decurtazione, affermando, con specifico riferimento agli onorari del difensore, che «la garanzia costituzionale del diritto di difesa non esclude, quanto alle sue modalità, la competenza del legislatore a darvi attuazione sulla base di scelte discrezionali non irragionevoli» (ordinanza n. 350 del 2005).

In merito alla dimidiazione imposta dall'art. 130 del d.P.R. n. 115 del 2002, si è anche precisato che, stante l'ampia discrezionalità del legislatore nella materia in questione - essendo il patrocinio a carico dell'erario un istituto di diritto processuale -, il criterio di determinazione del compenso spettante al difensore della parte ammessa allo stesso non impone al professionista un sacrificio tale da risolvere il ragionevole legame che intercorre tra l'onorario a lui spettante e il relativo valore di mercato, trattandosi semplicemente di una modalità parzialmente diversa di determinazione del compenso medesimo (ordinanza n. 122 del 2016).

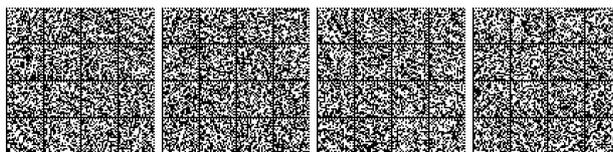
3.- Come sopra ricordato, questa Corte si è già espressa anche in merito alla particolare situazione, oggetto del presente giudizio, in cui la riduzione imposta in ragione dell'ammissione di una parte al patrocinio a spese dello Stato operi su un onorario la cui base tariffaria non sia stata aggiornata alle variazioni del potere di acquisto della moneta.

La più volte citata sentenza n. 192 del 2015, alle cui argomentazioni si è allineata la successiva pronuncia n. 178 del 2017, ha, anzitutto, rilevato che il legislatore, nel prevedere - attraverso l'introduzione dell'art. 106-*bis* del d.P.R. n. 115 del 2002 - che, come nei procedimenti civili, anche in quelli penali con ammissione della parte al patrocinio per i non abbienti debba farsi luogo alla riduzione, sia pure nella diversa misura di un terzo, degli onorari spettanti, tra gli altri, all'ausiliario del magistrato, «non poteva ignorare come si trattasse di compensi che, a norma dell'art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002, avrebbero dovuto essere periodicamente rivalutati».

L'adeguamento previsto dall'art. 54 del citato testo unico - evidenziava nell'occasione questa Corte - non è mai intervenuto dall'emanazione del decreto ministeriale del 30 maggio 2002, così che, dopo oltre un decennio di inerzia amministrativa, la base tariffaria sulla quale calcolare i compensi risultava già allora seriamente sproporzionata per difetto, pur considerando il contemperamento imposto dalla natura pubblicistica della prestazione.

Sulla scorta di tali premesse, è stato ritenuto affetto da irragionevolezza l'intervento di riduzione della spesa erariale in materia di giustizia adottato dal legislatore senza verificare che la decurtazione operasse su importi effettivamente congruenti con le stesse linee di fondo del d.P.R. n. 115 del 2002, «dunque su tariffe, da un lato, proporzionate (sia pure per difetto, tenendo conto del connotato pubblicistico) a quelle libero-professionali (che per parte loro, nell'ambito di una riforma complessiva dei criteri di liquidazione, sono state aggiornate) e, dall'altro, preservate nella loro elementare consistenza in rapporto alle variazioni del costo della vita» (sentenza n. 192 del 2015).

È stata quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 106-*bis* del d.P.R. n. 115 del 2002, come introdotto dall'art. 1, comma 606, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», nella parte in cui non esclude che la diminuzione



di un terzo degli importi - rispettivamente spettanti all'ausiliario del magistrato (sentenza n. 192 del 2015) e al consulente tecnico di parte (sentenza n. 178 del 2017) nel processo penale - sia operata in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 dello stesso d.P.R. n. 115 del 2002.

3.1.- Questa Corte ha inteso così conservare la norma censurata, sia pure condizionandone l'applicazione all'adeguamento tabellare alle scadenze indicate dalla legge, di modo che il giudice comune possa praticare la riduzione dei compensi solo quando la tariffa posta a fondamento del provvedimento di liquidazione sia conforme alla prescrizione di aggiornamento periodico.

Tale soluzione riposa sull'assunto per il quale l'adeguamento imposto dall'art. 54 del citato d.P.R. 115 del 2002 svolge una fondamentale funzione di riequilibrio e di stabilizzazione del sistema, in quanto assicura la ragionevolezza della liquidazione, pur a fronte di una riduzione delle tariffe (sentenza n. 89 del 2020).

3.2.- Il dispositivo delle sentenze n. 192 del 2015 e n. 178 del 2017 sottende un'enunciazione di portata generale che, contrariamente a quanto ritenuto dall'Avvocatura generale dello Stato, trascende la ragione contingente che ha dato occasione allo scrutinio di irragionevolezza dell'art. 106-bis del d.P.R. n. 115 del 2002, identificabile nella obsolescenza degli importi tabellari nel momento in cui la novella legislativa del 2013 ha esteso la riduzione dei compensi anche al processo penale.

L'irragionevolezza della norma censurata risiede dunque nella possibilità, derivante dalla sua combinazione con il sistema di determinazione dei compensi delineato dagli artt. 50 e 54 del d.P.R. n. 115 del 2002, che il dimezzamento imposto dall'ammissione al patrocinio a spese dello Stato operi su una base tariffaria già di per sé sproporzionata per difetto.

Un meccanismo normativo siffatto, invero, produce effetti incongrui rispetto al fine perseguito, ove la prevista riduzione si associ all'omesso adeguamento ministeriale dell'importo base.

3.3.- È ben vero che il patrocinio a spese dello Stato è espressione di un bilanciamento rimesso alla discrezionalità del legislatore, il quale può conseguire il risultato della garanzia dell'accesso alla tutela giurisdizionale conformando gli istituti nel modo che reputa più opportuno, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarità delle scelte adottate (sentenze n. 80 e 47 del 2020, n. 97 del 2019; ordinanza n. 3 del 2020).

Nondimeno, una norma che, come quella in scrutinio, decurti significativamente la remunerazione di un'attività professionale svolta nell'interesse della giustizia, può ritenersi ragionevole solo se la misura del sacrificio inflitto al professionista sia correttamente calibrata rispetto al fine di riduzione della spesa erariale.

Come già ricordato, affinché tale canone di adeguatezza possa ritenersi soddisfatto, la decurtazione deve essere operata su tariffe preservate nella loro elementare consistenza in relazione alle variazioni del costo della vita (sentenza n. 192 del 2015).

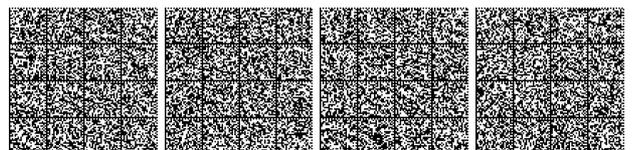
Tale enunciazione deve essere ribadita anche in riferimento alla fattispecie ora in esame, nella quale il rapporto di proporzione tra l'onorario dell'ausiliario e la tariffa libero-professionale sarebbe irrimediabilmente reciso, ove la già pesante riduzione della metà intervenisse su importi tabellari che, a causa della protratta svalutazione, risultino già di per sé significativamente distanti dai valori di mercato.

3.4.- Né, in senso contrario, può annettersi rilievo ai profili di specificità del processo penale rispetto alle liti civili adottati dalla difesa dello Stato per escludere la riproducibilità, nell'odierno giudizio, della *ratio* decidendi posta a base della dichiarazione di illegittimità costituzionale del meccanismo di riduzione degli onorari previsto per il processo penale.

La peculiarità di quest'ultimo rispetto ai procedimenti civili o amministrativi si coglie soprattutto nella diversità dell'azione penale rispetto alle domande proposte davanti ai giudici dei diritti o degli interessi, per la quale è approntato, proprio in considerazione delle particolari esigenze di difesa del soggetto che la subisce, un sistema di garanzie che ne assicuri al meglio l'effettività (sentenze n. 157 del 2021 e n. 237 del 2015).

La necessità di garantire ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi davanti a ogni giurisdizione, prevista dall'art. 24, terzo comma, Cost., non postula che «gli appositi istituti» siano modellati in termini sovrapponibili per tutti i tipi di azione e di giudizio (sentenze n. 35 del 2019 e n. 237 del 2015).

3.4.1.- Se a diversi processi possono corrispondere, in base a scelte discrezionali del legislatore, discipline differenziate anche degli stessi istituti (sentenza n. 78 del 2002), per converso, nel caso in cui la legge delinea, in riferimento alla medesima fattispecie, normative per il processo civile e per quello penale sostanzialmente sovrapponibili - come avviene nella specie, sia pure con la significativa differenza delle decurtazioni dei compensi tra un terzo e la metà rispettivamente spettanti agli ausiliari del magistrato - una differente modulazione dello scrutinio di ragionevolezza si rivelerebbe ingiustificata.



Tale situazione ricorre nella fattispecie, qui in esame, della liquidazione dei compensi per l'ausiliario del magistrato in caso di ammissione al patrocinio a carico dell'erario, rispetto alla quale il legislatore, estendendo al processo penale il meccanismo di decurtazione degli onorari già previsto, sia pure in misura maggiore, per gli altri giudizi, ha inteso allineare, con specifico riferimento alla materia in esame, i diversi sistemi processuali.

Non può, inoltre, trascurarsi come una finalità di unificazione della normativa emerge dalla stessa disciplina dell'adeguamento tariffario, che il Titolo VII della Parte II del t.u. spese di giustizia riferisce espressamente a tutti i processi, ivi compreso quello penale.

Né, del resto, la *ratio* decidenti delle indicate sentenze n. 192 del 2015 e n. 178 del 2017 valorizza le peculiarità del processo penale, esprimendo, invece, un generale canone di proporzionalità e di adeguatezza nel bilanciamento tra giusta remunerazione del professionista ed esigenze della spesa pubblica, che trascende le particolarità dei singoli modelli processuali.

4.- In definitiva, il mancato funzionamento del meccanismo di equilibrio insito nell'art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002 recide la necessaria correlazione tra il compenso per l'ausiliario del magistrato ed i valori di mercato, così facendo venir meno quel rapporto di connessione razionale e di proporzionalità tra il mezzo predisposto dal legislatore e il fine che lo stesso ha inteso perseguire, che è alla base della ragionevolezza della scelta legislativa (sentenza n. 102 del 2021).

5.- Per tali ragioni, l'art. 130 del d.P.R. n. 115 del 2002 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non esclude che la riduzione della metà degli importi spettanti all'ausiliario del magistrato sia operata in caso di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 dello stesso d.P.R. n. 115 del 2002.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 130 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», nella parte in cui non esclude che la riduzione della metà degli importi spettanti all'ausiliario del magistrato sia operata in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 dello stesso d.P.R. n. 115 del 2002.*

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

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'1 luglio 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 167

*Sentenza 9 giugno - 1° luglio 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Privilegio, pegno e ipoteca - Privilegio generale mobiliare sui crediti per provvigioni - Estensione al credito di rivalsa per l'imposta sul valore aggiunto (IVA) sulle provvigioni dovute per l'ultimo anno di prestazione in favore dell'agente che svolge una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale - Omessa previsione - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Codice civile, art. 2751-*bis*, numero 3); legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, comma 474, modificativo dell'art. 2751-*bis*, numero 2), cod. civ.
- Costituzione, art. 3.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giuliano AMATO;

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2751-*bis*, numero 3), del codice civile, e dell'art. 1, comma 474, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), modificativo dell'art. 2751-*bis*, numero 2), cod. civ., promosso dal Giudice delegato presso il Tribunale ordinario di Udine, sezione seconda civile, sull'istanza proposta da V. V. di ammissione al passivo del fallimento Edilvalli Arredi srl in liquidazione, con ordinanza del 7 maggio 2021, iscritta al n. 166 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;

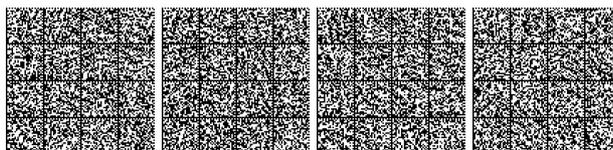
udito nella camera di consiglio dell'8 giugno 2022 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

deliberato nella camera di consiglio del 9 giugno 2022.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 7 maggio 2021 (r. o. n. 166 del 2021), il Giudice delegato presso il Tribunale ordinario di Udine ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2751-*bis*, numero 3), del codice civile e dell'art. 1, comma 474, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

Il giudice rimettente premette che la ricorrente, la quale era stata legata da un contratto di agenzia con la società fallita, aveva chiesto di essere ammessa al passivo del fallimento con il privilegio generale sui beni mobili di cui al numero 3) dell'art. 2751-*bis* cod. civ. sia per il credito relativo alle provvigioni maturate nell'ultimo anno, sia per quello di rivalsa dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) sulle fatture da emettere al momento del pagamento.



Il giudice *a quo* evidenzia che la formulazione letterale della predetta disposizione, considerata anche la natura eccezionale della stessa, in quanto derogatoria al principio della *par condicio creditorum*, laddove prevede che il privilegio generale spetta all'agente di commercio rispetto alle provvigioni derivanti dal rapporto di agenzia dovute per l'ultimo anno di prestazione e alle indennità dovute per la cessazione del rapporto medesimo, non consente di riconoscere l'invocato privilegio generale anche in relazione al credito di rivalsa.

Il Giudice delegato presso il Tribunale di Udine dubita peraltro della compatibilità di tale assetto normativo con l'art. 3 Cost.

In punto di rilevanza, osserva che dalla decisione sull'applicabilità del privilegio generale sui beni mobili anche al credito di rivalsa della ricorrente, deriva nella fattispecie rimessa alla sua decisione la concreta possibilità, o no, della stessa di soddisfarsi nella procedura concorsuale.

In punto di non manifesta infondatezza, il giudice rimettente assume, in primo luogo, un possibile contrasto dell'art. 2751-*bis*, numero 3), cod. civ. con il principio di ragionevolezza espresso dall'art. 3 Cost., laddove non riconosce il privilegio generale sui beni mobili anche per il credito di rivalsa dell'agente.

In particolare, considerata la finalità dell'art. 2751-*bis* cod. civ., riconosciuta dalla stessa giurisprudenza costituzionale (è citata la sentenza n. 1 del 2000), di assicurare una collocazione privilegiata a determinati crediti derivanti dall'attività lavorativa svolta in forma subordinata o autonoma, in vista del soddisfacimento delle esigenze di sostentamento del lavoratore, il mancato pagamento dell'IVA da parte del preponente, atteso che l'agente è invece comunque tenuto a versarla all'Erario al momento dell'espletamento del servizio, si tradurrebbe, in concreto, in una decurtazione dello stesso credito per provvigioni, ossia delle somme percepite per lo svolgimento della propria attività. Nell'ipotesi di apertura di una procedura concorsuale a carico del preponente, infatti, il solo privilegio speciale sui beni ai quali si riferisce il servizio contemplato dall'art. 2758, secondo comma, cod. civ. non consentirebbe all'agente di recuperare il credito di rivalsa «non essendoci “beni” del preponente cui possa riferirsi in modo specifico il servizio prestato dall'agente». Tale effetto distorsivo, sottolinea lo stesso giudice rimettente, si verifica in concreto in quanto l'art. 26, comma 2, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto) consente di emettere una nota di variazione a credito dell'IVA non incassata solo al termine della procedura concorsuale.

Sotto questo profilo, la violazione dell'art. 3 Cost. si appunterebbe, in sostanza, sulla circostanza che la mancata estensione del privilegio al credito per rivalsa IVA esposto nelle fatture emesse per il pagamento delle provvigioni finirebbe con il ridondare in un parziale mancato riconoscimento della collocazione privilegiata dei crediti dell'agente per provvigioni.

Il Giudice delegato presso il Tribunale di Udine dubita, inoltre, della compatibilità con l'art. 3 Cost., dell'art. 1, comma 474, della legge n. 205 del 2017, che - come chiarito dalla citata sentenza n. 1 del 2020 - ha esteso il privilegio al credito per rivalsa IVA a tutti i rapporti di lavoro autonomo rientranti nella nozione di cui all'art. 2222 cod. civ., escludendo irragionevolmente gli agenti di commercio, che pure sono lavoratori autonomi.

2.- Con atto depositato in data 19 novembre 2021 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto dichiararsi le questioni non fondate.

L'interveniente rileva, in primo luogo, che l'esigenza di estendere, con l'art. 1, comma 474, della legge n. 205 del 2017, il privilegio generale sui beni mobili anche al credito di rivalsa dei soli professionisti, dipende dal fatto che esclusivamente per questi ultimi, e non anche per le altre categorie indicate nell'art. 2751-*bis* cod. civ., la prestazione, di norma, non riguarda beni, mobili o immobili, oggetto di cessione o dell'attività di servizio, rispetto ai quali possano efficacemente operare i privilegi speciali di cui agli artt. 2758, secondo comma, e 2772, terzo comma, cod. civ.

Sottolinea inoltre il Presidente del Consiglio dei ministri che sulle medesime questioni sollevate dall'ordinanza di rimessione questa Corte si è già pronunciata con la sentenza n. 1 del 2020, la quale ha precisato in via interpretativa che il credito di rivalsa trova più generale applicazione per i prestatori d'opera anche non intellettuale (in virtù dei principi sanciti, a propria volta, dalla citata sentenza n. 1 del 1998), e non - di contro - per le altre categorie contemplate dall'art. 2751-*bis* cod. civ., compresa quella degli agenti. Sottolinea, in particolare, l'Avvocatura generale che, per dette categorie, il riconoscimento dei soli privilegi di cui agli artt. 2758, secondo comma, e 2772, terzo comma, cod. civ. costituisce una scelta riservata in modo insindacabile al legislatore, cui resta comunque rimessa la possibilità di introdurre, pure in questi casi, una disciplina di maggior tutela del credito di rivalsa IVA.

Con riguardo agli effetti sostanziali, anche rispetto alla riduzione dello stesso credito per provvigioni, determinati dall'art. 26, comma 2, del d.P.R. n. 633 del 1972, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che, peraltro, per le procedure incardinate dalla data del 23 luglio 2021, la predetta norma è stata modificata dall'art. 18 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, nel senso che, nell'ipotesi di omesso pagamento, in tutto o in parte, del corrispettivo dovuto per la cessione di beni e per la prestazione di servizi, il creditore può effettuare la variazione in diminuzione dell'imponibile fin dal momento dell'apertura della procedura.



*Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 7 maggio 2021 (r. o. n. 166 del 2021), il Giudice delegato presso il Tribunale ordinario di Udine ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2751-*bis*, numero 3), del codice civile e dell'art. 1, comma 474, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020).

Il giudice rimettente evidenzia che la ricorrente, la quale era stata legata da un contratto di agenzia con la società fallita, aveva chiesto di essere ammessa al passivo della procedura concorsuale con il privilegio generale sui beni mobili non solo per il credito relativo alle provvigioni maturate nell'ultimo anno - secondo quanto già contemplato espressamente dal numero 3) del richiamato art. 2751-*bis* cod. civ. -, ma anche per quello di rivalsa dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) gravante sulle provvigioni stesse; ciò che invece non era previsto al momento della promozione della questione, a differenza dalla fattispecie di cui al precedente numero 2) relativa ai compensi percepiti dal prestatore di lavoro autonomo, intellettuale e non, il cui privilegio mobiliare si estendeva anche al credito di rivalsa IVA.

Il Giudice delegato presso il Tribunale di Udine dubita tuttavia della compatibilità di tale assetto normativo con l'art. 3 Cost. in ragione dell'ingiustificata disciplina differenziata rispetto alla fattispecie del lavoro autonomo, maggiormente garantito dalla estensione del privilegio mobiliare anche al credito di rivalsa IVA.

2.- Le sollevate questioni di legittimità costituzionale sono ammissibili sia sul piano della rilevanza, sia su quello della motivazione della non manifesta infondatezza.

Il giudice *a quo* deve stabilire, al fine della formazione dello stato passivo, se il privilegio mobiliare del credito dell'agente - per provvigioni maturate nell'ultimo anno, oltre che per le indennità dovute per la cessazione del rapporto - si estenda, o no, anche al credito a titolo di rivalsa dell'IVA gravante sulle provvigioni.

A tal fine il giudice rimettente è chiamato a fare applicazione delle disposizioni censurate e tanto è sufficiente per ritenere la rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale; rilevanza che va valutata in ingresso del giudizio incidentale a prescindere dalla maggiore o minore ricaduta che l'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale, in ipotesi anche solo parziale rispetto al petitum del giudice rimettente, possa avere nel giudizio principale (sentenza n. 41 del 2021).

La costante giurisprudenza di questa Corte afferma, infatti, che la rilevanza delle questioni deve essere valutata alla luce delle circostanze sussistenti al momento del provvedimento di remissione (sentenze n. 270, n. 244 e n. 85 del 2020).

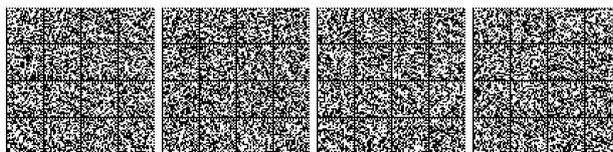
La rilevanza della denunciata violazione del principio di eguaglianza non è poi esclusa dalla circostanza che recentemente (dopo l'ordinanza di remissione) il legislatore abbia posto rimedio, in termini più ampi, alle criticità denunciate dal giudice rimettente, ponendo una disciplina innovativa, operante per il futuro. Infatti, l'art. 18 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, ha modificato la disciplina del recupero dell'IVA su crediti non riscossi nelle procedure concorsuali, novellando l'art. 26 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto) nel senso di consentire, nell'ipotesi di omessa riscossione dei crediti vantati nei confronti dei cessionari o contraenti coinvolti in procedure concorsuali, di effettuare le variazioni in diminuzione dell'IVA sin dall'apertura della procedura ovvero senza dover attendere la conclusione della stessa.

Né tale sopravvenienza implica la restituzione degli atti per *ius superveniens*.

Ampiamente sufficiente è poi la motivazione dell'ordinanza di remissione quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

3.- All'esame delle questioni, è opportuno premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento nel quale si collocano le disposizioni censurate.

L'art. 2751-*bis* cod. civ. è stato introdotto nell'ordinamento dall'art. 2 della legge 29 luglio 1975, n. 426 (Modificazioni al codice civile e alla legge 30 aprile 1969, n. 153, in materia di privilegi), al fine di attribuire ai lavoratori subordinati, ai professionisti e ad altri lavoratori autonomi, agli agenti, ai coltivatori diretti (e assimilati), agli artigiani e ai soci di società ed enti cooperativi di produzione e lavoro, un privilegio generale sui beni mobili del soggetto in favore del quale avevano prestato la propria attività per determinati crediti sorti entro un certo lasso temporale (individuato, in coerenza con il principio di legalità sancito dall'art. 2745 cod. civ. che presidia l'individuazione dei crediti privilegiati, per ciascuno di essi dalla stessa norma) sul modello di quanto inizialmente previsto per i lavoratori subordinati con la legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale).



In particolare, il numero 1) dell'art. 2751-*bis* cod. civ. - che ha riguardato il lavoro subordinato - ha previsto il privilegio generale sui mobili per «le retribuzioni dovute, sotto qualsiasi forma, ai prestatori di lavoro subordinato e tutte le indennità dovute per effetto della cessazione del rapporto di lavoro, nonché il credito del lavoratore per i danni conseguenti alla mancata corresponsione, da parte del datore di lavoro, dei contributi previdenziali ed assicurativi obbligatori ed il credito per il risarcimento del danno subito per effetto di un licenziamento inefficace, nullo o annullabile».

Il numero 2) ha avuto ad oggetto il lavoro autonomo e ha previsto lo stesso privilegio generale sui beni mobili quanto alle «retribuzioni dei professionisti e di ogni altro prestatore d'opera intellettuale dovute per gli ultimi due anni di prestazione».

Il numero 3) ha interessato il rapporto di agenzia e ha contemplato il privilegio sulle «provvigioni derivanti dal rapporto di agenzia dovute per l'ultimo anno di prestazione e le indennità dovute per la cessazione del rapporto medesimo».

La *ratio* dell'art. 2751-*bis* cod. civ. è stata ravvisata da questa Corte nel riconoscimento di una collocazione privilegiata ai crediti ivi indicati in quanto derivanti dalla prestazione di attività lavorativa in senso ampio, svolta in varie forme contrattuali, in particolare come lavoro subordinato o autonomo e, perciò, destinati a soddisfare le esigenze di sostentamento del prestatore (sentenze n. 1 del 2020 e n. 1 del 2000).

4.- Successivamente, la legge di bilancio per l'anno finanziario 2018 (legge n. 205 del 2017) ha previsto, all'art. 1, comma 474, che «[a]ll'articolo 2751-*bis*, numero 2), del codice civile, dopo le parole: “le retribuzioni dei professionisti” sono inserite le seguenti: “, compresi il contributo integrativo da versare alla rispettiva cassa di previdenza ed assistenza e il credito di rivalsa per l'imposta sul valore aggiunto,”».

Per effetto di questo riallineamento, il credito avente ad oggetto il corrispettivo del servizio del “professionista” e il credito per rivalsa dell'IVA gravante sui compensi percepiti dallo stesso hanno lo stesso privilegio generale sui mobili.

Questa Corte (sentenza n. 1 del 2020) ha già osservato in proposito che, anche se il credito di rivalsa per IVA non può dirsi accessorio del credito retributivo, avendo *stricto iure* diversa natura, nondimeno l'inadempimento (o ritardato adempimento) del primo comporta, in termini sostanziali, una decurtazione di quest'ultimo; sicché si giustifica, per i «professionisti» e per «ogni altro prestatore d'opera», l'elevazione del regime del privilegio da quello degli artt. 2758, secondo comma, e 2772, terzo comma, cod. civ. - che risultava di fatto poco efficace, mancando quasi sempre un bene mobile o immobile al quale potesse riferirsi il servizio o l'attività prestata - a quello, di maggior favore, posto dalla disposizione censurata (art. 2751-*bis*, numero 2, cod. civ.).

L'estensione del privilegio mobiliare in esame trova specifica giustificazione nell'esigenza di tutela della «prestazione di attività lavorativa svolta in forma subordinata o autonoma» (ancora sentenza n. 1 del 2000).

5.- Invece, l'art. 2751-*bis*, numero 3), cod. civ. - che, come già ricordato, reca il privilegio generale sui beni mobili in favore dell'agente per i crediti relativi alle provvigioni dovute per l'ultimo anno di prestazione e alle indennità dovute per la cessazione del rapporto medesimo - non contempla l'estensione dello stesso privilegio anche al credito dell'agente per rivalsa dell'IVA gravante sulle provvigioni.

In ciò si sostanzia il *vulnus* denunciato dal giudice rimettente.

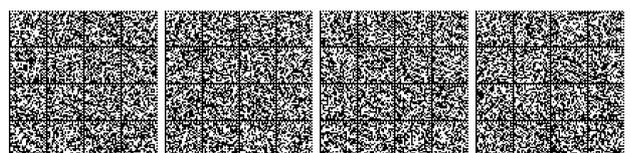
6.- Giova anche ricordare che nel rapporto di agenzia (art. 1742 cod. civ.) una parte assume stabilmente l'incarico di promuovere, per conto dell'altra e a fronte del pagamento di una retribuzione, la conclusione di contratti in una zona determinata, potendo anche assumere la rappresentanza del preponente.

L'agente è dunque una sorta di intermediario tra l'impresa e i suoi clienti.

La peculiarità del rapporto di agenzia deriva dalla circostanza che, per un verso, l'agente impiega le proprie energie lavorative nell'ambito di una stabile collaborazione con il preponente e, per un altro, l'obbligazione di quest'ultimo di corrispondere la provvigione sorge solo con il conseguimento del risultato consistente nella conclusione di affari per conto del preponente stesso.

L'attività dell'agente può consistere in una collaborazione prestata in piena autonomia.

Per altro verso, il rapporto di agenzia non è incompatibile con la soggezione dell'attività lavorativa dell'agente a direttive e istruzioni nonché a controlli, amministrativi e tecnici, più o meno penetranti, in relazione alla natura dell'attività ed all'interesse del preponente. In alcuni casi, la pregnanza delle direttive di quest'ultimo e l'inserimento tendenzialmente stabile dell'agente nell'organizzazione del medesimo comportano che la relativa figura possa essere ricondotta a quella di un collaboratore dell'impresa altrui. Questa ipotesi è espressamente considerata dal legislatore laddove, con l'art. 409, numero 3), del codice di procedura civile, nel testo novellato dalla legge 22 maggio 2017, n. 81 (Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato), fa riferimento, ai fini dell'individuazione della competenza del tribunale ordinario in funzione di giudice del lavoro, anche ai «rapporti di agenzia [...] che si concretino in una prestazione di



opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato. La collaborazione si intende coordinata quando, nel rispetto delle modalità di coordinamento stabilite di comune accordo dalle parti, il collaboratore organizza autonomamente l'attività lavorativa».

Peraltro l'agente può anche rivestire la qualità di imprenditore ove, per l'esercizio della sua attività, ponga in essere un'organizzazione coordinata di fattori produttivi, avvalendosi del lavoro altrui e creando un complesso aziendale materiale.

Altresì l'attività di agente può essere esercitata da una società.

In proposito, con riferimento alla spettanza del privilegio di cui all'art. 2751-*bis* cod. civ., questa Corte ha già chiarito, tuttavia, che l'art. 2751-*bis*, numero 3), cod. civ. deve essere inteso nel senso di escludere dal proprio ambito di applicazione i crediti delle società di capitali, per la diversità causale di tali crediti rispetto a quelli che il legislatore ha inteso tutelare, che devono essere identificati con quelli per lo svolgimento, in forma personale, di un'attività di lavoro, subordinata o autonoma che sia, che costituiscono crediti fondamentali per il sostentamento del lavoratore (sentenza n. 1 del 2000).

La giurisprudenza di legittimità si è conformata a tale principio (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 16 dicembre 2013, n. 27986). Ha tuttavia al contempo precisato che, invece, alle società personali, che esercitano l'attività propria dell'agente, il privilegio generale sui mobili per le provvigioni e le indennità derivanti dal rapporto di agenzia, previsto dall'art. 2751-*bis*, numero 3), cod. civ. può trovare applicazione ove venga accertato, in concreto, che questa ultima è svolta direttamente dagli agenti-soci e che il lavoro ha funzione preminente sul capitale (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 30 settembre 2015, n. 19550).

7.- Inoltre, sempre ai fini dell'inquadramento delle questioni sollevate dal giudice *a quo*, è opportuno ricordare, come ha fatto di recente questa Corte, che, a differenza del credito fiscale, il quale rinviene la propria causa in una prestazione patrimoniale posta dall'ordinamento a carico di un soggetto in base a uno specifico indice di capacità contributiva e destinata a sovvenire a pubbliche spese, quello per rivalsa trova titolo nel potere accordato, a determinate condizioni, dalla legge al soggetto obbligato all'assolvimento del tributo di recuperarne l'onere economico (sentenza n. 101 del 2022).

Nel sistema dell'IVA, il credito di rivalsa, autonomo rispetto a quello per la prestazione, è ad esso soggettivamente e funzionalmente connesso in maniera particolarmente pregnante (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 17 gennaio 2017, n. 1034). Invero, il soggetto passivo (cedente di un bene o prestatore di un servizio) che effettua un'operazione imponibile ed emette fattura, e diviene così debitore dell'imposta nei confronti dell'Erario, ha diritto di rivalersi verso il cessionario o il committente e, in tal modo, il debito tributario è neutralizzato dalla rivalsa, che costituisce un credito del soggetto passivo dell'IVA nei confronti della controparte contrattuale che si aggiunge, per effetto di legge, al corrispettivo pattuito.

Proprio la peculiare valenza del credito di rivalsa aveva comportato, sin dall'istituzione dell'IVA nel nostro ordinamento, la previsione, da parte dell'art. 18 del d.P.R. n. n. 633 del 1972, in favore di colui il quale aveva posto in essere l'operazione imponibile, non solo di un "privilegio speciale" sui beni immobili oggetto della cessione, ovvero della prestazione di servizi, ma anche di un privilegio generale mobiliare, con lo stesso grado di quello previsto per i crediti dello Stato (cui era tuttavia posposto).

La predetta norma era rimasta formalmente in vigore anche dopo che la legge n. 426 del 1975, nel riordinare la disciplina civilistica dei privilegi, era intervenuta sugli artt. 2758 e 2772, terzo comma, cod. civ., prevedendo due privilegi speciali per il credito di rivalsa IVA.

In particolare, l'art. 2758 cod. civ. contempla, al secondo comma, un privilegio speciale per «i crediti di rivalsa verso il cessionario ed il committente previsti dalle norme relative all'imposta sul valore aggiunto, sui beni che hanno formato oggetto della cessione o ai quali si riferisce il servizio». Inoltre, l'art. 2772, terzo comma, cod. civ. stabilisce che «[e]guale privilegio hanno i crediti di rivalsa, verso il cessionario ed il committente, previsti dalle norme relative all'imposta sul valore aggiunto, sugli immobili che hanno formato oggetto della cessione o ai quali si riferisce il servizio».

Questa Corte ha chiarito che il privilegio generale, di cui al predetto art. 18 del d.P.R. n. 633 del 1972, era in realtà stato abrogato da quello speciale successivamente introdotto poiché la disciplina inserita negli artt. 2758, secondo comma, e 2772, terzo comma, cod. civ. dalla predetta legge n. 426 del 1975, aveva previsto una nuova complessiva disciplina della materia dei privilegi (sentenza n. 25 del 1984).

Il credito di rivalsa IVA è stato tutelato così esclusivamente, per lungo tempo, dai due privilegi speciali regolati dagli artt. 2758, secondo comma, e 2772, terzo comma, cod. civ.



Tuttavia, in tale assetto, il credito di rivalsa di fatto resta, il più delle volte, mero credito chirografario perché di solito la prestazione del professionista o del lavoratore autonomo non riguarda un bene, mobile o immobile, oggetto di cessione o al quale si riferisce il servizio o l'attività prestati (sentenza n. 1 del 2020).

Di qui l'art. 1, comma 474, della legge n. 205 del 2017 - attinto anch'esso dalle questioni di legittimità costituzionale sollevate dall'ordinanza di rimessione - è intervenuto sull'art. 2751-*bis*, numero 2), cod. civ., estendendo al credito di rivalsa per l'IVA maturato nei due anni precedenti il privilegio generale mobiliare in favore dei professionisti e, secondo quanto precisato da questa Corte, di ogni altro prestatore d'opera (sentenza n. 1 del 2020). La distinzione tra tali categorie era stata già da lungo tempo superata da una precedente decisione con la quale questa Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2751-*bis*, numero 2), cod. civ., limitatamente alla parola «intellettuale», eliminando così la diversità di disciplina che l'originaria formulazione della disposizione operava tra prestatori d'opera, secondo che quest'ultima fosse «intellettuale» (come per i «professionisti») o no (come era possibile per altri prestatori d'opera), stante l'omogeneità delle categorie di soggetti (e, dunque, di crediti), riconducibili allo stesso tipo contrattuale delineato dall'art. 2222 cod. civ. (sentenza n. 1 del 1998).

8.- Inquadrate nel contesto normativo di cui si è finora detto, le sollevate questioni di legittimità costituzionale sono fondate nei limiti di seguito precisati.

9.- Come noto, i privilegi costituiscono, come le altre cause legittime di prelazione, una deroga al principio della par condicio creditorum sancito dal primo comma dell'art. 2741 cod. civ.

Proprio la valenza derogatoria delle cause legittime di prelazione rispetto al fondamentale principio di eguale concorrenza dei creditori sui beni del comune debitore implica che le norme attributive dei privilegi abbiano natura eccezionale.

In particolare, i privilegi - a differenza del pegno e dell'ipoteca - non dipendono da un peculiare vincolo su un bene del debitore, ma sono attribuiti dal legislatore a determinati crediti in ragione (e nella misura) della meritevolezza della relativa causa.

Ne deriva, pertanto, che «[l]'efficienza di un sistema siffatto è garantita dall'equilibrio tra la regola della parità dei creditori e l'eccezione del regime preferenziale, giacché l'indiscriminata proliferazione dei privilegi potrebbe vanificare la stessa funzionalità del trattamento privilegiato» (sentenza n. 101 del 2022). Vi è dunque che solo la legge può incidere, in base ad una nuova valutazione, sull'ordine di valori espresso dalla regola della par condicio creditorum, selezionando le cause del credito che, ai sensi dell'art. 2745 cod. civ., costituiscano la ragione giustificatrice della creazione di nuovi privilegi (sentenze n. 101 del 2022 e n. 326 del 1983).

Nell'esercizio delle relative valutazioni è riconosciuta al legislatore un'ampia discrezionalità (da ultimo, ancora sentenza n. 101 del 2022), e ciò anche in ordine alla scelta sulla natura, generale o speciale, del privilegio mobiliare e sulla graduazione all'interno dei crediti privilegiati.

Questa Corte ha più volte ribadito che, in materia di privilegi, anche in considerazione del carattere politico-economico delle scelte che presiedono al riconoscimento della natura privilegiata di dati crediti, non è possibile utilizzare lo strumento del giudizio di legittimità costituzionale per introdurre, sia pur in considerazione del rilievo di un determinato credito, una causa di prelazione ulteriore, con strutturazione di un autonomo modulo normativo che codifichi la tipologia del nuovo privilegio e il suo inserimento nel sistema di quelli preesistenti, mentre è solo possibile sindacare - all'interno di una specifica norma attributiva di un privilegio - la ragionevolezza della mancata inclusione, in essa, di fattispecie identiche od omogenee a quella cui la causa di prelazione è riferita (sentenze n. 101 del 2022, n. 1 del 2020, n. 113 del 2004, n. 451 e n. 1 del 1998, n. 40 del 1996, n. 84 del 1992; ordinanze n. 435 del 2005 e n. 163 del 1999).

10.- Non di meno è talora possibile individuare la *ratio* di specifiche ipotesi di privilegio previste nell'ordinamento per verificare la legittimità costituzionale della mancata inclusione in esse di fattispecie omogenee a quelle cui la causa di prelazione è riferita e, dunque, compiere un'estensione resa necessaria dal principio di eguaglianza.

11.- Questa Corte (sentenza n. 326 del 1983) - nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 2751-*bis*, numero 1), cod. civ. nella parte in cui non muniva del privilegio generale il credito del lavoratore subordinato per danni conseguenti a infortunio sul lavoro, del quale era responsabile il datore di lavoro per la parte non indennizzata da prestazioni previdenziali e assistenziali obbligatorie - ha sottolineato «l'esigenza di attribuire trattamenti equipollenti ad identiche situazioni».

Secondo quanto ritenuto parimenti con la sentenza n. 1 del 1998, la «disparità di trattamento che, quanto alla garanzia della retribuzione, si viene [...] a determinare tra prestatori d'opera intellettuale e non intellettuale, risulta [...] palesemente irragionevole» e ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2751-*bis*, numero 2), cod. civ., limitatamente alla parola «intellettuale». Si è avuta, per l'effetto, l'estensione del privilegio generale sui mobili a tutta l'area del lavoro autonomo, quanto non solo alle «retribuzioni», ma anche al credito di rivalsa per l'imposta sul valore aggiunto (sentenza n. 1 del 2020).



Il privilegio generale sui mobili è stato, altresì, esteso al credito del lavoratore subordinato, sia quello per danni conseguenti a malattia professionale della quale sia responsabile il datore di lavoro (sentenza n. 220 del 2002), sia quello per danni da demansionamento subiti a causa dell'illegittimo comportamento di quest'ultimo (sentenza n. 113 del 2004).

La *ratio* di maggior tutela, in particolare del lavoro subordinato e di quello autonomo, sottesa all'introduzione della particolare fattispecie di privilegio generale sui mobili di cui all'art. 2751-*bis*, numeri 1) e 2), cod. civ. ha giustificato che situazioni omogenee avessero lo stesso trattamento quanto alla garanzia del credito.

12.- Anche con riferimento alla figura dell'agente è possibile ricavare una fattispecie più specifica che consente di identificare una situazione normativamente comparabile con le ipotesi di lavoro autonomo, per le quali - come si è già detto - il privilegio generale sui mobili è esteso anche al credito di rivalsa IVA.

Infatti, il lavoro autonomo e quello dell'agente - pur riconducibili a diversi tipi contrattuali (rispettivamente agli artt. 2222 e 1742 cod. civ.) - hanno un punto di convergenza, un'intersezione connotata dalla comunanza di una disciplina legale di speciale tutela che consente, per identità della *ratio* ad essa sottesa, quella comparazione che nelle altre ipotesi, sopra ricordate, ha condotto all'estensione del privilegio mobiliare.

Fin dalla legge 11 agosto 1973, n. 533 (Disciplina delle controversie individuali di lavoro e delle controversie in materia di previdenza e di assistenza obbligatorie), difatti, sono stati collocati nello stesso numero 3) dell'art. 409 cod. proc. civ. i rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione di opera continuativa e coordinata, i quali possono rivestire la forma giuridica del lavoro autonomo, ma anche del rapporto di agenzia.

Si è fatto riferimento, a tal proposito, alla categoria unificante del lavoro parasubordinato.

La già richiamata legge n. 81 del 2017, nel dettare norme generali sul lavoro autonomo, ha ulteriormente specificato - e attualizzato - le fattispecie accomunate nel richiamato numero 3) dell'art. 409 cod. proc. civ., prevedendo che la collaborazione si intende coordinata quando, nel rispetto delle modalità di coordinamento stabilite di comune accordo dalle parti, il collaboratore organizza autonomamente l'attività lavorativa.

Queste figure di lavoratore autonomo, diretto collaboratore del datore di lavoro, e di agente, anch'egli diretto collaboratore del preponente, condividono quindi una disciplina che è innanzi tutto processuale, ma per alcuni versi anche sostanziale, e che comunque esprime la scelta del legislatore di approntare una stessa speciale tutela.

Ciò apre la strada a quel raffronto che è eccezionalmente possibile anche in materia di privilegi del credito e di cause di prelazione quando vi è omogeneità delle situazioni comparate.

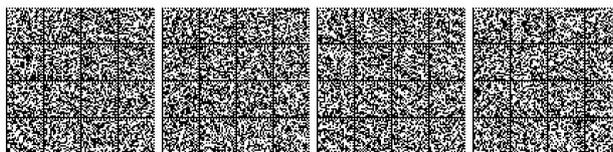
Si deve allora ritenere che, se il credito per il compenso del lavoro autonomo è assistito da privilegio mobiliare esteso anche alla rivalsa IVA, e ciò vale in particolare nel caso di prestazione di opera continuativa e coordinata, analoga estensione non può non esserci per il credito per le provvigioni maturate, nei confronti del preponente, dal "piccolo" agente, tale per il fatto di svolgere anch'egli una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, pur sotto la veste giuridica del rapporto di agenzia.

È infatti ingiustificato - e costituisce violazione del principio di eguaglianza - che il credito di quest'ultimo per l'attività svolta (per le provvigioni derivanti dal rapporto di agenzia dovute per l'ultimo anno di prestazione) debba correre il rischio di una possibile falcidia ove il credito per rivalsa IVA, calcolata su tali provvigioni, risulti, di fatto, insoddisfatto in mancanza di un privilegio dello stesso grado di quello che la disposizione censurata riconosce al credito per provvigioni.

In questi limiti, più contenuti rispetto al *petitum* del giudice rimettente, vanno accolte le sollevate questioni di legittimità costituzionale.

La ritenuta violazione del principio di eguaglianza non è esclusa dalla circostanza che recentemente - come già rilevato - il legislatore abbia innovato la disciplina del recupero dell'IVA su crediti non riscossi nelle procedure concorsuali novellando l'art. 26 del d.P.R. n. 633 del 1972.

13.- In conclusione, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate - sia dell'art. 2751-*bis*, numero 3), cod. civ., sia dell'art. 1, comma 474, della legge n. 205 del 2017 - nella parte in cui non prevedono, in favore dell'agente che svolga una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, il privilegio generale mobiliare esteso al credito di rivalsa per l'IVA sulle provvigioni dovute per l'ultimo anno di prestazione.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2751-bis, numero 3), del codice civile e dell'art. 1, comma 474, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), nella parte in cui non prevedono, in favore dell'agente che svolga una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, il privilegio generale sui mobili esteso al credito di rivalsa per l'imposta sul valore aggiunto (IVA) sulle provvigioni dovute per l'ultimo anno di prestazione.

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

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*Giovanni AMOROSO, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'1 luglio 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_220167

N. 168

*Sentenza 24 maggio - 5 luglio 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

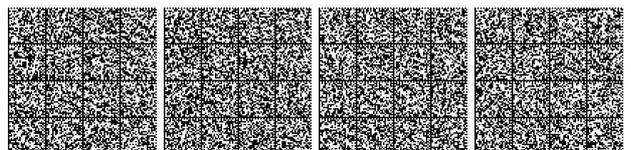
**Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Basilicata - Ripiano del disavanzo di amministrazione presunto riveniente dagli esercizi 2018 e 2019 negli esercizi dal 2021 al 2023 - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Basilicata - Ripiano del disavanzo di amministrazione presunto riveniente dall'esercizio 2020 negli esercizi dal 2021 al 2023 - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Basilicata - Ripiano del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2019 - Modalità di copertura - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Basilicata - ripiano del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2020 negli esercizi dal 2021 al 2023 - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge della Regione Basilicata 6 maggio 2021, n. 20, art. 1, comma 3, e allegato O; art. 4 e allegato N. 8 alla relativa Nota integrativa; legge della Regione Basilicata 2 dicembre 2021, n. 55, art. 6 e allegato O2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e).



## 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

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, e 4, della legge della Regione Basilicata 6 maggio 2021, n. 20 (Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023), nonché dell'Allegato N.8, accluso alla relativa Nota integrativa, e dell'Allegato O della medesima legge regionale; e dell'art. 6 e dell'Allegato O2 della legge della Regione Basilicata 2 dicembre 2021, n. 55 (Assestamento del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi rispettivamente notificati il 4 luglio 2021 e il 31 gennaio 2022, depositati in cancelleria il 13 luglio 2021 e il 2 febbraio 2022, iscritti al n. 34 del registro ricorsi 2021 e al n. 7 del registro ricorsi 2022 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2021 e n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione (di cui, quello relativo al ricorso iscritto al n. 34 del registro ricorsi 2021, fuori termine) della Regione Basilicata;

udito nell'udienza pubblica del 24 maggio 2022 il Giudice relatore Luca Antonini;

udito l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 24 maggio 2022.

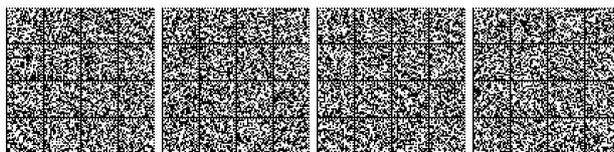
*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 4 luglio 2021 e depositato il 13 luglio 2021 (reg. ric. n. 34 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, comma 3, e 4, della legge della Regione Basilicata 6 maggio 2021, n. 20 (Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023), nonché l'Allegato N.8, accluso alla relativa Nota integrativa, e l'Allegato O della medesima legge regionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

1.1.- Il primo motivo di impugnazione concerne il richiamato art. 4, che dispone il ripiano del disavanzo di amministrazione presunto riveniente da esercizi precedenti «secondo quanto previsto nell'allegato N.7» alla Nota integrativa al bilancio di previsione.

Il ricorrente ricorda anzitutto di avere già impugnato le disposizioni di due precedenti leggi della stessa Regione: la legge della Regione Basilicata 9 dicembre 2020, n. 40 (Prima variazione al Bilancio di previsione pluriennale 2022-2022 della Regione Basilicata) e la legge della Regione Basilicata 12 marzo 2021, n. 8 (Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018 della Regione Basilicata - Adeguamento alla decisione n. 42/2020 PARI della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti di Basilicata). Tali disposizioni avrebbero articolato il ripiano dei disavanzi relativi agli esercizi 2018 e 2019 in un arco temporale eccessivo rispetto a quanto consentito dall'art. 42 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) e dal principio contabile applicato di cui al paragrafo 9.2.28 dell'Allegato 4/2 al citato decreto legislativo.

Il ricorso segnala inoltre che sarebbe erroneo il rinvio all'Allegato N.7 alla Nota integrativa contenuto nell'impugnato art. 4, intendendo il legislatore regionale riferirsi al successivo Allegato N.8. Il raffronto dei due Allegati, riprodotti nella versione pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Basilicata, confermerebbe tale conclusione poiché il contenuto del secondo atterrebbe in effetti al ripiano del disavanzo, mentre l'Allegato N.7 riporterebbe l'elenco analitico delle risorse accantonate nel risultato di amministrazione 2020.



Ciò precisato, con una prima censura il ricorrente lamenta che l'Allegato N.8 alla Nota integrativa al bilancio di previsione 2021-2023, richiamato dall'art. 4 della legge reg. Basilicata n. 20 del 2021, distribuirebbe le quote del recupero del disavanzo nel triennio 2021, 2022 e 2023, anziché disporre la copertura integrale nell'esercizio 2021.

In particolare, dal primo dei due prospetti contenuti nell'Allegato N.8 risulterebbe che nell'esercizio 2020 la Regione Basilicata avrebbe dovuto recuperare una quota di disavanzo riveniente dai precedenti esercizi pari a 67.891.976,83 euro, ma che di tale importo non avrebbe ripianato ben 62.138.950,00 euro.

Ad avviso del ricorrente, tale quota dovrebbe essere interamente iscritta nell'esercizio 2021, senza possibilità di ulteriore rinvio della copertura, poiché il principio contabile di cui al paragrafo 9.2.27 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 prevederebbe che «le quote del disavanzo applicate al bilancio e presumibilmente non recuperate sono interamente applicate al primo esercizio del bilancio di previsione nel quale è stato determinato il risultato di amministrazione presunto». Inoltre, ai sensi del principio contabile contenuto nel successivo paragrafo 9.2.28, «[i]l disavanzo di amministrazione di un esercizio non applicato al bilancio e non ripianato a causa della tardiva approvazione del rendiconto [...] è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione».

Un'ulteriore censura del medesimo Allegato N.8 riguarda specificamente la quota del disavanzo presunto al 31 dicembre 2020 originata dalla gestione dell'esercizio 2020, pari a 831.481,15 euro. Secondo il ricorrente, il ripiano di tale importo potrebbe bensì avvenire negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, come consentito dall'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, ma «contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo», secondo quanto richiesto dalla stessa disposizione. La Regione Basilicata, invece, non avrebbe approvato alcuna delibera consiliare in conformità alla richiamata norma statale.

Inoltre, l'allungamento dei tempi di recupero del disavanzo contrasterebbe con l'orientamento della giurisprudenza di questa Corte in ordine alla illegittimità costituzionale delle soluzioni normative che prescriverebbero il riasorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario.

In conclusione, l'art. 4 della legge reg. Basilicata n. 20 del 2021 e le richiamate Tabelle relative alla composizione e alla copertura del disavanzo presunto contenute nell'Allegato N.8 alla Nota integrativa al bilancio di previsione 2021-2023 contrasterebbero con i richiamati principi contabili del d.lgs. n. 118 del 2011, recante la disciplina di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, e conseguentemente violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici.

1.2.- Della stessa legge reg. Basilicata n. 20 del 2021 il ricorso impugna anche l'art. 1, comma 3, e l'Allegato O; quest'ultimo sostituisce l'Allegato O2 alla legge reg. Basilicata n. 40 del 2020, recando l'analisi del disavanzo presunto al 31 dicembre 2019 e le modalità di copertura dello stesso.

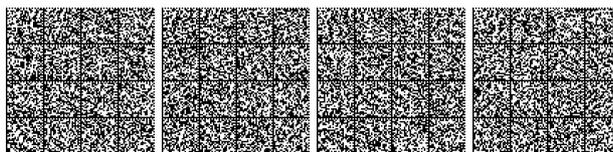
Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, per quanto il citato art. 1, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 20 del 2021 avrebbe lo scopo di superare le originarie previsioni contenute nella già impugnata legge reg. Basilicata n. 40 del 2020, l'Allegato O continuerebbe a prevedere il «ripiano dei disavanzi pregressi fino all'esercizio 2024, in tal modo riproducendo una tempistica già censurata».

Pertanto, anche le previsioni sopravvenute contrasterebbero con l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 - e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., riguardante la competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - sia perché eccederebbero il limite triennale ammesso per il ripiano dei disavanzi, sia perché non sarebbe ancora stato approvato il piano di rientro dal disavanzo con l'apposita delibera consiliare, come pure richiesto dalla citata norma statale.

2.- La Regione Basilicata, in persona del Presidente *pro tempore*, si è costituita in giudizio con memoria depositata in data 2 settembre 2021, fuori termine, chiedendo di dichiarare la inammissibilità o la non fondatezza delle questioni promosse previa, se del caso, autorimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, nonché del paragrafo 9.2.28 dell'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011, per contrasto con gli artt. 1, 3, 81, 97, primo comma, e 119 Cost.

2.1.- La tesi della difesa regionale è che le norme impugnate avrebbero attribuito alle disposizioni del d.lgs. n. 118 del 2011 «un'interpretazione costituzionalmente orientata, nel rispetto dei principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo» laddove, invece, le censure interpreterebbero i principi contabili evocati in maniera «del tutto irragionevole, e in contrasto con gli articoli 1, 3, 81, 119 e 97, primo comma, Cost.».

Quanto alla censura relativa alla mancata contestuale adozione del piano di rientro dal disavanzo, la memoria afferma che questo sarebbe stato approvato con delibera del Consiglio regionale 13 luglio 2021, n. 276. Rilevando che tale atto consiliare non legislativo avrebbe «una sua propria autonomia formale» rispetto alla legge di bilancio - ciò che consentirebbe l'allegazione a quest'ultima soltanto successivamente alla sua approvazione - la difesa regionale sostiene che, secondo la disciplina statale, la delibera andrebbe approvata nella prima seduta consiliare utile successiva all'adozione della legge di bilancio.



3.- Con successivo ricorso notificato il 31 gennaio 2022 e depositato il 2 febbraio 2022 (reg. ric. n. 7 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 6 e l'Allegato O2 della legge della Regione Basilicata 2 dicembre 2021, n. 55 (Assestamento del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

L'art. 6 della legge regionale citata dispone che «[i]l disavanzo di amministrazione presunto riveniente dagli esercizi precedenti viene ripianato secondo quanto previsto nell'allegato O2, accluso alla presente legge», recante infatti l'«[a]nalisi e modalità di copertura del disavanzo» alla data del 31 dicembre 2020. Di tale disavanzo, una prima Tabella distingue le componenti derivanti dalle gestioni degli esercizi 2018 e 2019 - rispettivamente pari a 5.728.166,38 euro e a 46.851.307,36 euro - mentre quella successiva rappresenta le modalità di copertura prevedendone il ripiano articolato negli esercizi dal 2021 al 2023.

3.1.- Secondo il ricorrente le modalità temporali di copertura del disavanzo ora descritte non rispetterebbero l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 che, invece, prevederebbe l'applicazione dell'eventuale disavanzo «al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione». Pertanto, in applicazione della norma statale, la legge reg. Basilicata n. 55 del 2021 avrebbe dovuto disporre il ripiano del disavanzo al 31 dicembre 2020, derivante dalle gestioni del 2018 e del 2019, iscrivendo il relativo importo come prima voce della spesa dell'esercizio 2021.

Un'ulteriore censura evidenzia che l'Allegato O2 non sarebbe «conforme - sia per la denominazione delle colonne della prima Tabella, sia per la compilazione - al prospetto previsto dal principio applicato 9.11.7» di cui all'Allegato 4/1 del d.lgs. n. 118 del 2011. Tale principio, tra l'altro, richiederebbe agli enti di segnalare nella nota integrativa al bilancio se nell'esercizio al quale il disavanzo presunto si riferisce non è stata ripianata la quota dell'eventuale precedente disavanzo di cui era previsto il recupero, indicandone l'importo e distinguendolo da quello dell'eventuale ulteriore disavanzo presunto formatosi nel corso dell'esercizio.

È denunciata infine la violazione dei principi contabili applicati di cui ai paragrafi 9.2.27 e 9.2.28 dell'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011 a mente dei quali, rispettivamente, «le quote del disavanzo applicate al bilancio e presumibilmente non recuperate sono interamente applicate al primo esercizio del bilancio di previsione nel quale è stato determinato il risultato di amministrazione presunto» e «[i]l disavanzo di amministrazione di un esercizio non applicato al bilancio e non ripianato a causa della tardiva approvazione del rendiconto [...] è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione». Pertanto, anche da tali principi discenderebbe la doverosa copertura, nell'esercizio 2021, del disavanzo non ripianato derivante dalle gestioni del 2018 e del 2019.

Da ultimo, nel segnalare che il rendiconto per l'esercizio 2020 non è stato ancora approvato dal Consiglio regionale, il ricorrente rileva che l'importo di 66.338.950,00 euro del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019, indicato nell'Allegato O2 alla legge regionale impugnata, non coinciderebbe con quello di 46.851.307,46 euro riportato, per la stessa grandezza, nella deliberazione della Giunta della Regione Basilicata 2 luglio 2020, n. 428, recante «Approvazione del Disegno di Legge: "Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019 della Regione Basilicata"».

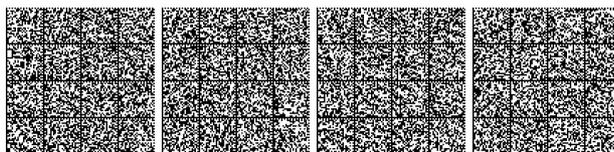
In conclusione, le previsioni dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 55 del 2021 e del richiamato Allegato O2 alla stessa, concernenti il ripiano del disavanzo di amministrazione presunto, contrastando con l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. con riferimento alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

4.- Si è costituita in giudizio la Regione Basilicata, in persona del Presidente *pro tempore*, con memoria depositata in data 23 febbraio 2022.

Riservandosi di trattare il merito del ricorso con separate difese - mai però poi presentate -, la resistente segnala anzitutto che la legge reg. Basilicata n. 55 del 2021 avrebbe dato applicazione all'art. 50, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011 - che richiede alla legge di assestamento del bilancio di «d[are] atto del permanere degli equilibri generali di bilancio» - e, in particolare, avrebbe «ten[uto] conto del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2020 [...], pari a - € 52.579.473,84, approvato con la DGR 560/2021 concernente il disegno di legge di rendiconto 2020». L'art. 6 impugnato prevederebbe dunque il ripiano di tale disavanzo negli esercizi dal 2021 al 2023, sulla base del prospetto contenuto nell'Allegato O2 della medesima legge regionale.

La difesa regionale rileva poi che il ricorso in esame si porrebbe in continuità con i precedenti già promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri «avverso le Leggi regionali 40/2020, 8/2021 e 20/2021» e volti a sostenere che il disavanzo presunto al 31 dicembre 2020 dovrebbe essere ripianato interamente nell'esercizio 2021.

Peraltro, osserva la resistente, la sentenza n. 246 del 2021 di questa Corte avrebbe «già determinato l'obbligo, da parte della Regione, di applicare il disavanzo riveniente dagli esercizi precedenti al 2020 (2018 e 2019) nell'esercizio del bilancio immediatamente successivo al 2021 (esercizio 2022), respingendo l'interpretazione di una copertura del predetto disavanzo al 31.12.2020 su più esercizi (2020, 2021, 2022 e 2023)».



Precisato che la legge regionale impugnata è stata adottata il 30 novembre 2021 e pubblicata il 2 dicembre 2021 e che, dunque, l'approvazione della stessa non potrebbe dirsi in violazione del giudicato costituzionale relativo alla citata sentenza, depositata il 21 dicembre 2021, la Regione Basilicata ritiene che la questione posta con il ricorso in esame, «al fine di ottenere un nuovo giudicato che produrrebbe, sul bilancio 2022, i medesimi effetti conformativi di quello già formatosi, comporterebbe, di conseguenza, se accolta, la violazione del principio del ne bis in idem e [andrebbe] pertanto dichiarata inammissibile».

Tale esito - a detta della resistente - discenderebbe dall'applicabilità anche al giudizio costituzionale del divieto di riproporre una domanda giudiziale che abbia già trovato soluzione in una sentenza passata in giudicato. Poiché il detto principio impedirebbe a questa Corte di riprendere in esame la questione di legittimità già definita con una precedente pronuncia (sono richiamate la sentenza n. 43 del 1979 e le ordinanze n. 268 del 1990, n. 197 del 1983 e n. 140 del 1973), e ricorrendo tale situazione per quella «proposta con l'odierno ricorso», la Regione Basilicata chiede che questo sia dichiarato manifestamente inammissibile.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ricorso notificato il 4 luglio 2021 e depositato il 13 luglio 2021 (reg. ric. n. 34 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, comma 3, e 4, della legge della Regione Basilicata 6 maggio 2021, n. 20 (Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023), nonché l'Allegato N.8, accluso alla relativa Nota integrativa, e l'Allegato O alla medesima legge regionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

1.1.- Il primo motivo di impugnazione ha ad oggetto l'art. 4 della legge reg. Basilicata n. 20 del 2021, che dispone il ripiano del disavanzo di amministrazione presunto riveniente da esercizi precedenti «secondo quanto previsto nell'allegato N.7» alla Nota integrativa al bilancio di previsione.

Il ricorrente premette che sarebbe erroneo il rinvio all'Allegato N.7 alla Nota integrativa contenuto nell'impugnato art. 4, intendendo il legislatore regionale riferirsi al successivo Allegato N.8, come emergerebbe dal raffronto dei due Allegati pubblicati nel Bollettino Ufficiale della Regione Basilicata.

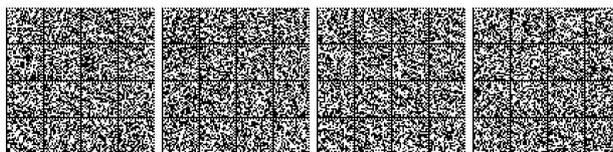
Ciò precisato, con una prima censura il ricorrente lamenta che l'Allegato N.8 alla Nota integrativa al bilancio di previsione 2021-2023, richiamato dall'art. 4 della legge reg. Basilicata n. 20 del 2021, distribuirebbe le quote del recupero del disavanzo nel triennio 2021, 2022 e 2023, anziché disporre la copertura integrale nell'esercizio 2021.

In particolare, dal primo dei due prospetti contenuti nell'Allegato N.8 risulterebbe che nell'esercizio 2020 la Regione Basilicata avrebbe dovuto recuperare una quota di disavanzo riveniente dai precedenti esercizi pari a 67.891.976,83 euro, ma che di tale importo non avrebbe ripianato ben 62.138.950,00 euro.

Ad avviso del ricorrente, tale quota dovrebbe essere interamente iscritta nell'esercizio 2021, senza possibilità di ulteriore rinvio della copertura, poiché il principio contabile di cui al paragrafo 9.2.27 dell'Allegato 4/2 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) prevederebbe che «le quote del disavanzo applicate al bilancio e presumibilmente non recuperate sono interamente applicate al primo esercizio del bilancio di previsione nel quale è stato determinato il risultato di amministrazione presunto». Inoltre, ai sensi del principio contabile contenuto nel successivo paragrafo 9.2.28, «[i]l disavanzo di amministrazione di un esercizio non applicato al bilancio e non ripianato a causa della tardiva approvazione del rendiconto [...] è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione».

Un'ulteriore censura del medesimo Allegato N.8 riguarda specificamente la quota del disavanzo presunto al 31 dicembre 2020 originata dalla gestione dell'esercizio 2020, pari a 831.481,15 euro. Secondo il ricorrente, il ripiano di tale importo potrebbe bensì avvenire negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, come consentito dall'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, ma «contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo», secondo quanto richiesto dalla stessa disposizione. La Regione Basilicata, invece, non avrebbe approvato alcuna delibera consiliare in conformità alla richiamata norma statale.

Inoltre, l'allungamento dei tempi di recupero del disavanzo contrasterebbe con l'orientamento della giurisprudenza di questa Corte in ordine alla illegittimità costituzionale delle soluzioni normative che prescriverebbero il riasorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario.



In conclusione, l'art. 4 della legge reg. Basilicata n. 20 del 2021 e le richiamate Tabelle relative alla composizione e alla copertura del disavanzo presunto contenute nell'Allegato N.8 alla Nota integrativa al bilancio di previsione 2021-2023 contrasterebbero con i richiamati principi contabili del d.lgs. n. 118 del 2011, recante la disciplina di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, e conseguentemente violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici.

1.2.- Della stessa legge reg. Basilicata n. 20 del 2021 il ricorso impugna anche l'art. 1, comma 3, e l'Allegato O; quest'ultimo, ai sensi dell'altra previsione, sostituisce l'Allegato O2 alla legge della Regione Basilicata 9 dicembre 2020, n. 40 (Prima variazione al Bilancio di previsione pluriennale 2022-2022 della Regione Basilicata), recando l'analisi del disavanzo presunto al 31 dicembre 2019 e le modalità di copertura dello stesso.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, per quanto il suddetto art. 1, comma 3, avrebbe lo scopo di superare le originarie previsioni contenute nella già impugnata legge reg. Basilicata n. 40 del 2020, l'Allegato O continuerebbe a prevedere il «ripiano dei disavanzi pregressi fino all'esercizio 2024, in tal modo riproducendo una tempistica già censurata».

Pertanto, anche le previsioni sopravvenute contrasterebbero con l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 - e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., riguardante la competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - sia perché eccederebbero il limite triennale ammesso per il ripiano dei disavanzi, sia perché non sarebbe ancora stato approvato il piano di rientro dal disavanzo con l'apposita delibera consiliare, come pure richiesto dalla citata norma statale.

2.- Con successivo ricorso notificato il 31 gennaio 2022 e depositato il 2 febbraio 2022 (reg. ric. n. 7 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 6 e l'Allegato O2 della legge della Regione Basilicata 2 dicembre 2021, n. 55 (Assestamento del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

L'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 55 del 2021 dispone che «[i]l disavanzo di amministrazione presunto riveniente dagli esercizi precedenti viene ripianato secondo quanto previsto nell'allegato O2, accluso alla presente legge», recante infatti l'«[a]nalisi e modalità di copertura del disavanzo» alla data del 31 dicembre 2020. Di tale complessivo disavanzo, una prima Tabella distingue le componenti derivanti dalle gestioni degli esercizi 2018 e 2019 - rispettivamente pari a 5.728.166,38 euro e a 46.851.307,36 euro - mentre quella successiva rappresenta le modalità di copertura prevedendone il ripiano articolato negli esercizi dal 2021 al 2023.

2.1.- Secondo il ricorrente le descritte modalità temporali di copertura del disavanzo non rispetterebbero l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 che, invece, prevederebbe l'applicazione dell'eventuale disavanzo «al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione». Pertanto, in applicazione della norma statale, la legge reg. Basilicata n. 55 del 2021 avrebbe dovuto disporre il ripiano del disavanzo al 31 dicembre 2020, derivante dalle gestioni del 2018 e del 2019, iscrivendo il relativo importo come prima voce della spesa dell'esercizio 2021.

Un'ulteriore censura evidenzia che l'Allegato O2 non sarebbe «conforme - sia per la denominazione delle colonne della prima Tabella, sia per la compilazione - al prospetto previsto dal principio applicato 9.11.7» di cui all'Allegato 4/1 del d.lgs. n. 118 del 2011. Tale principio, tra l'altro, richiederebbe agli enti di segnalare nella nota integrativa al bilancio se nell'esercizio al quale il disavanzo presunto si riferisce non è stata ripianata la quota dell'eventuale precedente disavanzo di cui era previsto il recupero, indicandone l'importo e distinguendolo da quello dell'eventuale ulteriore disavanzo presunto formatosi nel corso dell'esercizio.

È denunciata infine la violazione dei principi contabili applicati di cui ai paragrafi 9.2.27 e 9.2.28 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 a mente dei quali, rispettivamente, «le quote del disavanzo applicate al bilancio e presumibilmente non recuperate sono interamente applicate al primo esercizio del bilancio di previsione nel quale è stato determinato il risultato di amministrazione presunto» e «[i]l disavanzo di amministrazione di un esercizio non applicato al bilancio e non ripianato a causa della tardiva approvazione del rendiconto [...] è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione». Pertanto, anche da tali principi discenderebbe la doverosa copertura, nell'esercizio 2021, del disavanzo non ripianato derivante dalle gestioni del 2018 e del 2019.

In conclusione, le previsioni dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 55 del 2021 e del richiamato Allegato O2 alla stessa, concernenti il ripiano del disavanzo di amministrazione presunto, contrastando con l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. con riferimento alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

3.- I giudizi vanno riuniti, stante la connessione tra le norme impuginate e in considerazione dell'identità del parametro costituzionale in entrambi evocato.



4.- In via preliminare deve essere dichiarata inammissibile la costituzione della Regione Basilicata nel primo giudizio, perché avvenuta, tardivamente, il 2 settembre 2021.

Ai sensi dell'art. 19, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, *ratione temporis* applicabile, «[l]a parte convenuta può costituirsi in cancelleria entro il termine perentorio di trenta giorni dalla scadenza del termine stabilito per il deposito del ricorso» che, a sua volta, deve avvenire entro dieci giorni dalla notificazione, in forza dell'art. 31, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

Nel caso di specie, poiché la notificazione del ricorso è avvenuta il 4 luglio 2021 e il termine per il deposito dello stesso scadeva il 14 successivo, il termine ultimo per la costituzione della resistente era il 13 agosto 2021: in forza del costante orientamento di questa Corte, infatti, non si applica «ai giudizi costituzionali l'istituto della sospensione feriale dei termini processuali» (sentenza n. 190 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 310 del 2011, n. 278 del 2010, n. 50 del 1999; ordinanze n. 408 del 2006 e n. 76 del 2005).

5.- Sempre in via preliminare va chiarito che è del tutto priva di fondamento l'eccezione di inammissibilità che la Regione Basilicata ha spiegato nel secondo giudizio, sostenendo che la questione promossa tenderebbe a «ottenere un nuovo giudicato che produrrebbe, sul bilancio 2022, i medesimi effetti conformativi di quello già formatosi» a seguito della sentenza di questa Corte n. 246 del 2021 - che ha dichiarato la illegittimità costituzionale di disposizioni della Regione Basilicata concernenti il ripiano del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019 - comportando, «se accolta, la violazione del principio del ne bis in idem».

È dirimente rilevare che oggetto della questione sono previsioni legislative regionali distinte e successive rispetto a quelle già scrutinate con la sentenza dianzi citata; questa Corte non deve quindi, come erroneamente asserito dalla resistente, «riprendere in esame la questione di legittimità già definita» con la precedente pronuncia.

6.- Invece, è inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 e dell'Allegato O2 della legge reg. Basilicata n. 55 del 2021, promossa nel secondo giudizio in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione al principio contabile di cui al paragrafo 9.11.7 dell'Allegato 4/1 al d.lgs. n. 118 del 2011.

Secondo il ricorrente, l'impugnato Allegato O2 alla legge reg. Basilicata n. 55 del 2021 non sarebbe «conforme - sia per la denominazione delle colonne della prima Tabella, sia per la compilazione - al prospetto previsto» dal richiamato principio.

Questa argomentazione, in cui la censura si esaurisce, si rivela generica e, comunque, non sufficientemente chiara e puntuale, limitandosi a enunciare la non conformità della compilazione dell'Allegato rispetto al prospetto di riferimento senza chiarire il meccanismo attraverso cui si realizzerebbe il preteso vulnus. Non è dunque possibile comprendere se tale difformità di compilazione riguardi la descrizione della composizione del disavanzo, di cui alla prima Tabella, oppure (o anche) la indicazione delle modalità di ripiano dello stesso, di cui alla seconda Tabella, oppure, infine, l'importo da ripianare in ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione.

7.- Prima di esaminare nel merito le questioni promosse è opportuno sottolineare che la Regione Basilicata non ha approvato il bilancio di previsione finanziario per il triennio 2022-2024 né entro il termine del 31 dicembre 2021, ai sensi dell'art. 18, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 118 del 2011, e neppure entro i primi quattro mesi del 2022, periodo massimo per il quale può essere concesso l'esercizio provvisorio (facoltà di cui la Regione si è avvalsa) in base all'art. 43, comma 2, del citato decreto.

Tale ritardo, di per sé in violazione di un principio di corretta gestione del bilancio, ha comportato anche la impropria protrazione dell'efficacia delle previsioni impugnate - in particolare quelle della legge reg. Basilicata n. 55 del 2021 -, che hanno continuato a disciplinare il ripiano del disavanzo di amministrazione dell'ente in mancanza della necessaria approvazione della nuova legge di bilancio, tra i contenuti della quale vi è appunto la determinazione del risultato di amministrazione presunto e la copertura dell'eventuale deficit.

Nella specie, inoltre, in assenza di modifiche alle suddette previsioni, risulta tuttora inadempito l'obbligo, conseguente alla pubblicazione della sentenza n. 246 del 2021 di questa Corte, di ripianare, per intero, nel primo esercizio del bilancio in corso di gestione - ossia, ormai, quello 2022 - l'importo del disavanzo originato negli esercizi 2018 e 2019.

Nel complesso, l'eclettismo dell'intera vicenda disattende con particolare gravità il valore del ciclo di bilancio, che assume rilievo come bene pubblico, ovvero come insieme di documenti capaci di informare con correttezza e trasparenza il cittadino sulle obbiettive possibilità di realizzazione dei programmi e sull'effettivo mantenimento degli impegni elettorali, «onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività» (*ex plurimis*, sentenza n. 184 del 2016).

Del resto, le regole sull'armonizzazione contabile esprimono opzioni strumentali alla garanzia dell'equilibrio e della sincerità del bilancio, nonché al coordinamento della finanza pubblica in un sistema di autonomie regionali.



Per quanto connotate da un alto livello di tecnicità, tali regole sono, infatti, funzionali all'indispensabile finalità di garantire «l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci» (sentenza n. 184 del 2016).

È, infatti, solo il rispetto di un linguaggio contabile comune che impedisce a un sistema informato al pluralismo istituzionale di degenerare in un'ingestibile moltitudine di monadi contabili, a danno non solo delle possibilità di coordinamento, ma finanche dello stesso principio di responsabilità politica, quando l'inosservanza delle regole di tale linguaggio è funzionale, negli enti autonomi, a realizzare indebiti artificiosi aumenti della capacità di spesa.

8.- Il primo ricorso colpisce anzitutto l'art. 4 e l'Allegato N.8 alla Nota integrativa al bilancio, approvata dalla legge reg. Basilicata n. 20 del 2021, dovendosi ritenere - come correttamente inteso dal Presidente del Consiglio dei ministri - che il riferimento contenuto nel citato art. 4 all'Allegato contrassegnato come N.7 sia evidentemente errato, non contenendo quest'ultimo, al contrario di quello impugnato, alcuna previsione riguardante il ripiano del disavanzo di amministrazione presunto, oggetto della norma del suddetto art. 4.

Sulle previsioni così individuate il ricorso promuove due questioni, denunciando le modalità del ripiano relative sia alla parte del disavanzo di amministrazione presunto originato dalle gestioni degli esercizi 2018 e 2019, sia a quella formatasi nell'esercizio 2020.

8.1.- Entrambe le questioni sono fondate.

Quanto alla prima, va innanzitutto rilevato che le due Tabelle dell'Allegato richiamato dall'art. 4 della legge reg. Basilicata n. 20 del 2021 contengono in forma grafica, rispettivamente, l'analisi del disavanzo presunto al 31 dicembre 2020, con la relativa composizione, e le modalità di copertura dello stesso nell'arco degli esercizi gestiti dal bilancio di previsione per il triennio 2021-2023.

Nella prima Tabella, la colonna che indica la quota del disavanzo da ripianare nell'esercizio precedente - ossia quello del 2020, precedente al primo esercizio gestito dalla legge di bilancio - riporta l'importo di 67.891.976,83 euro, riveniente dagli esercizi 2018 e 2019. Di tale somma, al 31 dicembre 2020 risulta ripianata solo una modesta quota, riportata nell'apposita colonna e pari a 5.753.026,83 euro; la differenza tra tali dati, pari a 62.138.950,00 euro, figura quindi nell'ultima colonna della stessa Tabella come ripiano del disavanzo non effettuato nell'esercizio precedente.

Da tale ricostruzione analitica del disavanzo discende che le previsioni del ripiano sintetizzate nella seconda Tabella, articolando il recupero delle suddette componenti negli esercizi dal 2021 al 2023, anziché disporlo integralmente nel primo esercizio del triennio, violano la competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., contrastando con i principi contabili evocati, congiuntamente applicabili.

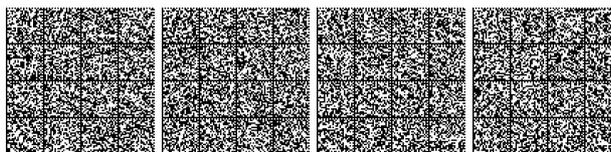
Il paragrafo 9.2.27 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 impone, infatti, all'ente di aggiungere al primo esercizio del bilancio di previsione le quote del disavanzo già applicate al bilancio dell'esercizio precedente «e presumibilmente non recuperate». Il disavanzo presunto non ripianato nel 2020 avrebbe pertanto dovuto essere recuperato nell'esercizio 2021, primo esercizio del bilancio approvato dalla legge reg. Basilicata n. 20 del 2021 e non ripartito anche negli esercizi successivi, come invece previsto dalla Tabella impugnata.

D'altro canto, la Regione stessa ha indicato nell'apposita colonna della prima Tabella un importo da ripianare nell'esercizio 2020 superiore a quello iscritto come prima voce della spesa nel bilancio di previsione del medesimo esercizio, correttamente applicando l'indicazione di compilazione contenuta nel paragrafo 9.11.7 dell'Allegato 4/1 al d.lgs. n. 118 del 2011. Questo richiede di indicare gli importi definitivi del ripiano del disavanzo risultanti dal bilancio di previsione, precisando che questi siano iscritti «nel rispetto della legge»; ciò comporta che il dato da riportare deve essere sostanzialmente coerente con i pertinenti principi contabili.

Nella specie, pertanto, la preclusione all'ulteriore trascinarsi delle quote di disavanzo originate negli esercizi 2018 e 2019 discende proprio dalla constatazione che l'importo «da ripianare» nell'esercizio 2020 era effettivamente pari a 67.891.976,83 euro, come indicato nella prima Tabella dell'impugnato Allegato N.8, e che tale importo è stato ripianato solo in minima parte nel corso dello stesso esercizio.

Ciò perché, non avendo la Regione approvato il rendiconto degli esercizi 2018 e 2019 in tempo utile a disporre la tempestiva copertura dei relativi disavanzi, in base al principio contabile di cui al paragrafo 9.2.28 questi andavano ripianati già nell'esercizio 2020 e, per la parte non recuperata, nell'esercizio immediatamente successivo.

Per le ragioni descritte, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Basilicata n. 20 del 2021 e dell'Allegato N.8 alla Nota integrativa al bilancio allegata alla medesima legge regionale, nella parte in cui dispongono che il disavanzo di amministrazione presunto riveniente dagli esercizi 2018 e 2019 viene ripianato negli esercizi 2021, 2022 e 2023.



8.2.- Anche la seconda questione è fondata.

Essa denuncia il contrasto delle stesse previsioni regionali dianzi citate con l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ma in relazione alla quota di disavanzo formatasi nell'esercizio 2020, poiché tale quota, pari a 831.481,15 euro, non potrebbe essere ripianata negli esercizi dal 2021 al 2023 senza che, come richiesto da tale previsione, sia stata contestualmente adottata la delibera consiliare di approvazione di un piano di rientro.

Come affermato nella sentenza n. 246 del 2021, di accoglimento di una censura sostanzialmente analoga mossa a una disposizione simmetrica della stessa Regione resistente, la fondatezza «discende dalla considerazione che il suddetto art. 42, comma 12 - applicabile anche al ripiano del disavanzo presunto in forza del richiamo operato dal successivo comma 14 - subordina la possibilità del ripiano triennale alla “contestuale” adozione di un piano di rientro, avente la funzione sostanziale di individuare i provvedimenti necessari alla effettiva attuazione del recupero del disavanzo. Ciò all'evidente fine di orientare a tale obiettivo le concrete scelte gestionali dell'ente, attraverso uno strumento immediatamente operativo e dai contenuti puntuali, che, tra l'altro, deve essere anche allegato al bilancio di previsione e al rendiconto, come richiesto dal comma 13 del medesimo art. 42, costituendone parte integrante».

Nella specie, il bilancio di previsione 2021-2023 è stato approvato dal Consiglio regionale nella seduta del 29 aprile 2021, quando ancora il piano di rientro non era stato nemmeno predisposto dalla Giunta regionale, avendovi questa provveduto solo in data 6 maggio 2021 per poi trasmetterlo al Consiglio regionale che ha adottato la delibera nella seduta del 13 luglio 2021.

È dunque evidente l'assenza nella specie della “contestualità” richiesta dalla norma statale. È mancata infatti la sincronica presentazione del disegno di legge regionale di bilancio e della proposta di delibera consiliare, che avrebbe consentito il parallelo esame dei due atti da parte del Consiglio regionale e l'approvazione nella stessa seduta.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Basilicata n. 20 del 2021 e dell'Allegato N.8 alla Nota integrativa al bilancio allegata alla medesima legge regionale, nella parte concernente il ripiano della quota di disavanzo presunto originata nel 2020 negli esercizi dal 2021 al 2023.

9.- Della stessa legge reg. Basilicata n. 20 del 2021 il ricorso impugna anche l'art. 1, comma 3, e l'Allegato O, perché quest'ultimo continuerebbe a prevedere il «ripiano dei disavanzi pregressi fino all'esercizio 2024, in tal modo riproducendo una tempistica già censurata» dallo Stato con riferimento al prospetto originario della legge reg. Basilicata n. 40 del 2020.

Pertanto, anche le previsioni sopravvenute contrasterebbero con l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 - e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., riguardante la competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - sia perché eccederebbero il limite triennale ammesso per il ripiano dei disavanzi, sia perché non sarebbe ancora stato approvato il piano di rientro del disavanzo con l'apposita delibera consiliare, come pure richiesto dalla citata norma statale.

9.1.- La questione è fondata, sotto entrambi i profili lamentati.

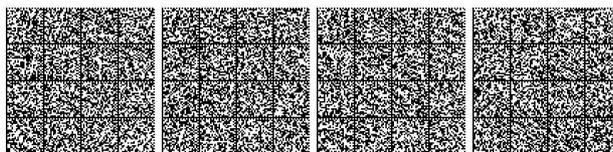
Nella già richiamata sentenza n. 246 del 2021 questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle previsioni del ripiano del disavanzo di amministrazione presunto, riferito alla data del 31 dicembre 2019, contenute nell'Allegato O2 della legge reg. Basilicata n. 40 del 2020.

L'Allegato O qui impugnato, entrato in vigore prima della pubblicazione della suddetta pronuncia, ripete sostanzialmente le stesse previsioni del richiamato Allegato O2.

Attesa l'identità del contenuto normativo, sussiste il denunciato contrasto con l'evocato art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., poiché anche le previsioni sopravvenute «disegnano una estensione del percorso di ripiano anche negli esercizi 2023 e 2024, determinandone una complessiva durata quinquennale» (sentenza n. 246 del 2021).

Infatti, la norma statale evocata, nell'ammettere, in subordine al ripiano immediato, la possibilità di frazionare il recupero del disavanzo nel triennio considerato nel bilancio di previsione e in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale «si pone “in chiaro collegamento con la programmazione triennale” (sentenza n. 18 del 2019)», la cui durata va «ritenuta congrua per il ripristino dell'equilibrio dell'ente turbato dalla emersione di un disavanzo ordinario. Il che non appare arbitrario dato il determinante rilievo che il “fattore tempo” assume per l'effettività delle regole di corretta gestione finanziaria» (sentenza n. 246 del 2021).

Le previsioni sul recupero del disavanzo contenute nell'impugnato Allegato O si pongono in contrasto con la stessa norma statale evocata, anche perché adottate senza la contestuale approvazione della delibera consiliare contenente lo specifico piano di rientro, secondo quanto già precisato al punto 8.2.



Per le suddette ragioni va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, e dell'Allegato O della legge reg. Basilicata n. 20 del 2021, nella parte concernente il ripiano del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2019.

10.- In continuità con il ricorso fin qui scrutinato, si pone quello (reg. ric. n. 7 del 2022) con cui lo Stato ha impugnato l'art. 6 e l'Allegato O2 alla legge reg. Basilicata n. 55 del 2021, che prevedono le modalità del ripiano del disavanzo di amministrazione presunto riveniente dagli esercizi precedenti.

Benché il rendiconto dell'esercizio 2020 non fosse stato approvato (ritardo che perdura tuttora), la legge regionale in esame è intitolata «Assestamento del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023».

Ad ogni modo, ai fini che qui rilevano, essa aggiorna la determinazione del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2020 rispetto alla stessa operazione compiuta in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione 2021-2023 da parte della legge reg. Basilicata n. 20 del 2021, oggetto del primo ricorso esaminato.

La seconda Tabella dell'Allegato O2 contiene le modalità di applicazione del disavanzo, ripartendo la copertura della quota originata nel 2018 tra gli esercizi 2021 e 2022 e prevedendo il ripiano della quota originata nel 2019 tra gli esercizi 2022 e 2023.

La Regione resistente non ha svolto difese nel merito, né scritte, né orali.

10.1.- Ciò premesso, le questioni promosse sono fondate perché sia l'analisi, sia le modalità di copertura del disavanzo presunto al 31 dicembre 2020, come rappresentate dalle previsioni impugnate, contrastano complessivamente con i principi contabili evocati di cui all'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 e con i principi contabili indicati nei paragrafi 9.2.27 e 9.2.28 dell'Allegato 4/2 allo stesso decreto, violando dunque la competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Il richiamato art. 42, comma 12 (applicabile anche al disavanzo di amministrazione presunto in forza del successivo comma 14), pone l'obbligo del ripiano immediato del disavanzo, da iscrivere interamente nel primo esercizio del bilancio di previsione in corso di gestione.

L'applicazione di tale regola essenziale è peraltro compatibile con un ripiano graduale del disavanzo originato in esercizi precedenti, purché l'attuazione di tale recupero rispetti le pertinenti previsioni contabili, a partire da quelle già contenute nello stesso comma 12 del richiamato art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011 (durata del ripiano corrispondente alla programmazione di bilancio, comunque non eccedente il termine della legislatura, e contestuale approvazione del piano di rientro).

I principi contabili contenuti nei paragrafi 9.2.27 e 9.2.28 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 specificano la portata del citato art. 42, prescrivendo chiaramente, da un lato, che l'ente rispetti puntualmente gli obiettivi periodici fissati dal piano di rientro, in modo da concludere il recupero entro il limite temporale previsto; dall'altro, che il mancato conseguimento di tali obiettivi, così come la non corretta determinazione quantitativa degli stessi (a causa della tardiva approvazione del rendiconto), comportano che l'ente deve recuperare nel primo esercizio la quota non ripianata rispetto alla scansione programmata.

Risulta pertanto evidente l'esigenza, a garanzia dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria dell'ente, che il rinvio del ripiano del disavanzo avvenga sulla base, sia di una istruttoria «congrua e coerente sotto il profilo storico, economico e giuridico» (sentenza n. 18 del 2019), sia di previsioni temporali corrette, e che la periodica verifica della relativa attuazione trovi nel piano di rientro il parametro di raffronto.

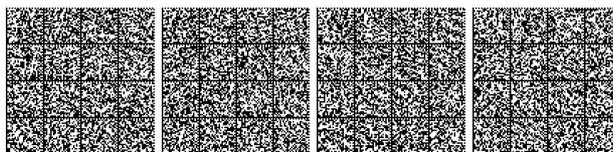
Dal complesso dei principi contabili richiamati emerge anche che la disciplina temporale del rientro dal disavanzo non può che correlarsi allo specifico esercizio nel quale ciascuna componente di tale aggregato si è prodotta, così da consentire che, pur nella continuità degli esercizi, questa venga recuperata nel periodo massimo consentito.

10.2.- Nella specie, invece, l'impugnato Allegato O2 disegna una modalità di applicazione del disavanzo presunto chiaramente contrastante con le possibilità ammesse dai principi di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Infatti, il ripiano di entrambe le componenti del deficit - derivanti rispettivamente dalla gestione degli esercizi 2018 e 2019 - risulta articolato in tempi eccedenti il termine della programmazione di bilancio, poiché ciascuna quota verrebbe completamente recuperata nel quarto esercizio successivo a quello in cui si è formata, e non entro il terzo, come dispone l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011.

Il vulnus descritto, inficiando la scansione di ripiano prevista dalle norme regionali impuginate, preclude pertanto alle stesse di protrarre il recupero del disavanzo oltre il primo esercizio del bilancio in corso di gestione.

Inoltre, con specifico riferimento alla quota del disavanzo originata nel 2018 - esercizio il cui rendiconto è stato approvato tardivamente -, il progetto di ripiano contrasta anche con i principi di cui ai paragrafi 9.2.27 e 9.2.28, poiché il frazionamento di tale componente in un numero di esercizi eccessivo produce il duplice effetto, da un lato, di ridurre l'importo delle quote periodiche e, dall'altro, di eludere l'obbligo di incrementare la singola quota dell'importo non ripianato nei precedenti esercizi.



Per motivi analoghi, anche la previsione del ripiano della quota del disavanzo originata nel 2019 contrasta con gli stessi richiamati principi contabili, perché l'inizio del suo recupero avverrebbe soltanto nell'esercizio 2022, ossia nel terzo esercizio successivo a quello della emersione di tale disavanzo; il ritardo nell'avvio di tale necessaria misura risulta peraltro aggravato dall'assenza del rendiconto di quell'esercizio, non ancora approvato.

In conclusione, le previsioni regionali impugnate delineano modalità di copertura del disavanzo presunto al 31 dicembre 2020 contrastanti con i richiamati principi contabili, inattendibili sotto il profilo contabile e tali da determinare un indebito «trascinamento nel tempo» del disavanzo stesso (sentenza n. 246 del 2021).

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 e dell'Allegato O2 alla legge reg. Basilicata n. 55 del 2021, nella parte concernente il ripiano del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2020.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Basilicata 6 maggio 2021, n. 20 (Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023) e dell'Allegato N.8 alla Nota integrativa al bilancio allegata alla medesima legge regionale, nella parte concernente il ripiano negli esercizi dal 2021 al 2023 del disavanzo di amministrazione presunto riveniente dagli esercizi 2018 e 2019;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Basilicata n. 20 del 2021 e dell'Allegato N.8 alla Nota integrativa al bilancio allegata alla medesima legge regionale, nella parte concernente il ripiano negli esercizi dal 2021 al 2023 del disavanzo di amministrazione presunto riveniente dall'esercizio 2020;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 20 del 2021 e dell'Allegato O alla medesima legge regionale, nella parte concernente il ripiano del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2019;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Basilicata 2 dicembre 2021, n. 55 (Assestamento del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023) e dell'Allegato O2 alla medesima legge regionale, nella parte concernente il ripiano negli esercizi dal 2021 al 2023 del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2020;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 55 del 2021 e dell'Allegato O2 alla medesima legge regionale, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione al principio contabile applicato di cui al paragrafo 9.11.7 dell'Allegato 4/1 al 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), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 5 luglio 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 169

*Sentenza 9 giugno - 5 luglio 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Militari - Controllori del traffico aereo in servizio nelle forze armate - Premio, erogato in unica soluzione, alla cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età per coloro che, al 22 gennaio 2004, avevano superato il quarantacinquesimo ma non il cinquantesimo anno di età - Abrogazione, con effetti retroattivi - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 261, che abroga l'art. 2262, commi 2 e 3, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66.
- Costituzione, artt. 3, 36 e 97.

## 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. 1, comma 261, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia nel procedimento vertente tra L. M. e il Ministero della difesa, con ordinanza del 5 maggio 2020, iscritta al n. 100 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio dell'8 giugno 2022 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;  
deliberato nella camera di consiglio il 9 giugno 2022.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, con ordinanza del 5 maggio 2020 (reg. ord. n. 100 del 2021), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», in riferimento agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione.

2.- Il Collegio rimettente riferisce di dover decidere in ordine alla richiesta di accertamento del diritto alla corresponsione del premio previsto dall'art. 2262, comma 3, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), che veniva erogato in unica soluzione, alla data di cessazione del servizio permanente per raggiungimento del limite di età, ai controllori del traffico aereo con più di quarantacinque anni e meno di cinquanta anni alla data del 22 gennaio 2004, e che è stato abrogato con effetto retroattivo dalla norma censurata.



Secondo il TAR l'effetto retroattivo dell'abrogazione non sarebbe superabile con un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 1, comma 261, della legge n. 190 del 2014, che salvaguardi le aspettative consolidate dei controllori di volo che, nel 2003, in vista dell'erogazione del premio, erano rimasti nei ruoli dell'amministrazione invece di transitare in quelli dell'Ente nazionale di assistenza al volo (ENAV) presso cui le stesse mansioni erano meglio retribuite, ostandovi la lettera e la *ratio* della disposizione, siccome determinata da esigenze di risparmio di spesa.

3.- Quanto alla rilevanza della questione, il Collegio rileva la decisività dell'art. 1, comma 261, della legge n. 190 del 2014 per la soluzione della controversia devoluta al suo esame, poiché l'accertamento della spettanza del premio controverso e la conseguente condanna dell'amministrazione alla sua corresponsione potrebbe aversi solo a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione abrogativa del beneficio.

4.- In merito alla non manifesta infondatezza, il TAR rappresenta che la disposizione censurata sarebbe in contrasto con l'art. 36 Cost. poiché, avendo abrogato il premio dopo oltre un decennio dalla sua introduzione e dalla possibilità di esercitare l'opzione per restare nei ruoli dell'amministrazione invece di transitare in quelli dell'ENAV, essa avrebbe alterato retroattivamente il compenso promesso e l'equilibrio tra prestazione resa e retribuzione percepita.

4.1.- Inoltre, la norma censurata sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. per lesione del principio di uguaglianza sotto due ordini di profili: in primo luogo per la disparità di trattamento tra i dipendenti contemplati dal comma 2 e quelli contemplati dal comma 3 dell'art. 2262 cod. ordinamento militare poiché solo i secondi, tra cui il ricorrente, non avrebbero fruito del premio in discussione; inoltre, essendo il premio stato ripristinato ed essendo nuovamente corrisposto, la disparità di trattamento si sarebbe determinata in relazione ai soli soggetti che hanno integrato i requisiti pensionistici nel quinquennio 2014-2018.

4.2.- Il Collegio rimettente lamenta la violazione dell'art. 3 Cost. anche in relazione al canone di ragionevolezza e di legittimo affidamento, poiché il legislatore avrebbe tradito le aspettative di conseguimento del beneficio economico dei controllori di volo, aspettative su cui si sarebbe basata la decisione di proseguire il rapporto con l'amministrazione militare nel 2003.

4.3.- Infine, secondo il TAR la norma censurata, inducendo un'azione amministrativa iniqua, avrebbe violato anche il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

5.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e la non fondatezza della questione.

6.- Quanto all'inammissibilità, essa deriverebbe dal difetto di incidentalità, non essendovi differenza tra il *petitum* della questione di costituzionalità e quello su cui il rimettente è chiamato a pronunciarsi, senza che il suddetto difetto di incidentalità possa essere giustificato dal rilievo costituzionale del diritto di cui si è chiesto l'accertamento di fronte al giudice amministrativo.

6.1.- Inoltre, l'inammissibilità deriverebbe dalla genericità del *petitum* e dall'incertezza e ambiguità della motivazione, non essendo chiaro a quale parte dell'art. 1, comma 261, della legge n. 190 del 2014 intenda riferirsi la richiesta di ablazione, se alla norma nel suo complesso ovvero alla parte in cui è abrogato il comma 3 ovvero il comma 2 dell'art. 2262 del d.lgs. n. 66 del 2010.

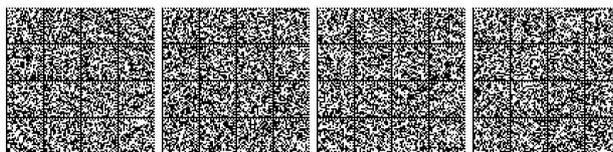
7.- Quanto alla non fondatezza della questione, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rappresentato che la norma censurata ha disposto l'abrogazione dell'art. 2262 cod. ordinamento militare che riproduceva l'art. 2 della legge 22 dicembre 2003, n. 365 (Disposizioni per disincentivare l'esodo del personale militare addetto al controllo del traffico aereo).

Quest'ultima disposizione, al fine di incentivare la ferma degli ufficiali in possesso dell'abilitazione di controllore del traffico aereo, aveva previsto per coloro che, frequentatori dei corsi di formazione e specializzazione nel settore del traffico aereo, avessero contratto ferme obbligatorie per complessivi dieci anni, la possibilità di una ferma volontaria biennale rinnovabile fino a quattro volte, dietro corresponsione di un importo variabile.

L'art. 2262, comma 2, cod. ordinamento militare prevedeva per gli *infra* quarantacinquenni che non avessero potuto contrarre tutti i periodi di ferma volontaria, la corresponsione in un'unica soluzione, al raggiungimento del limite di età per cessazione dal servizio, di un premio pari alla differenza tra l'importo complessivo dei premi erogabili e quello dei premi effettivamente percepiti. Per gli *ultra* quarantacinquenni, ma *infra* cinquantenni, l'art. 2262, comma 3, aveva previsto un beneficio economico pari alla metà dell'importo complessivo dei predetti premi.

8.- In questo quadro è intervenuta la legge di bilancio n. 190 del 2014 che, per esigenze di contenimento della spesa pubblica derivante dal trattamento economico del personale militare, ha ridotto del cinquanta per cento gli incentivi da riconoscere agli ufficiali piloti in servizio e al personale addetto al controllo del traffico aereo, e per le stesse esigenze di contenimento ha abrogato la disposizione che consentiva alle forze armate in quiescenza di percepire in un'unica soluzione il valore delle ferme biennali non contratte per raggiungimento del limite di età.

8.1.- La ragione di contenimento della spesa pubblica è chiaramente evidenziata dalla relazione tecnica al disegno di legge di bilancio, che stima il risparmio atteso in 3,5 milioni di euro lordi, pari al cinquanta per cento delle risorse destinate al pagamento delle indennità in questione, a valere sul bilancio del Ministero della difesa per l'anno 2015 (è citato Atto Camera dei deputati n. 2679-*bis*).



9.- Il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che l'emolumento in discussione non aveva carattere previdenziale e infatti non era erogato dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), ma costituiva una delle voci del trattamento complessivo degli ufficiali delle forze armate, ragione per cui dalla sua soppressione non potrebbe derivare alcuna violazione degli artt. 36 e 97 Cost., avendo la Corte costituzionale più volte affermato che la proporzionalità della retribuzione deve essere valutata in riferimento al trattamento economico complessivo, e che il principio del buon andamento della pubblica amministrazione non può essere richiamato per conseguire miglioramenti retributivi.

10.- Quanto alla violazione dell'art. 3 Cost. per lesione dei canoni di ragionevolezza e legittimo affidamento, l'Avvocatura evidenzia che il premio veniva corrisposto al raggiungimento dei limiti di età per cessazione del servizio e, quindi, derivava da una fattispecie a formazione progressiva, per cui il diritto all'erogazione maturava solo al momento del congedo. Conseguentemente la norma abrogativa del beneficio sarebbe intervenuta sulle fattispecie non ancora perfezionate e non comporterebbe alcuna abrogazione retroattiva del beneficio, trattandosi di fisiologica applicazione della legge vigente al momento della domanda.

In ogni caso, la difesa dello Stato sottolinea che il legislatore nell'esercizio della propria discrezionalità può intervenire in senso sfavorevole sui beneficiari della disciplina di rapporti di durata, anche in casi di attribuzione di diritti soggettivi perfetti, con il solo limite della natura non arbitraria e irragionevole della scelta, che non ricorrerebbe nella specie, essendo la norma censurata volta ad assicurare l'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost.

11.- Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri contesta la violazione del principio di uguaglianza in relazione al differente trattamento dei dipendenti di cui al comma 3 e al comma 2 dell'art. 2262 cod. ordinamento militare, poiché entrambe le disposizioni sono state abrogate ed entrambe prevedevano il premio residuale per gli addetti al controllo del traffico aereo, diversificando il criterio di calcolo in relazione all'età degli interessati alla data del 22 gennaio 2004.

Infine, la difesa dello Stato contesta l'avvenuto ripristino del premio e assume che il TAR rimettente l'abbia desunto da un cedolino di un dipendente riportante assegni per "premio ferma controllori", verosimilmente riconducibile al premio per la ferma biennale e comunque idoneo a dimostrare una disuguaglianza di fatto e non di diritto.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», che ha disposto l'abrogazione, tra gli altri, dell'art. 2262, comma 3, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), in riferimento agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione.

La norma abrogata prevedeva l'attribuzione di un premio, inizialmente introdotto dalla legge 22 dicembre 2003, n. 365 (Disposizioni per disincentivare l'esodo del personale militare addetto al controllo del traffico aereo) e poi confluito nell'art. 2262, comma 3, cod. ordinamento militare, erogato ai controllori del traffico aereo che, alla data del 22 gennaio 2004, avevano superato il quarantacinquesimo ma non il cinquantesimo anno di età. Tale premio veniva corrisposto in unica soluzione alla cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età.

2.- Il TAR, dopo aver rilevato che il premio aveva la finalità di disincentivare l'esodo dei controllori di volo verso l'Ente nazionale di assistenza al volo (ENAV), ha escluso la possibilità di attribuire alla norma censurata un significato idoneo a garantire il legittimo affidamento dei militari che non hanno lasciato i ruoli delle Armi di appartenenza e ha dedotto che l'abrogazione del premio avrebbe alterato in via retroattiva il rapporto sinallagmatico tra prestazioni lavorative e retribuzione, ponendosi in contrasto con l'art. 36 Cost.

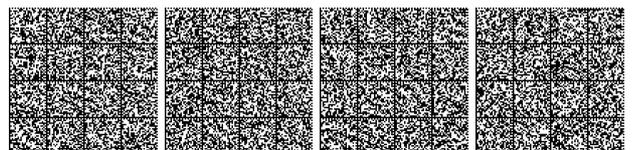
3.- Inoltre, il rimettente ha dedotto che la norma censurata sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., poiché avrebbe irragionevolmente inciso sul legittimo affidamento riposto dai dipendenti sulla certezza dell'erogazione del trattamento economico premiale, intervenendo nell'ambito di una fattispecie a formazione progressiva il cui presupposto - integrato dalla permanenza nei ruoli dell'amministrazione - si sarebbe radicato nel 2003 con la legge n. 365 e sarebbe stato confermato dal codice dell'ordinamento militare nel 2010 che ha riprodotto una norma di identico contenuto.

4.- La violazione dell'art. 3 Cost. è prospettata anche in relazione ad una pretesa violazione del principio di uguaglianza, con riferimento ai dipendenti che, invece, hanno beneficiato del trattamento premiale.

5.- Infine, il TAR ha dedotto il contrasto con l'art. 97 Cost., poiché la norma censurata indurrebbe ad un'azione amministrativa iniqua, incidendo sul buon andamento della pubblica amministrazione.

6.- In via preliminare, vanno rigettate le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato.

6.1.- Quanto al preteso difetto di incidentalità, il requisito è integrato nel caso in cui la questione di costituzionalità «investe una disposizione avente forza di legge che il rimettente deve applicare come passaggio obbligato ai fini della risoluzione della controversia oggetto del processo principale (*ex multis*, sentenze n. 151 del 2009 e n. 303 del 2007)»



(sentenza n. 224 del 2020) e richiede una differenza tra i due petita, quello del giudizio *a quo* e quello dell'incidente di costituzionalità, tale per cui quest'ultimo costituisce il presupposto logico-giuridico per l'accoglimento della domanda da parte del rimettente (*ex multis*, sentenze n. 224, n. 188 e n. 119 del 2020).

6.2.- Orbene, il TAR rimettente ha chiarito di essere investito della domanda di accertamento del diritto alla corresponsione del premio di cui all'art. 2262, comma 3, cod. ordinamento militare e di poterla accogliere, e conseguentemente condannare l'amministrazione al pagamento, solo ove la disposizione abrogativa del beneficio in questione sia dichiarata costituzionalmente illegittima.

6.3.- Per gli stessi motivi va rigettata l'eccezione di inammissibilità per genericità e ambiguità del petitum, essendo chiaro, come detto, sia l'obiettivo del Collegio rimettente di ripristinare il beneficio economico del premio per i controllori di volo, sia il verso delle censure, con cui si denuncia l'irragionevole incidenza dell'effetto retroattivo dell'abrogazione intervenuta sul legittimo affidamento riposto dai controllori di volo in ordine all'erogazione del premio in conseguenza della scelta di rimanere nei ruoli dell'amministrazione.

7.- La questione è fondata in riferimento all'art. 3 Cost.

8.- L'art. 1, comma 261, della legge n. 190 del 2014, oggetto di impugnazione, ha disposto l'abrogazione degli art. 2261, 2262, commi 2 e 3, e 2161, commi 1 e 2 del cod. ordinamento militare.

8.1.- Il citato art. 2262 del d.lgs. n. 66 del 2010 riguarda i premi previsti in occasione del pensionamento dei controllori del traffico aereo che erano rimasti in servizio nelle forze armate; i suddetti premi sono stati introdotti dalla legge n. 365 del 2003 e successivamente confluiti, con l'adozione del codice dell'ordinamento militare, nel richiamato art. 2262 del d.lgs. n. 66 del 2010.

8.2.- Gli artt. 2161 e 2261 del d.lgs. n. 66 del 2010, anch'essi abrogati dalla norma censurata, riguardavano invece, rispettivamente, il personale in possesso del brevetto di pilota militare in servizio permanente effettivo del Corpo della Guardia di finanza e delle tre Armi (Esercito, Marina e Aeronautica); dal momento che le censure del giudice *a quo* non si riferiscono a tali situazioni, la prospettata questione di costituzionalità va, quindi, riferita al solo art. 2262 cod. ordinamento militare che riguarda i premi da erogare, in unica soluzione alla cessazione dal servizio per raggiunti limiti di età, ai controllori del traffico aereo in servizio nelle forze armate che erano stati inizialmente introdotti dalla legge n. 365 del 2003 e sono successivamente confluiti, con l'adozione del codice dell'ordinamento militare, nel suddetto art. 2262 del d.lgs. n. 66 del 2010.

9.- L'analisi di impatto della regolamentazione allegata al disegno di legge (Atto Senato n. 1435) che ha portato all'approvazione della legge n. 365 del 2003 recita testualmente: «[l']intervento si prefigge l'obiettivo di ridurre l'esodo dei controllori di volo militare del traffico aereo (CTA), in considerazione della tendenza di questa categoria di personale a transitare presso l'Ente nazionale di Assistenza al Volo (ENAV), a causa delle migliori condizioni economiche offerte».

Nella relazione a tale progetto di legge viene esplicitato che l'intento è quello di contenere la propensione a lasciare anticipatamente il servizio e che è necessario incentivare la permanenza dei controllori di elevata professionalità.

Su questo tema si è poi incentrato il dibattito parlamentare che ha portato all'approvazione dell'art. 2 della legge n. 365 del 2003, poi confluito nell'art. 2262 cod. ordinamento militare, rubricato «premi residuali al personale dell'Esercito Italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare addetto al controllo del traffico aereo» e che la norma censurata viene ad abrogare a decorrere dal 1° gennaio 2015.

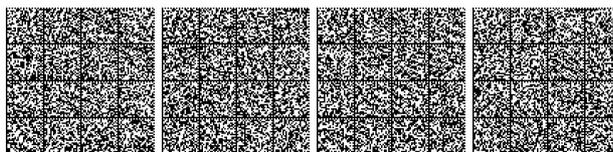
Dai lavori parlamentari si deduce, quindi, che la misura in questione era stata prevista dal legislatore allo specifico fine di disincentivare l'esodo dei controllori di volo militari che, transitando presso l'ENAV, avrebbero conseguito un migliore trattamento stipendiale.

10.- La difesa dello Stato ha dedotto che si tratterebbe di una fattispecie a formazione progressiva non più perfezionabile a seguito della legge di abrogazione che, nella specie, è intervenuta sei mesi prima del pensionamento del ricorrente nel giudizio *a quo*.

11.- Invero, la norma attribuisce direttamente e indistintamente ai suoi destinatari un premio all'atto della cessazione dal servizio, richiedendo unicamente che tale cessazione avvenga per raggiunti limiti di età, in coerenza con la sua *ratio* di limitare l'esodo del personale qualificato presso l'ENAV.

Ci si trova, dunque, al cospetto di una situazione soggettiva che discende direttamente dalla norma e che radica nei suoi destinatari un affidamento «rinforzato»; situazione che non può essere esposta ad un semplice ripensamento del legislatore che ha abrogato la norma incentivante a distanza di dodici anni dalla sua introduzione, dopo aver raggiunto lo scopo di scoraggiare, come nel caso oggetto del giudizio *a quo*, l'esodo dei dipendenti all'epoca in servizio.

12.- Invero, questa Corte è costante nel ritenere che il valore del legittimo affidamento trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost.; tale principio «non esclude che il legislatore possa adottare disposizioni che modificano in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici, «anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti



soggettivi perfetti”. Ciò può avvenire, tuttavia, a condizione “che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l’affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto” (*ex plurimis*, sentenze, n. 216 e n. 56 del 2015, n. 219 del 2014, n. 154 del 2014, n. 310 e n. 83 del 2013, n. 166 del 2012 e n. 302 del 2010; ordinanza n. 31 del 2011)» (sentenza n. 54 del 2019; in tal senso, sentenza n. 145 del 2022).

Per stabilire se le disposizioni sopravvenute incidano in maniera irragionevole e quindi costituzionalmente illegittima sull’affidamento, costituiscono indici rilevatori «il tempo trascorso dal momento della definizione dell’assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva (sentenze n. 89 del 2018, n. 250 del 2017, n. 108 del 2016, n. 216 e n. 56 del 2015), ciò che chiama in causa il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall’intervento retroattivo; la prevedibilità della modifica retroattiva stessa (sentenze n. 16 del 2017 e n. 160 del 2013); infine, la proporzionalità dell’intervento legislativo che eventualmente lo comprima (in particolare, sentenza n. 108 del 2016)» (sentenza n. 108 del 2019).

La norma censurata, a fronte di una *ratio* incentivante, quale quella che viene in rilievo nella specie, viola il principio di ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost., producendo effetti retroattivi ingiustificati, in quanto incidenti su situazioni soggettive fondate sulla legge e sulla permanenza in servizio dei controllori di volo, e così contraddicendo ex post la *ratio* della normativa premiale.

13.- Va comunque rilevato che diverso problema è quello riferibile alle modifiche nell’ambito di un rapporto di durata come quello previdenziale, in quanto la norma in questione riguarda solo un premio da erogarsi una tantum.

14.- In conclusione, poiché l’ordinamento ha creato le condizioni per le quali gli interessati non abbandonassero l’amministrazione militare istituendo il premio in questione, irragionevolmente il legislatore, una volta raggiunto il risultato, alla vigilia del conseguimento delle condizioni per l’erogazione del citato emolumento, ha abrogato la norma attributiva dello stesso.

15.- Nel giudizio *a quo* la rilevanza è argomentata in relazione al comma 3 dell’art. 2262 del d.lgs. n. 66 del 2010, in quanto lo stesso giudizio riguarda un soggetto in possesso dell’abilitazione di controllore di volo che all’epoca aveva un’età compresa tra i quarantacinque e i cinquanta anni; tuttavia le ragioni di illegittimità costituzionale investono anche il comma 2 riferito al personale addetto al controllo del traffico aereo che alla stessa data non aveva superato il quarantacinquesimo anno di età.

16.- I restanti motivi di censura restano assorbiti.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 261, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», nella parte in cui ha disposto l’abrogazione dell’art. 2262, commi 2 e 3, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell’ordinamento militare).*

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

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

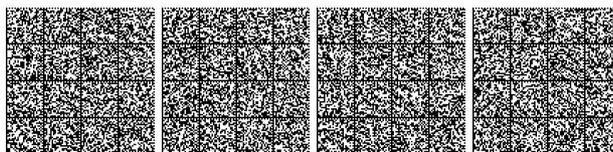
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 5 luglio 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 170

*Ordinanza 9 giugno - 5 luglio 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo tributario - Spese del giudizio - Liquidazione a favore dell'ente impositore, dell'agente di riscossione e dei soggetti iscritti all'albo dei gestori dell'accertamento e della riscossione dei tributi locali - Compenso per l'attività difensiva svolta da propri funzionari - Riduzione del venti per cento rispetto a quello degli avvocati - Denunciata irragionevolezza nonché violazione del diritto di difesa e del principio del necessario conseguimento dell'abilitazione all'esercizio professionale - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 15, comma 2-*sexies*, primo periodo.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 33, quinto comma.

## 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. 15, comma 2-*sexies*, primo periodo, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), come introdotto dall'art. 9, comma 1, lettera *f*), numero 2), del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 156, recante «Misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario, in attuazione degli articoli 6, comma 6, e 10, comma 1, lettere *a*) e *b*)», della legge 11 marzo 2014, n. 23», promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Taranto nel procedimento vertente tra Antonia Alessandra Alfonso e il Comune di San Giorgio Jonico, con ordinanza del 9 settembre 2021, iscritta al n. 186 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2021.

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

udito nella camera di consiglio dell'8 giugno 2022 il Giudice relatore Luca Antonini;

deliberato nella camera di consiglio del 9 giugno 2022.

Ritenuto che, con ordinanza del 9 settembre 2021 (reg. ord. n. 186 del 2021), la Commissione tributaria provinciale di Taranto ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 24 e 33, quinto comma, della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 2-*sexies*, primo periodo, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), come introdotto dall'art. 9, comma 1, lettera *f*), numero 2), del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 156, recante «Misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario, in attuazione degli articoli 6, comma 6, e 10, comma 1, lettere *a*) e *b*)», della legge 11 marzo 2014, n. 23»;



che la norma censurata dispone, in ordine alle spese del processo tributario, che: «[n]ella liquidazione delle spese a favore dell'ente impositore, dell'agente della riscossione e dei soggetti iscritti nell'albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, se assistiti da propri funzionari, si applicano le disposizioni per la liquidazione del compenso spettante agli avvocati, con la riduzione del venti per cento dell'importo complessivo ivi previsto»;

che il rimettente premette di essere chiamato a decidere sul ricorso proposto da una contribuente, che riveste la qualità di avvocato e che si è difesa in proprio, avverso un avviso di accertamento nei confronti di un Comune che si è costituito difendendo tramite un «funzionario interno»;

che, a suo dire, le questioni sollevate «appa[iono] rilevanti[i]», ai fini della decisione, «nell'ipotesi alternativa in cui soccombente sia la ricorrente»;

che il giudice *a quo* ritiene che la norma denunciata violi, in primo luogo, l'art. 3 Cost., sotto tre profili: *a)* in quanto determinerebbe un irragionevole arricchimento degli «enti di appartenenza» dei funzionari che hanno svolto l'attività difensiva, consentendo loro di percepire «compensi [...] senza reale aggravio di spesa», poiché detta attività rientrerebbe «nell'adempimento dei [...] doveri d'ufficio o contrattuali» dei funzionari stessi; *b)* perché riserverebbe al processo tributario un trattamento ingiustificatamente diverso da quello stabilito dall'art. 23, quarto comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), per il giudizio di opposizione a ordinanza-ingiunzione: tale norma, infatti, prevedrebbe che l'autorità che ha emesso l'ordinanza possa stare in giudizio personalmente, ma non anche la liquidazione in suo favore delle spese di lite (eccetto la rifusione delle «spese vive»); *c)* infine, perché, nell'ambito dello stesso giudizio tributario, disciplinerebbe la liquidazione delle spese della parte resistente vittoriosa che sia stata assistita dai propri funzionari in maniera irragionevolmente differente dall'ipotesi del ricorrente vittorioso che, nei casi in cui gli sia consentito, sia stato in giudizio senza assistenza tecnica e al quale non spetterebbe il compenso professionale;

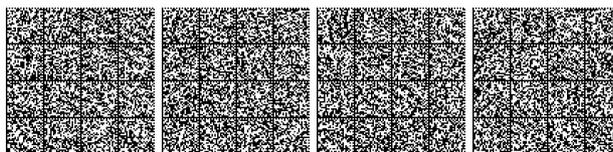
che, in secondo luogo, la medesima norma violerebbe l'art. 24 Cost., poiché la liquidazione dei compensi invece prevista a favore dell'ente impositore comporterebbe che le parti, «quando si difendono da sé, [...] non contendono ad armi pari», ciò che si tradurrebbe in un «deterrente idoneo a condizionare il libero e pieno esercizio» del diritto di difesa della parte ricorrente;

che, infine, la norma censurata lederebbe l'art. 33, quinto comma, Cost., perché equiparerebbe l'attività difensiva svolta dai funzionari a quella degli avvocati, senza però che i primi abbiano sostenuto l'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio professionale;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, in subordine, non fondate;

che l'eccezione di inammissibilità è basata: *a)* sulla natura meramente ipotetica della rilevanza, avendone lo stesso rimettente affermato la sussistenza «nell'ipotesi alternativa in cui soccombente sia la ricorrente» nel giudizio *a quo*; *b)* sulla considerazione che, anche in caso di soccombenza di quest'ultima, la CTP potrebbe pur sempre compensare le spese di lite, sicché la norma denunciata non troverebbe comunque applicazione; *c)* sul rilievo che, poiché la parte ricorrente nel processo principale riveste la qualità di avvocato, in caso di vittoria della lite il compenso le spetterebbe - diversamente da quanto sostenuto dal rimettente, a conforto, tra l'altro, della censura di violazione dell'art. 24 Cost. - ancorché si sia avvalsa della facoltà della difesa personale (è citata Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 18 febbraio 2019, n. 4698), con la conseguenza che «[a]nche sotto [tale] profilo [...] non vi [sarebbe] spazio per applicare al caso in esame la disposizione censurata»; *d)* sul difetto di motivazione in merito alla non manifesta infondatezza della questione sollevata in riferimento all'art. 33, quinto comma, Cost., avendo il giudice *a quo* affermato l'equiparazione tra l'attività difensiva svolta dai funzionari e quella svolta dagli avvocati con una «mera petizione di principio»;

che, nel merito, le censure afferenti alla violazione dell'art. 3 Cost. sarebbero destituite di fondamento, in considerazione: *a)* della sostanziale identità delle attività difensive apprestate dai funzionari e dagli avvocati; *b)* della riduzione, stabilita dalla norma sospettata in misura pari al venti per cento, del compenso che spetterebbe a un avvocato, riduzione che sarebbe «ragionevolmente idonea a compensare la non necessità della qualifica di avvocato» in capo ai funzionari; *c)* della circostanza che la scelta normativa oggetto dell'odierno incidente terrebbe conto della specificità del processo tributario;



che anche la censura di violazione dell'art. 24 Cost. sarebbe priva di pregio, alla luce del principio, enunciato da questa Corte nell'ordinanza n. 117 del 1999, secondo cui «il regolamento delle spese processuali comunque non incide sulla tutela giurisdizionale del diritto di chi agisce o si difende in giudizio, non potendosi affatto sostenere che la possibilità di conseguire la ripetizione delle spese processuali [...] consenta alla parte di meglio difendere la sua posizione e di apprestare meglio le sue difese»;

che nemmeno sarebbe sussistente l'asserita violazione dell'art. 33, quinto comma, Cost., poiché i funzionari sarebbero «semplicemente autorizzati dalla legge a rappresentare e difendere l'ufficio cui appartengono» ma non acquisirebbero, per ciò solo, «il titolo di avvocato, né alcun altro titolo abilitativo».

Considerato che, con ordinanza del 9 settembre 2021 (reg. ord. n. 186 del 2021), la Commissione tributaria provinciale di Taranto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 2-sexies, primo periodo, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413) - come introdotto dall'art. 9, comma 1, lettera f), numero 2), del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 156, recante «Misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario, in attuazione degli articoli 6, comma 6, e 10, comma 1, lettere a) e b), della legge 11 marzo 2014, n. 23» - il quale stabilisce, a proposito delle spese del processo tributario, che: «[n]ella liquidazione delle spese a favore dell'ente impositore, dell'agente della riscossione e dei soggetti iscritti nell'albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, se assistiti da propri funzionari, si applicano le disposizioni per la liquidazione del compenso spettante agli avvocati, con la riduzione del venti per cento dell'importo complessivo ivi previsto»;

che, ad avviso del giudice *a quo*, tale disposizione violerebbe, anzitutto, l'art. 3 della Costituzione, per un triplice ordine di motivi: sotto un primo profilo, perché la liquidazione del compenso da essa prevista non sarebbe volta a ristorare un «reale aggravio di spesa» e si risolverebbe quindi in un irragionevole arricchimento, dal momento che l'attività difensiva svolta dai funzionari degli «enti di appartenenza» rientrerebbe «nell'adempimento dei propri doveri d'ufficio o contrattuali»; sotto un secondo profilo, perché riserverebbe al processo tributario un trattamento ingiustificatamente diverso da quello stabilito, per il giudizio di opposizione a ordinanza-ingiunzione, dall'art. 23, quarto comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), il quale prevedrebbe che l'autorità che ha emesso l'ordinanza possa stare in giudizio personalmente, ma non anche la liquidazione in suo favore delle spese di lite (eccetto la rifusione delle «spese vive»); sotto un terzo profilo, perché, nell'ambito dello stesso giudizio tributario, disciplinerebbe la liquidazione delle spese della parte resistente vittoriosa che sia stata assistita dai propri funzionari in maniera irragionevolmente differente dall'ipotesi del ricorrente vittorioso che sia stato in giudizio senza assistenza tecnica e al quale non spetterebbe il compenso professionale;

che risulterebbe, altresì, violato l'art. 24 Cost., poiché, riconoscendo invece quel compenso al resistente vittorioso che sia stato assistito dai propri funzionari, comporterebbe che le parti non contenderebbero ad armi pari, ciò che si tradurrebbe in un «deterrente idoneo a condizionare il libero e pieno esercizio» del diritto di difesa della parte ricorrente stessa;

che il rimettente denuncia, infine, la violazione dell'art. 33, quinto comma, Cost., giacché la norma sospettata equiparerebbe l'attività difensiva dei funzionari e degli avvocati, benché i primi non abbiano conseguito l'abilitazione all'esercizio professionale;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, tra l'altro, per l'ipoteticità della rilevanza;

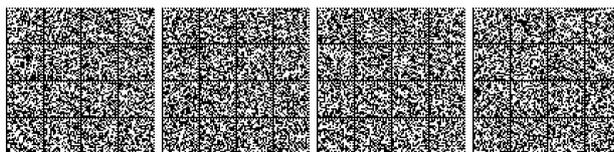
che l'eccezione è fondata;

che il rimettente riferisce di essere investito del ricorso avverso un avviso di accertamento proposto da una contribuente che riveste la qualità di avvocato e che si è difesa in proprio nei confronti di un Comune che si è costituito difendendosi tramite un «funzionario interno»;

che il giudice *a quo*, posta tale premessa, afferma che, ai fini della decisione, «nell'ipotesi alternativa in cui soccombente sia la ricorrente», le questioni sollevate «appa[iono] rilevanti»;

che, dunque, la CTP rimettente non solo afferma la sussistenza della rilevanza in via meramente eventuale, ma soprattutto, in maniera singolare, prospetta la soccombenza della parte ricorrente nel processo principale - che rappresenta il presupposto per la sua condanna al pagamento delle spese del giudizio in favore dell'ente impositore e, quindi, perché possa trovare applicazione la norma sospettata - come un'ipotesi «alternativa», evidentemente alla vittoria della lite;

che, quindi, sotto tale ultimo aspetto, a rigore, il tenore testuale dell'ordinanza di rimessione lascia presumere che la parte ricorrente sia destinata a risultare vittoriosa nel processo *a quo*, con la conseguente inapplicabilità della norma censurata;



che, pertanto, la rilevanza delle questioni in esame risulta solo ipotetica e virtuale, ciò che ne determina la manifesta inammissibilità (*ex plurimis*, ordinanze n. 46 e n. 34 del 2016);

che le considerazioni appena svolte sono assorbenti rispetto alle ulteriori eccezioni preliminari sollevate dall'Avvocatura generale e, in particolare, al rilievo per cui la CTP rimettente riferisce, da un lato, che la contribuente nel processo principale riveste la qualità di avvocato e deduce poi, dall'altro, che la parte ricorrente che sia stata in giudizio senza l'assistenza tecnica non percepirebbe alcun compenso in caso di vittoria della lite, omettendo, però, di confrontarsi con il costante orientamento della giurisprudenza di legittimità secondo cui la circostanza che, come nella specie, l'avvocato si sia avvalso della facoltà della difesa personale «non esclude che il giudice debba liquidare in suo favore» il compenso per la prestazione svolta (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanze 14 ottobre 2021, n. 28113, e 18 febbraio 2019, n. 4698; sezione seconda civile, sentenza 9 gennaio 2017, n. 189; nello stesso senso, sezione terza civile, sentenza 18 settembre 2008, n. 23847);

che nel caso di specie non viene, quindi, in considerazione la diversa ipotesi in cui il contribuente, che sia stato in giudizio senza l'assistenza tecnica e senza rivestire la qualità di avvocato, non percepisce alcun compenso in caso di vittoria della lite.

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 delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 2-sexies, primo periodo, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), come introdotto dall'art. 9, comma 1, lettera f), numero 2), del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 156, recante «Misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario, in attuazione degli articoli 6, comma 6, e 10, comma 1, lettere a) e b), della legge 11 marzo 2014, n. 23», sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24 e 33, quinto comma, della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Taranto con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

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

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 5 luglio 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 36

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° giugno 2022*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Molise - Riconoscimento dei debiti fuori bilancio della Regione Molise derivanti da sentenze esecutive - Previsione che ai suddetti oneri, quantificati in complessivi euro 50.565,92, per l'anno 2021, si provvede mediante variazione compensativa di spesa anno 2021, utilizzando l'accantonamento annuale per il fondo rischi legali.**

– Legge della Regione Molise 25 marzo 2022, n. 2 (Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, concernente: «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» e successive modificazioni), art. 2.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex-lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12 contro la Regione Molise, in persona del Presidente della giunta regionale *pro-tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge Molise n. 2 del 25 marzo 2022 pubblicata nel B.U.R. n. 17 del 4 aprile 2022.

Sul B.U.R. Molise del 4 aprile 2022 n. 17 è stata pubblicata la legge regionale n. 2 del 25 marzo 2022 recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, concernente: «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schermi 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» e successive modificazioni».

L'art. 2 della legge in esame recita:

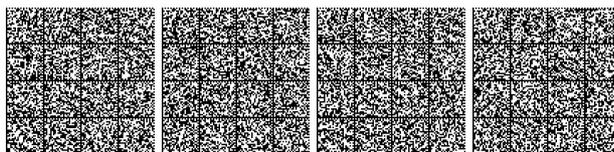
«1. Agli oneri derivanti dalla presente legge, quantificati in complessivi euro 50.565,92, per l'anno 2021, si provvede mediante variazione compensativa di spesa anno 2021, in competenza ed in cassa dal programma 1 - missione 20 - titolo 1 - macroaggregato 110 - capitolo 80003 - Accantonamento annuale per il fondo rischi legali (fondo rischi da contenzioso) (-euro 50.565,92) ai capitoli di spesa: programma 1 - missione 13 - titolo 1 - macroaggregato 101 - capitolo 34167 - Finanziamenti vincolati FSN - legge n. 662/96 - collaborazioni coordinate a progetto (euro 43.402,71); programma 1 - missione 13 - titolo 1 - macroaggregato 101 - capitolo 34172 - Finanziamenti vincolati FSN - legge n. 662/96 - altri contributi sociali effettivi N.A.C. (euro 5.219,17); programma 1 - missione 13 - titolo 1 - macroaggregato 102 - capitolo 34168 Finanziamenti vincolati FSN - legge n. 662/96 - imposta regionale sulle attività produttive IRAP (euro 1.944,04).

2. A seguito dell'attuazione dei profili finanziari della presente legge, le strutture regionali competenti adottano i provvedimenti di spesa relativi ai debiti fuori bilancio riconosciuti ai sensi dell'art. 1.»

La norma in esame individua la copertura degli oneri relativi ai debiti fuori bilancio riconosciuti all'art. 1 della medesima legge, derivanti da sentenze esecutive, sulle risorse del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, pur essendo tale esercizio ormai decorso.

Tale disposizione, individuando la copertura con riferimento all'esercizio 2021, è in contrasto con il principio contabile dell'annualità del bilancio di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 118/2011 e viola pertanto l'art. 117, secondo comma, lettera e) della Cost., riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Si impugna pertanto la suddetta disposizione, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, per il seguente



## MOTIVO

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge n. 2 del 25 marzo 2022 della Regione Molise per violazione dell'art. 117 comma 2 lettera e) della Costituzione in relazione all'art. 3 del decreto legislativo n. 118/2011 e, in particolare, al principio contabile dell'annualità del bilancio espresso nel principio applicato 9.1 dell'allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118/2021 in materia di debiti fuori bilancio.

Occorre premettere che, con deliberazione di giunta regionale n. 406 del 30 novembre 2021 è stata disposta la variazione di bilancio mediante utilizzo dell'accantonamento annuale per il fondo rischi legali.

Successivamente, con deliberazione della giunta regionale n. 479 in data 29 dicembre 2021 (pubblicata sul B.U.R. Molise n. 2 del 15 gennaio 2022 parte I, pag. 75 e ss. gg.) è stata approvata la proposta di legge di riconoscimento del debito fuori bilancio in parola. Solo con la successiva legge in esame n. 2 del 2022 però il Consiglio regionale ha approvato la proposta di legge.

Secondo la regione la richiamata variazione compensativa dovrebbe intendersi come già effettuata nel 2021 e, pertanto, sebbene la legge n. 2 sia stata promulgata n. 2022, l'art. 2 della stessa poteva limitarsi a far riferimento, più semplicemente, alla copertura finanziaria già disposta con riguardo all'esercizio 2021.

Considerata la natura e l'esercizio contabile della copertura (utilizzo fondo rischi legali per esercizio 2021), nonché la natura del debito (sentenze esecutive), l'Ente sostiene di aver provveduto all'impegno di spesa nell'esercizio 2021 in data 31 dicembre, ritenendo che la scadenza dell'obbligazione ricadesse nell'esercizio di emersione del debito e vincolando il solo pagamento all'avvenuto riconoscimento del debito stesso da parte del Consiglio regionale.

Tuttavia, sebbene il comma 4 dell'art. 73 del decreto legislativo n. 118/2011 consenta il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio di cui al comma 1, lettera a) (sentenze esecutive) sia al Consiglio regionale sia alla Giunta regionale, la Regione Molise, con la promulgazione della legge in esame, ha attribuito la competenza del riconoscimento dei debiti fuori bilancio in questione al Consiglio regionale che, dunque, solo con la legge 2 del 2022 ha riconosciuto la legittimità dei debiti fuori bilancio della Regione Molise.

L'art. 1 della suddetta legge recita, infatti, testualmente:

«1. Ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera a), 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) e successive modificazioni, con la presente legge è riconosciuta la legittimità dei debiti fuori bilancio della Regione Molise, derivanti da sentenze esecutive, per il valore complessivo di euro 50.565,92, elencati nella tabella A allegata alla presente legge».

Occorre allora richiamare quanto prevede il principio applicato 9.1 dell'Allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118/2021 in materia di debiti fuori bilancio. L'anzidetta disposizione statale prevede che «L'emersione di debiti, assunti dall'ente e non registrati quando l'obbligazione è sorta, comporta la necessità di attivare la procedura amministrativa di riconoscimento del debito fuori bilancio, prima di impegnare le spese con imputazione all'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili. Nel caso in cui il riconoscimento intervenga successivamente alla scadenza dell'obbligazione, la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto».

La Regione, in altri termini, non poteva impegnare le risorse prima del riconoscimento del debito fuori bilancio, e il riconoscimento, nel caso in esame, è avvenuto solo con la legge regionale *de qua*.

L'intera operazione di riconoscimento dei debiti fuori bilancio deve, pertanto, essere imputata al 2022, ovvero attribuendo tanto gli oneri quanto le rispettive variazioni di bilancio (e relativi impegni di spesa) all'esercizio in cui i debiti sono riconosciuti con legge regionale in argomento (esercizio 2022).

Ciò comporta che gli impegni già imputati all'esercizio 2021 debbano essere cancellati, utilizzando gli accantonamenti che vi hanno fornito copertura per le variazioni relative al 2022. Gli impegni registrati nel 2021, prima del riconoscimento dei relativi debiti fuori bilancio, non dovranno risultare nel rendiconto 2021.

*P.Q.M.*

*Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 2 della legge regionale impugnata e conseguentemente annullarla per i motivi illustrati nel presente ricorso.*

Con l'originale notificato del ricorso si depositerà:

1. Estratto della delibera del Consiglio dei ministri 26 maggio 2022.

Roma, 31 maggio 2021

*L'Avvocato dello Stato: GALLUZZO*



## n. 75

*Ordinanza del 12 maggio 2022 della Commissione tributaria regionale della Toscana sul ricorso proposto da Villa Lena Soc. Agricola srl contro Agenzia delle entrate - Direzione provinciale Firenze*

**Tributi - Accertamento di tributi “non armonizzati” - Diritti e garanzie del contribuente sottoposto a verifica - Diritto del contribuente di ricevere copia del verbale di chiusura delle operazioni di accertamento e di disporre di un termine di sessanta giorni per eventuali controdeduzioni - Previsione nelle sole ipotesi in cui l’Amministrazione abbia effettuato un accesso, un’ispezione o una verifica nei locali destinati all’esercizio dell’attività imprenditoriale o professionale del contribuente - Omessa estensione del diritto al contraddittorio endoprocedimentale a tutte le modalità di accertamento in rettifica poste in essere dall’Agenzia delle entrate.**

– Legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), art. 12, comma 7.

## COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE PER LA TOSCANA

## SEZIONE PRIMA

riunita in udienza il 25 marzo 2022 alle ore 9,30 con la seguente composizione collegiale:

De Carlo Ugo - presidente e relatore;

Giammaria Antonia - giudice;

Giani Riccardo - giudice;

in data 25 marzo 2022 ha pronunciato la seguente ordinanza sull’appello n. 1278/2021 depositato il 28 ottobre 2021 proposto da Villa Lena Società Agricola S.r.l. - 06362720481

difeso da:

Filippo Dami - DMAFPP74C26D815S;

Andrea Gnesi - GNSNDR64R21L702J.

Rappresentato da Elena Evstafyeva - VSTLNE83A42Z154S.

Rappresentante difeso da:

Filippo Dami - DMAFPP74C26D815S;

Andrea Gnesi - GNSNDR64R21L702J.

ed elettivamente domiciliato presso f.dami@postace.it

contro Ag. Entrate Direzione Provinciale Firenze - Via S. Caterina D’Alessandria N. 23 50129 Firenze FI elettivamente domiciliato presso dp.firenze@pce.agenziaentrate.it

Avente ad oggetto l’impugnazione di: pronuncia sentenza n. 138/2021 emessa dalla Commissione Tributaria Provinciale Firenze sez. 3.

Atti impositivi:

avviso di accertamento n. T8B030304146 2019 IRES-ALTRO 2014;

avviso di accertamento n. T8B030304146 2019 IVA-ALTRO 2014;

avviso di accertamento n. T8B030304146 2019 IRAP 2014.

a seguito di discussione in pubblica udienza.

## ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

La S.r.l. Villa Lena società agricola ha impugnato innanzi alla Commissione tributaria Provinciale di Firenze l’avviso di accertamento ai fini Ires, Irap ed IVA per il periodo di imposta 2014 redatto dall’Agenzia delle Entrate di Firenze.



La censura preliminare su cui è fondato il ricorso riguarda la violazione del contraddittorio in quanto l'avviso di accertamento è scaturito da una mera richiesta di documentazione contabile alla società senza che, prima dell'emissione dell'atto impositivo, fossero contestate le violazioni individuate in modo da consentire al contribuente di proporre le proprie difese.

Nella sentenza della Commissione Tributaria Provinciale la censura era stata respinta poiché nella legislazione nazionale non vi è un obbligo generalizzato di instaurare il contraddittorio per i tributi non armonizzati sostenendo comunque che un contraddittorio si era instaurato avendo l'amministrazione chiesto ed acquisito la documentazione del contribuente.

La doglianza è stata riproposta come motivo di appello ed in caso di accoglimento avrebbe un'efficacia dirimente poiché l'avviso di accertamento andrebbe annullato e tutte le altre censure di merito relative al contenuto dell'avviso di accertamento non potrebbero essere valutate nel merito.

La fondatezza del rilievo, però, presuppone l'accoglimento dell'eccezione di costituzionalità che la società propone e di cui deve essere deliberata la non manifesta infondatezza.

È noto come l'obbligo del contraddittorio per i c.d. tributi armonizzati discenda direttamente dalla disciplina unionale alla luce dell'interpretazione offerta dalla Corte di Giustizia (*ex multis* Corte di Giustizia, sentenza 18 dicembre 2008, in C-349/07, Sopropè, punto 37; sentenza 22 ottobre 2013, in C276/12, Sabou, punto 38; sentenza 17 dicembre 2015, in C-419/14, WebMindlicenses, punto 84).

L'invalidità dell'atto deriva da tale omissione solamente se il contribuente ha assolto all'onere di enunciare in concreto le ragioni che avrebbe potuto far valere.

Mentre per i tributi non armonizzati, come nel caso di specie l'Ires e l'Irap, la necessità del contraddittorio preventivo è assicurato solamente nei casi indicati dall'art. 12, comma 7, legge n. 212/2000 cioè all'esito di una verifica che si sia svolta presso gli uffici del contribuente all'esito del rilascio del verbale di chiusura delle operazioni.

Nel caso in esame non vi è stata la possibilità di fruire del termine di sessanta giorni per presentare le proprie osservazioni poiché la c.d. verifica a tavolino non prevede il rilascio di un verbale di chiusura delle operazioni. Si tratta di valutare, pertanto, se la limitazione del contraddittorio procedimentale ai soli casi in cui vi sia stata una verifica conclusa con un processo verbale di constatazione, non sia incostituzionale per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Il Collegio è a conoscenza di tre precedenti pronunce della Corte Costituzionale sul tema.

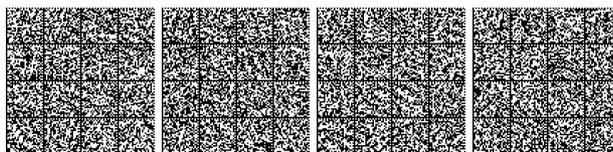
L'ordinanza 187 del 2017 ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione sollevata dalla Commissione tributaria regionale della Toscana per l'inadeguata descrizione della fattispecie oggetto del giudizio principale che non aveva consentito alla Corte di identificare le caratteristiche del procedimento per verificare se si fosse in presenza di una di quelle ipotesi in cui il contraddittorio è imposto *ex lege*.

L'ordinanza 188 del 2017 ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione sollevata dalla Commissione tributaria provinciale di Siracusa per difetto di rilevanza dal momento che nel giudizio *a quo* erano state sollevate delle eccezioni preliminari e non era stata dimostrata la loro infondatezza cosicché non vi era la prova che nel giudizio *a quo* sarebbe stato necessario affrontare la questione sulla quale era stato sollevato l'incidente di costituzionalità.

L'ordinanza 189 del 2017 ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione sollevata dalla Commissione tributaria regionale della Campania per omessa individuazione delle norme sospettate di incostituzionalità.

Nel caso in esame non siamo in presenza delle situazioni di fatto che hanno determinato le pronunce in rito della Corte Costituzionale.

Non vi sono questioni preliminari da affrontare che potrebbero determinare pronunce in rito che non devono affrontare la questione; al contrario si può affermare che l'annullamento dell'atto impositivo per violazione dell'obbligo del contraddittorio impedirebbe di esaminare tutte le altre questioni poste dall'impugnazione.



La fattispecie in esame è esattamente riconducibile ai c.d. accertamento a tavolino cioè effettuati dall’Agenzia delle Entrate sulla scorta di documentazione acquisita dal contribuente senza altra forma di interlocuzione precedente l’emissione dell’avviso di accertamento e per il quale la giurisprudenza della Suprema Corte ha sempre negato l’esistenza dell’obbligo del contraddittorio (si veda da ultimo Cass. 20436/2021).

In conclusione la questione è sicuramente rilevante poiché l’accoglimento della questione di costituzionalità determinerebbe la decisione dell’appello in senso pienamente favorevole al contribuente.

In relazione alla sua non manifesta infondatezza si osserva quanto segue:

il contraddittorio endoprocedimentale è ormai considerato un parametro generale alla stregua del quale valutare la legittimità dell’atto di accertamento che non abbia tenuto in debito conto le ragioni che il contribuente avrebbe potuto addurre se fosse stato messo, dall’amministrazione finanziaria procedente, in condizione di prospettare prima di ricevere la notificazione dell’atto stesso.

Alla luce di ciò si potrebbe dare un’interpretazione costituzionalmente orientata dell’art. 12, comma 7, legge n. 212/2000 così da ritenere che l’obbligo del contraddittorio deve precedere in ogni caso l’emissione di un avviso di accertamento all’esito di un qualsiasi tipo di controllo, rendendo così inutile il ricorso alla Corte Costituzionale.

Ma tale interpretazione non ha mai trovato spazio nel diritto vivente caratterizzato dalla sentenza delle SS.UU. della Cassazione 24823/2015 che ha escluso l’applicazione dell’istituto per i tributi non armonizzati fuori dei casi di un’espressa previsione normativa non smentita da pronunce successive.

La ragione della limitazione del contraddittorio endoprocedimentale all’ipotesi delle verifiche effettuate presso il contribuente si giustificerebbe con la peculiarità stessa di tali verifiche, in quanto caratterizzate dall’autoritativa intramissione dell’Amministrazione nei luoghi di pertinenza del contribuente alla diretta ricerca, quivi, di elementi valutativi a lui sfavorevoli: peculiarità, che consentirebbe, quale controbilanciamento, il contraddittorio al fine di correggere, adeguare e chiarire, nell’interesse del contribuente e della stessa Amministrazione, gli elementi acquisiti presso i locali aziendali.

Ma non bisogna dimenticare che esistono una serie di altre norme particolari che hanno dato spazio al contraddittorio in ipotesi specifiche quali, ad esempio, gli accertamenti fondati su studi di settore, in materia di iscrizioni ipotecarie, di abuso del diritto, di iscrizioni a ruolo derivanti dalla liquidazione di tributi.

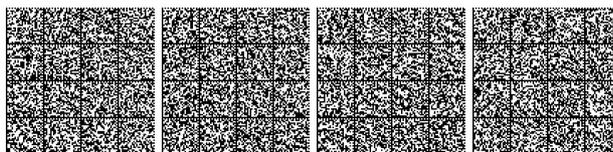
In dottrina è stato notato come secondo questa rigida interpretazione anche nel caso di abitazione presso l’abitazione del contribuente e non presso i locali dell’azienda non vi sarebbe l’obbligo del contraddittorio tanto che si auspica il superamento di questa contraddizione attraverso il ricorso all’analogia.

L’istituto del contraddittorio endoprocedimentale ha trovato ingresso nel nostro ordinamento per l’influenza del diritto comunitario che lo ha introdotto nella legislazione eurounitaria in ossequio ai principi di leale collaborazione tra cittadini e fisco e di buona fede che deve caratterizzare le condotte reciproche.

Il rispetto dei diritti della difesa e del diritto che ne deriva, per ogni persona, di essere sentita prima dell’adozione di qualsiasi decisione che possa incidere in modo negativo sui suoi interessi, costituisce un principio fondamentale del diritto dell’Unione. Il diritto al contraddittorio in qualsiasi procedimento, afferma la Corte di Giustizia, è attualmente sancito non solo negli artt. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea, che garantiscono il rispetto dei diritti della difesa nonché il diritto ad un processo equo in qualsiasi procedimento giurisdizionale, bensì anche nell’art. 41 di quest’ultima, il quale garantisce il diritto ad una buona amministrazione.

L’art. 12, comma 7, legge n. 212/2000 si richiama a tali principi: prima di esercitare i poteri che la legislazione fiscale attribuisce ad ogni Stato con la conseguente richiesta di ulteriori tributi e l’applicazione delle sanzioni derivanti da dichiarazioni infedeli, attraverso il contraddittorio si consente al contribuente di apportare elementi che possono eliminare o ridurre gli addebiti che potrebbero scaturire dall’atto di accertamento fiscale. Oltretutto in questo modo viene sicuramente deflazionato il contenzioso fiscale poiché è più probabile che all’esito del contraddittorio diminuiscano le impugnazioni innanzi al giudice tributario ed in ogni caso l’Ufficio accertatore riduce il rischio di contestazioni che non abbiano un solido fondamento.

In questa prospettiva non si vede per quale ragione il contraddittorio debba essere assicurato solamente quando vi è stata una verifica presso il contribuente che si è conclusa con un verbale di constatazione.



La necessità del contraddittorio non può derivare dalla modalità del controllo cosicché, come nel caso in esame, dopo un controllo effettuato presso l'ufficio sulla scorta di documentazione acquisita dal contribuente si possa emettere subito un avviso di accertamento, senza attivarlo.

La *ratio* del contraddittorio endoprocedimentale sussiste in tutti i casi in cui l'Agenzia delle Entrate ha svolto un accertamento fiscale in qualsiasi forma poiché all'esito è opportuno comunicare all'interessato i rilievi che sono emersi dal controllo in modo da consentirgli di fornire informazioni utili a verificare la fondatezza delle riprese fiscali che l'Agenzia intende operare.

Se questa è la finalità dell'istituto, costituisce un evidente disparità di trattamento censurabile ex art. 3 Costituzione, concedere tale opportunità solamente nell'ipotesi descritta dall'art. 12, comma 7, legge n. 212/2000.

*P. Q. M.*

*La Commissione Tributaria regionale di Firenze non definitivamente decidendo:*

a) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata ai sensi e sotto i profili di cui in motivazione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 7, della legge n. 212/2000, nella parte in cui non estende il diritto al contraddittorio endoprocedimentale a tutte le modalità di accertamento in rettifica poste in essere dall'Agenzia delle Entrate;*

b) *dispone la sospensione del presente giudizio davanti alla Commissione Tributaria regionale di Firenze e ordina alla Segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

c) *ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia comunicata alle parti costituite e notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.*

Firenze, 25 marzo 2022

*Il Presidente:* DE CARLO

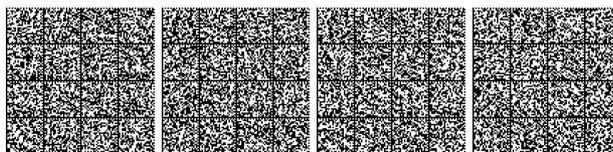
22C00126

N. 76

*Ordinanza del 28 aprile 2022 del Tribunale di Padova nel procedimento civile promosso da B. G. contro O.P.S.A.*

**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 - Estensione dell'obbligo vaccinale ai lavoratori impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie (nel caso di specie: portiere-centralinista dipendente di una fondazione che accoglie persone con disabilità) - Omessa previsione, in alternativa all'obbligo vaccinale, della possibilità per il lavoratore di sottoporsi indifferentemente al test molecolare, al test antigenico da eseguire in laboratorio, oppure al test antigenico rapido di ultima generazione, per la rilevazione di SARS-CoV-2, anche presso centri privati, ogni 72 ore nel primo caso e ogni 48 ore nel secondo caso.**

**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 - Estensione dell'obbligo vaccinale ai lavoratori impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie (nel caso di specie: portiere-centralinista dipendente di una fondazione che accoglie persone con disabilità) - 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 - Omessa estensione al personale che, per una libera scelta individuale, si sia astenuto dalla vaccinazione.**



- 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 (come modificato dal decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172 “Misure urgenti per il contenimento dell’epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali”, convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2022, n. 3 e dal decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 “Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell’epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza, e altre disposizioni in materia sanitaria”), artt. 4, commi 1, 4, 5 e 7; e 4-*bis*, comma 1.

## TRIBUNALE ORDINARIO DI PADOVA

### SEZIONE LAVORO

Il Giudice,

Letti gli atti del procedimento n. 277/2022 RG, a scioglimento della riserva assunta all’udienza del 12 aprile 2022;

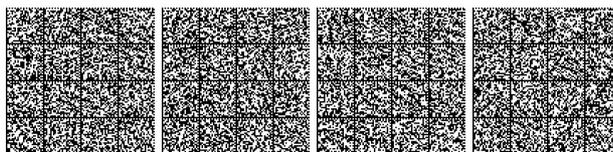
Premesso che con ricorso *ex art.* 700 del codice di procedura civile depositato il 7 febbraio 2022, B. G., che lavora alle dipendenze di O.P.S.A. dal ... con mansioni di portiere-centralinista, espone che, con nota emessa il ..., detto datore di lavoro lo invitava a produrre copia della documentazione comprovante l’effettuazione della vaccinazione e/o dell’attestazione relativa all’omissione o al suo differimento. Il ..., in considerazione dell’omesso invio di tale documentazione, il datore di lavoro disponeva la sospensione del ricorrente dal diritto di svolgere la propria attività lavorativa e di ottenere il relativo trattamento economico, fino all’adempimento del predetto obbligo, ovvero non oltre la data del ... (successivamente differita al ... dall’art. 8, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24). Deducendo l’illegittimità di detta sospensione, B. G. chiede di essere reintegrato nel proprio posto di lavoro, anche con mansioni differenti, con condanna del datore di lavoro al pagamento delle retribuzioni arretrate;

Premesso altresì che la resistente O.P.S.A. (Fondazione che accoglie persone con disabilità), ha replicato di essersi limitata ad adempiere a quanto imposto dall’art. 4-*bis* del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, contestando l’esistenza di alcun obbligo di *cd repêchage*, stante l’intervenuta abrogazione del comma 8, dell’art. 4, precisando infine che non vi sarebbe stata in ogni caso la possibilità di adibire il ricorrente a mansioni diverse;

Lette le successive memorie depositate da entrambe le parti;

Ricordato che il cit. art. 4-*bis* del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (come modificato dall’art. 1, comma 1, lettera *c*), n. 1), del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 2022, n. 3), ha esteso l’obbligo vaccinale ai lavoratori impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie, disponendo testualmente quanto segue: «1. Dal 10 ottobre 2021 (e fino al 31 dicembre 2022, v. art. 8, comma 2, del cit. decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, non ancora convertito, ndr), l’obbligo vaccinale previsto dall’art. 4, comma 1, si applica altresì a tutti i soggetti, anche esterni, che svolgono, a qualsiasi titolo, la propria attività lavorativa nelle strutture di cui all’art. 1-*bis*, incluse le strutture semiresidenziali e le strutture che, a qualsiasi titolo, ospitano persone in situazione di fragilità. 2. Le disposizioni del comma 1 non si applicano ai soggetti esenti dalla campagna vaccinale sulla base di idonea certificazione medica rilasciata secondo i criteri definiti con circolare del Ministero della salute»;

Ricordato che, per quanto qui interessa, l’art. 4 del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (convertito con modificazioni dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, e quindi modificato dal decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172, a sua volta convertito con modificazioni dalla legge 21 gennaio 2022, n. 3), dispone — ai commi che qui interessano — quanto segue: «1. (Fino al 31 dicembre 22, v. art. 8, comma 1, lettera *a*), del cit. decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, ndr) 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, 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 vaccinazione costituisce requisito essenziale per l’esercizio della professione e per lo svolgimento delle prestazioni lavorative dei soggetti obbligati. La vaccinazione è somministrata altresì nel rispetto delle

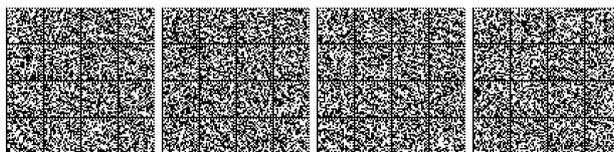


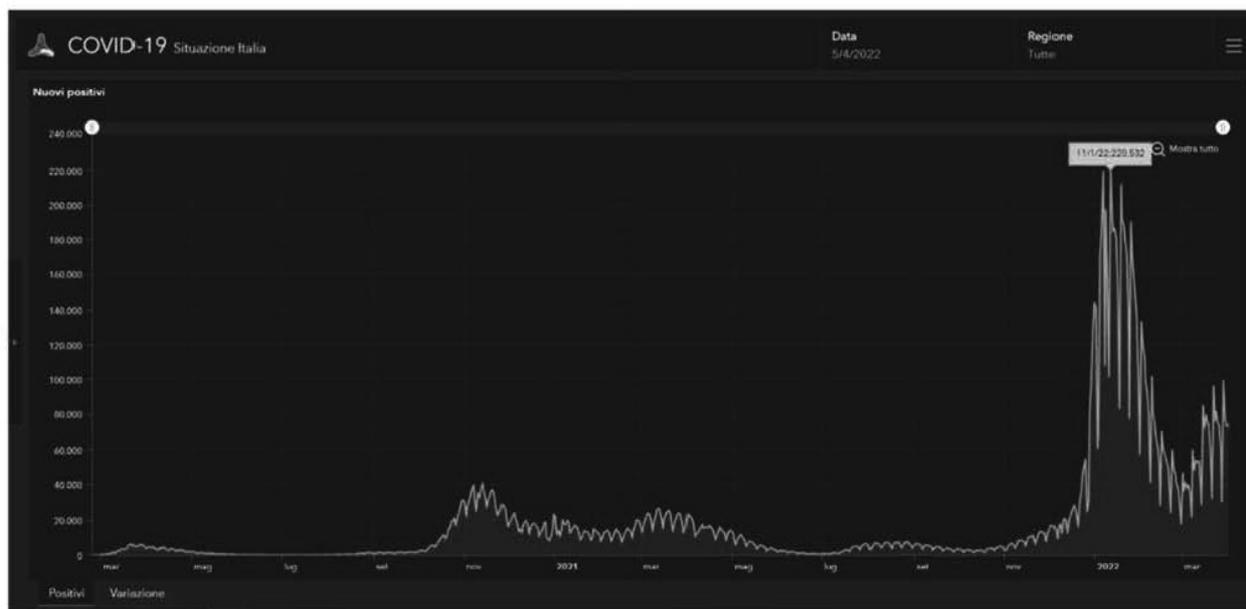
indicazioni fornite dalle regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano in conformità alle previsioni contenute nel piano di cui al primo periodo. 2. Solo in caso di accertato pericolo per la salute, in relazione a specifiche condizioni cliniche documentate, attestate dal medico di medicina generale, nel rispetto delle circolari del Ministero della salute in materia di esenzione dalla vaccinazione anti SARS-CoV-2, non sussiste l'obbligo di cui al comma 1 e la vaccinazione può essere omessa o differita. 4. Decorsi i termini di cui al comma 3, qualora l'Ordine professionale accerti il mancato adempimento dell'obbligo vaccinale, anche con riguardo alla dose di richiamo, ne dà comunicazione alle Federazioni nazionali competenti e, per il personale che abbia un rapporto di lavoro dipendente, anche al datore di lavoro. L'inosservanza degli obblighi di comunicazione di cui al primo periodo da parte degli Ordini professionali verso le Federazioni nazionali rileva ai fini e per gli effetti dell'art. 4 del decreto legislativo del Capo Provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233. L'atto di accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale è adottato da parte dell'Ordine territoriale competente, all'esito delle verifiche di cui al comma 3, ha natura dichiarativa, non disciplinare, determina l'immediata sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie ed è annotato nel relativo albo professionale. 5. La sospensione di cui al comma 4 è efficace fino alla comunicazione da parte dell'interessato all'Ordine territoriale 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 (non oltre il 31 dicembre 2022, v. art. 8, comma 1, lettera *b*) punti 1) e 2) del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, ndr). Per il periodo di sospensione non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominato. Il datore di lavoro verifica l'ottemperanza alla sospensione disposta ai sensi del comma 4 e, in caso di omessa verifica, si applicano le sanzioni di cui all'art. 4-ter, comma 6. (*omissis*, ndr) 7. Per il periodo in cui la vaccinazione di cui al comma 1 è omessa o differita, il datore di lavoro adibisce i soggetti di cui al comma 2 a mansioni anche diverse, senza decurtazione della retribuzione, in modo da evitare il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2.»;

Ritenuto che sebbene il cit. art. 4-bis, primo comma, richiami testualmente solo il primo comma dell'art. 4, ai lavoratori impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie, debbano applicarsi — per analogia — anche i commi quarto, quinto e settimo dello stesso art. 4. Se così non fosse, per tali lavoratori vi sarebbe un inammissibile vuoto di disciplina;

Ritenuto che non siano manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale che seguono (pacifica la loro rilevanza, poiché sulla base della predetta normativa, il ricorso andrebbe respinto, mentre se le questioni di legittimità fossero fondate, sarebbe accolto);

Ritenuto che sussista il dubbio che l'art. 4-bis, primo comma, nonché i citt. commi primo, quarto e quinto dell'art. 4, non siano conformi all'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della ragionevolezza, né all'art. 32 della Costituzione. Va all'uopo ricordato che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il diritto alla salute *sub specie* diritto all'autodeterminazione terapeutica, può trovare limitazione solo nei casi in cui sia necessario tutelare l'interesse della collettività, poiché, in caso contrario, ogni persona è libera di decidere se sottoporsi o meno a trattamenti sanitari, anche a costo di conseguenze letali. Ebbene, nel caso di specie, è chiaro che la vaccinazione è imposta al lavoratore non a tutela della salute propria, ma di quella altrui (in particolare, quelle delle persone «fragili» della struttura, in gergo «ospiti»), come del resto precisa anche il cit. comma 1 dell'art. 4, richiamato dal primo comma dell'art. 4-bis («al fine di tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza...»). È evidentemente doverosa e del tutto legittima la preoccupazione del legislatore di tutelare la salute di dette persone, imponendo l'adozione di tutte le cautele necessarie al fine di evitarne il contagio da parte di coloro che lavorano nelle strutture (considerando anche con la legge 3 marzo 2009, n. 18, il Parlamento ha autorizzato la ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite — approvata dall'Assemblea generale il 13 dicembre 2006 — sui diritti delle persone con disabilità e del relativo protocollo opzionale, sottoscritta dall'Italia il 30 marzo 2007); nondimeno, a ben osservare, l'obbligo vaccinale imposto ai lavoratori non appare idoneo a raggiungere lo scopo che si prefigge, quello di preservare la salute degli ospiti: e qui risiede l'irragionevolezza della norma ai sensi dell'art. 3 della Costituzione. Può infatti considerarsi notorio il fatto che la persona che si è sottoposta al ciclo vaccinale, può comunque contrarre il virus e può quindi contagiare gli altri. Può dunque notoriamente accadere, ed effettivamente accade, come conferma l'esperienza quotidiana, che una persona vaccinata contragga il virus e contagi le altre persone (vaccinate o meno che siano). Come emerge dai dati forniti dal Ministero della salute (v. <https://opendatadpc.maps.arcgis.com/apps/dashboards/b0c68bce2cce478eaac82fe38d4138b1>), nonostante l'avvio della campagna vaccinale, il numero di contagi più elevato in assoluto dall'inizio della pandemia, pari a + 220.532, è stato registrato l'11 gennaio 2022.





Come emerge dal «Report Esteso ISS (Istituto Superiore di Sanità, ndr) COVID-19: Sorveglianza, impatto delle infezioni ed efficacia vaccinale - Aggiornamento nazionale 19 gennaio 2022 - ore 12,00 Data pubblicazione: 21 gennaio 2022. Versione 2 del 23 gennaio 2022» (v. [https://www.epicentroissit/coronavirus/bollettino/Bollettino-sorveglianza-integrata-COVID-19\\_19-gennaio-2022.pdf](https://www.epicentroissit/coronavirus/bollettino/Bollettino-sorveglianza-integrata-COVID-19_19-gennaio-2022.pdf)), «La campagna vaccinale in Italia è iniziata il 27 dicembre 2020. Al 19 gennaio 2022, sono state somministrate 122.166.535 dosi (46.444.870 prime dosi, 47.217.348 seconde/uniche dosi e 28.504.317 terze dosi) delle 123.518,808 dosi di vaccino finora consegnate (<https://github.com/italia/covid19-opendata-vaccini>)... L'efficacia del vaccino (riduzione percentuale del rischio rispetto ai non vaccinati) nel:

prevenire la diagnosi di infezione da SARS-CoV-2:

pari al 66% entro novanta giorni dal completamento del ciclo vaccinale, 53% tra i novantuno e centoventi giorni, e 34,7% oltre centoventi giorni dal completamento del ciclo vaccinale;

pari al 66,7% nei soggetti vaccinati con dose aggiuntiva/*booster*;

prevenire casi di malattia severa:

pari a 95% nei vaccinati con ciclo completo da meno di novanta giorni, 93% nei vaccinati con ciclo completo da novantuno e centoventi giorni, e 89% nei vaccinati che hanno completato il ciclo vaccinale da oltre centoventi giorni;

pari al 97,5% nei soggetti vaccinati con dose aggiuntiva/*booster*».

Il successivo Report, «Aggiornamento nazionale 6 aprile 2022 - ore 12,00 Data pubblicazione: 8 aprile 2022» ([https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/bollettino/Bollettino-sorveglianza-integrata-COVID-19\\_6-aprile-2022.pdf](https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/bollettino/Bollettino-sorveglianza-integrata-COVID-19_6-aprile-2022.pdf)), riferisce che «La campagna vaccinale in Italia è iniziata il 27 dicembre 2020. Al 6 aprile 2022, sono state somministrate 136.040.688 dosi (47.294.685 prime dosi, 49.783.807 seconde/uniche dosi e 38.962.196 terze dosi... L'efficacia del vaccino (riduzione percentuale del rischio nei vaccinati rispetto ai non vaccinati) nel periodo di prevalenza Omicron (a partire dal 3 gennaio 2022) nel:

prevenire la diagnosi di infezione da SARS-CoV-2 è:

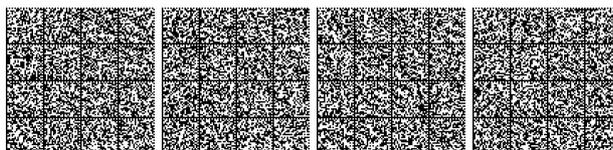
pari al 47% entro novanta giorni dal completamento del ciclo vaccinale, 39% tra i novantuno e centoventi giorni, e 47% oltre centoventi giorni dal completamento del ciclo vaccinale;

pari al 66% nei soggetti vaccinati con dose aggiuntiva/*booster*;

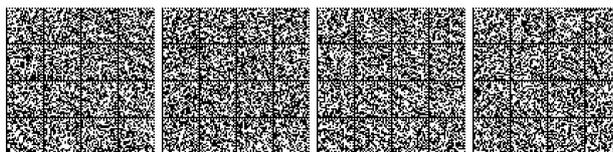
prevenire casi di malattia severa è:

pari a 73% nei vaccinati con ciclo completo da meno di novanta giorni, 75% nei vaccinati con ciclo completo da novantuno e centoventi giorni, e 75% nei vaccinati che hanno completato il ciclo vaccinale da oltre centoventi giorni;

pari al 91% nei soggetti vaccinati con dose aggiuntiva/*booster*».

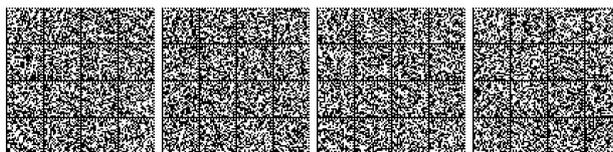


Lo stesso Ministero della salute, inoltre, dichiara tassativamente falsa (cd *fake new*) l'affermazione secondo cui «Se ho fatto il vaccino contro Sars-CoV-2 e anche il richiamo con la terza dose non posso ammalarmi di Covid-19 e non posso trasmettere l'infezione agli altri» (<https://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/archivioFakeNewsNuovoCoronavirus.jsp>). È quindi assodato che il mero fatto che un lavoratore si sia sottoposto al vaccino, non garantisce che egli non contragga il virus e che quindi, recandosi sul luogo di lavoro, non infetti le persone con cui ivi viene a contatto, nella specie gli ospiti della struttura sanitaria. Di qui, come detto, il dubbio sulla ragionevolezza dell'imposizione dell'obbligo vaccinale in questione: imposizione non idonea «al fine di tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza». Sempre come dimostra la comune esperienza, il metodo attualmente più sicuro per impedire che un lavoratore contagi le altre persone presenti sul luogo di lavoro, è invece quello di avere la ragionevole certezza che egli non sia infetto: ragionevole certezza che, come visto, non può essere data dalla vaccinazione, bensì dalla sottoposizione periodica del lavoratore al “tampono” (indifferentemente, *test* molecolare, *test* antigenico da eseguire in laboratorio, *test* antigenico rapido di ultima generazione, v. <https://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioFaqNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=244#7> - data ultima verifica: 4 aprile 2022), che garantisce, sia pure solo temporaneamente, che egli, nei successivi 2-3 giorni in cui si reca al lavoro, non abbia contratto il virus. Non sembra allora condivisibile quella giurisprudenza secondo cui «il tampono non protegge dal virus ma al più lo rileva, ed anche la rilevazione è comunque dubbia, perché il contatto col virus potrebbe avvenire anche un minuto dopo l'effettuazione del tampono e la rilevazione del virus richiede comunque un tempo di latenza: senza considerare lo stress cui le strutture sanitarie sarebbero sottoposte se si richiedesse una sistematica verifica a mezzo tampono di tutti i lavoratori, sulla premessa della inefficacia della vaccinazione». La tesi non persuade perché resta il fatto che la persona vaccinata, che non si sia sottoposta al tampono, può essere ugualmente infetta e può quindi ugualmente contagiare gli altri: la garanzia che la persona vaccinata non sia infetta, è pari a zero. Invece la persona che, pur non vaccinata, si sia sottoposta al tampono, può ragionevolmente considerarsi non infetta per un limitato periodo di tempo. In tal caso, la garanzia che ella non abbia contratto il virus, non è assoluta, ma è certamente superiore a zero. Nessun dubbio che il tampono accerti l'inesistenza della malattia solo alla data in cui viene effettuato; ma ciò costituisce un dato comune a tutti gli accertamenti diagnostici e tale è il motivo per cui esso deve essere ripetuto periodicamente. La garanzia fornita dal tampono, ripetesì, è senz'altro relativa; ma quella data dal vaccino è pari a zero. Quanto allo “stress” delle strutture sanitarie, è notorio che il tampono viene effettuato anche dalle farmacie e che il costo è sostenuto dal privato. Ribadito quindi che il vaccino, come attestano i fatti, non impedisce la diffusione del virus nell'ambiente di lavoro ove sono ospitate persone fragili, mentre il contrario deve ragionevolmente ritenersi per il tampono, passando ora al sindacato costituzionale di ragionevolezza in rapporto alle conoscenze scientifiche ed alla realtà fattuale, può ricordarsi che, come si legge nella sentenza n. 114/1998 del Giudice delle leggi, «Questa Corte non intende certo escludere che il sindacato sulla costituzionalità delle leggi, vuoi per manifesta irragionevolezza vuoi sulla base di altri parametri desumibili dalla Costituzione, possa e debba essere compiuto anche quando la scelta legislativa si palesi in contrasto con quelli che ne dovrebbero essere i sicuri riferimenti scientifici o la forte rispondenza alla realtà delle situazioni che il legislatore ha inteso definire». Alla luce di tali considerazioni, pertanto, non appare manifestamente infondato il dubbio che l'introduzione dell'obbligo vaccinale per i lavoratori del settore in esame, costituisca una misura inidonea — e quindi irragionevole *ex cit.* art. 3 della Costituzione — a raggiungere lo scopo che si prefigge: evitare la diffusione del virus nell'ambiente di lavoro, precisamente tra le persone fragili, ospiti della struttura. La norma censurata pertanto, sembra violare l'art. 3 della Costituzione, poiché, allo scopo di evitare la diffusione del virus, impone al lavoratore un obbligo inutile e gravemente pregiudizievole del suo diritto all'autodeterminazione terapeutica *ex art.* 32 della Costituzione, nonché del suo diritto al lavoro *ex* articoli 4 e 35 della Costituzione, prevedendo la sospensione dal lavoro e dalla retribuzione in caso di inadempimento dell'obbligo vaccinale: obbligo che non si pone in necessaria correlazione con la finalità di evitare il contagio e di tutelare la salute dei terzi, vale a dire la salute pubblica. Sembra quindi doversi concludere che il bilanciamento tra i diritti costituzionali coinvolti, sia stato operato dal legislatore, che pure gode di ampia discrezionalità, in maniera irragionevole rispetto alla finalità perseguita. Anche dal punto di vista del diritto dell'Unione europea (applicabile sia ai sensi dell'art. 53 della legge n. 234/2012 e del regolamento UE n. 953/2021, sia perché la materia giuslavoristica costituisce un settore sostanzialmente armonizzato, coinvolgendo il principio della libera circolazione del lavoratore di un altro Stato dell'Unione, sicché la cit. disciplina nazionale appare di sicuro interesse unionale transfrontaliero; *cf.* sentenza CGUE 5 dicembre 2006 nel procc. riuniti C-94/04 e C-202/04, sentenza 30 marzo 2006 in C-451/03, ordinanza 17 febbraio 2005 in C-250/03), la disciplina italiana che sospende drasticamente dal lavoro e dalla retribuzione il lavoratore che non intenda vaccinarsi, sembra violare anche il principio di proporzionalità sancito dall'art. 52, primo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, secondo cui «eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta (tra cui il diritto di lavorare di cui all'art. 15 della stessa Carta, ndr) devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere



apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui» (v. anche l'art. 5 del Trattato sull'Unione europea e protocollo n. 2, versione consolidata come modificata dall'art. 1 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, ratificata dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, nella *Gazzetta Ufficiale* n. 185 dell'8 agosto 2008 - Supplemento ordinario n. 188). Secondo la giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione, il rispetto del principio di proporzionalità presuppone l'adempimento di tre condizioni cumulative: attitudine, necessità e proporzionalità in senso stretto. Per attitudine, si intende l'idoneità della misura a perseguire la finalità prefissata. La condizione di necessità esige che la misura presa costituisca l'opzione arrecante il minor pregiudizio possibile agli interessi in causa. Infine, il sacrificio imposto dalla stessa deve poter essere ragionevolmente esigibile (v. ad esempio CGUE sez. grande, 8 marzo 2022, in C-205/20; sez. I, 21 luglio 2011, in C-2/10; sez. VI, 16 gennaio 2003 in C-12/00; e sez. VI, 16 gennaio 2003 in C-14/00). Nella specie, la disciplina italiana, che sospende drasticamente dal lavoro e dall'intera retribuzione il lavoratore che non intende vaccinarsi, senza prevedere alcuna soluzione alternativa o intermedia, sembra violare il principio di proporzionalità sotto tutti e tre i profili, perché, come visto, non è necessaria né raggiunge lo scopo di evitare il contagio, ed impone al lavoratore un sacrificio all'evidenza completamente insostenibile, privandolo integralmente e drasticamente dell'unico mezzo che consente a lui ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa (v. anche quesito n. 4 della domanda di pronuncia pregiudiziale di cui all'ordinanza 7-17 dicembre 2021 pronunciata da questo giudice nel procedimento n. 1953/2021: «Dica la Corte di giustizia se, nel caso del vaccino autorizzato dalla Commissione in forma condizionata, l'eventuale non assoggettamento al medesimo da parte del personale medico sanitario nei cui confronti la legge dello Stato impone obbligatoriamente il vaccino, possa comportare automaticamente la sospensione dal posto di lavoro senza retribuzione o se si debba prevedere una gradualità delle misure sanzionatorie in ossequio al principio fondamentale di proporzionalità»). Ed infine, l'obbligo vaccinale, oltre ad apparire irragionevole e sproporzionato, sembra anche contrario all'art. 32 della Costituzione, poiché, come visto, non previene il contagio e non tutela quindi la collettività (nella specie, i soggetti fragili), finendo quindi col violare il diritto all'autodeterminazione terapeutica sancito da tale precetto costituzionale;

Evidenziato, sotto tale ultimo profilo, che, come di recente evidenziato dalla dottrina, l'art. 32 della Costituzione racchiude una molteplicità di significati: il diritto all'integrità psico-fisica e a vivere in un ambiente salubre, ma anche il diritto alle prestazioni sanitarie, alle cure gratuite per gli indigenti e quello di non ricevere trattamenti sanitari, se non di carattere obbligatorio, volti a tutelare non già solo il destinatario, ma soprattutto la collettività, come avviene nel caso delle vaccinazioni o degli interventi effettuati per la salute mentale. Il diritto alla salute presenta, quindi, una connotazione sia oppositiva che pretensiva. Oppositiva, nella parte in cui attribuisce al titolare il potere di rifiutare i trattamenti sanitari non voluti, anche se vitali. Viene all'uopo affermato il principio secondo cui ciascuno deve poter disporre della propria di salute e dell'integrità personale e in tale ambito deve essere ricompreso il diritto di rifiutare le cure mediche, lasciando che la malattia segua il suo corso, anche fino alle estreme conseguenze. Il baricentro del diritto alla salute è spostato dall'originaria componente pubblicistica a quella più prettamente privatistica, attraverso la progressiva centralità della componente psicologica dell'individuo, che si atteggia sia in termini oppositivi, come diritto alla protezione della salute fisica e psichica, sia, soprattutto, nella dimensione pretensiva, come diritto di disporre di sé e, sostanzialmente, di autodeterminarsi (in presenza di tali principi costituzionali, le coscienziose preoccupazioni dell'odierna datrice di lavoro per la salute del ricorrente, fondate sul decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, sembrano dissolversi, poiché deve trovare applicazione, in capo al ricorrente, il principio di autoreponsabilità, corollario delle sue scelte in materia di salute). In materia di vaccinazioni obbligatorie, esiste un indirizzo costante del giudice delle leggi, in base al quale l'art. 32 della Costituzione postula il necessario contemperamento del diritto alla salute della singola persona (anche nel suo contenuto di libertà di cura) con il coesistente e reciproco diritto delle altre persone e con l'interesse della collettività. In particolare, la Corte ha precisato che la legge impositiva di un trattamento sanitario non è incompatibile con l'art. 32 della Costituzione a varie condizioni, tra cui quella che il trattamento sia diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri. In particolare, come affermato dalla sentenza 22 giugno 1990, n. 307, la costituzionalità degli interventi normativi che dispongano l'obbligatorietà di determinati trattamenti sanitari (nel caso di specie si trattava del vaccino antipolio), risulta subordinata al fatto che il trattamento sia diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri, giacché è proprio tale ulteriore scopo, attinente alla salute come interesse della collettività, a giustificare la compressione di quella autodeterminazione dell'uomo che inverte al diritto di ciascuno alla salute in quanto diritto fondamentale (nello stesso senso, v. Corte costituzionale n. 132 e n. 210 del 1992, n. 258 del 1994 e n. 118 del 1996). Recente conferma di tale indirizzo si rinviene anche nelle sentenze n. 5 del 2018 e n. 37 del 2021: in entrambi i casi la Corte ha ritenuto compatibile con l'art. 32 della Costituzione la legge impositiva di un trattamento sanitario, quando quel trattamento è finalizzato, non solo a migliorare o a mantenere lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare la salute degli altri. Ciò che non accade nella fattispe-



cie oggetto del presente procedimento, poiché, come si è visto, i fatti dimostrano che la vaccinazione obbligatoria non impedisce di contrarre il virus, né impedisce che il lavoratore infetto contagi le persone con cui viene a contatto sul luogo di lavoro. Da ciò consegue che, l'imposizione al lavoratore dell'obbligo vaccinale, non essendo idonea a preservare la salute degli altri, non sembra conforme all'art. 32 della Costituzione. Alla luce di tutte tali considerazioni, non può essere condivisa l'affermazione di taluna giurisprudenza secondo cui «l'utilità della vaccinazione si apprezza non solo in termini di minore rischio di diffusione della pandemia, ma anche in termini di minore gravità della malattia e specialmente di minore rischio di ospedalizzazione; con conseguente maggiore tutela del personale sanitario, che non può sottrarsi al contatto con la persona malata, e minore aggravio dei ricoveri ospedalieri, in un contesto di risorse limitate». Il vaccino, ripetesi, non impedisce il contagio e non tutela quindi la collettività (nella specie, persone fragili), ma solo la persona che accetta di sottoporsi. Quanto al dedotto «aggravio dei ricoveri ospedalieri (delle persone non vaccinate che contraggono il virus, ndr) in un contesto di risorse limitate», tale rilievo relativo alla finanza pubblica, non sembra sufficiente per derogare ai citt. principi vigenti in materia di diritto all'autodeterminazione terapeutica, in relazione ai quali l'art. 32 della Costituzione sembra prevedere la possibilità di deroga solo a tutela della salute pubblica, ma non per esigenze della finanza pubblica connesse alle spese sanitarie;

Ritenuta non manifestamente infondata anche la questione di legittimità costituzionale del comma 7 dell'art. 4 dello stesso decreto-legge n. 44/2021, per contrasto sempre con l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della disparità di trattamento. Il comma 7 prevede che il datore di lavoro sia tenuto ad adibire a mansioni anche diverse, senza decurtazione della retribuzione, in modo da evitare il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2, solo ed esclusivamente i lavoratori di cui al comma 2, vale a dire per i lavoratori esentati dalla vaccinazione. L'art. 4-ter 2, terzo comma, del medesimo decreto-legge n. 44 del 1° aprile 2021, n. 44, per il personale docente ed educativo della scuola (introdotto dall'art. 8, comma 4, del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24), prevede che «L'atto di accertamento dell'inadempimento (dell'obbligo vaccinale, per qualsiasi ragione, ndr) impone al dirigente scolastico di utilizzare il docente inadempiente in attività di supporto alla istituzione scolastica». Ebbene, se la disciplina dell'obbligo vaccinale dei sanitari e del personale docente ed educativo della scuola, è posta al fine di tutelare la salute pubblica, sembra chiaro che il pericolo di diffusione del virus, sia uguale in capo a qualsiasi lavoratore non vaccinato del settore sanitario, 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 ospiti ed i pazienti), non si comprende allora per quale motivo il cit. obbligo di *repêchage* debba sussistere solo a favore dei secondi e non anche a favore dei primi. Né potrebbe sostenersi che, nel settore sanitario, la differenza di trattamento sia giustificata da esigenze aziendali connesse al presumibile minor numero dei lavoratori che non possono vaccinarsi, rispetto al numero di quelli che non vogliono vaccinarsi. La norma, infatti, escludetout court, il *repêchage* per i secondi, a prescindere dal numero dei primi, senza invece prevederlo anche a favore dei secondi, almeno «se possibile», vale a dire tenendo in considerazione le esigenze aziendali. Né si comprende per quale motivo l'obbligo di *repêchage* sussista sempre per il personale docente ed educativo della scuola, e non anche per il personale sanitario che non voglia vaccinarsi. Il cit. comma 7 sembra allora contrario all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che l'obbligo di *repêchage* sussista anche per i sanitari che scelgono di non vaccinarsi (ciò che sembra violare anche il predetto principio di proporzionalità);

Precisato che, stante il chiaro ed inequivocabile tenore letterale delle norme sospettate di incostituzionalità, non sembra possibile alcuna loro interpretazione costituzionalmente orientata;

Riservata ad altra separata ordinanza la decisione della domanda cautelare proposta dal ricorrente.

*P.Q.M.*

*Visto l'art. 134 della Costituzione, e gli articoli 23 e ss. della legge 11 marzo 1957, n. 87,*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale — con riferimento agli articoli 3, 4, 32 e 35 della Costituzione — dell'art. 4-bis, primo comma, e dei commi primo, quarto, quinto e settimo dell'art. 4 del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito con modificazioni dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, e quindi modificato dal decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172, a sua volta convertito con modificazioni dalla legge 21 gennaio 2022, n. 3, ed infine modificato dal decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, e precisamente:*

*l'art. 4-bis, primo comma, ed i commi primo, quarto, quinto dell'art. 4, laddove prevedono l'obbligo vaccinale, anziché prevedere l'obbligo del lavoratore di sottoporsi indifferentemente al test molecolare, ai test antigenico da eseguire in laboratorio, oppure al test antigenico rapido di ultima generazione, per la rilevazione di SARS-CoV-2, anche presso centri privati, ogni settantadue ore nel primo caso ed ogni quarantotto nel secondo;*



*il settimo comma dell'art. 4 nella parte in cui non prevede che anche per i lavoratori che decidono di non vaccinarsi, vi sia l'obbligo del datore di lavoro di adibirli a mansioni anche diverse, senza decurtazione della retribuzione, in modo da evitare il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2.*

*Dispone la immediata trasmissione degli atti e della presente ordinanza, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni, alla Corte costituzionale e sospende il giudizio.*

*Manda la cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la sua comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Padova, 28 aprile 2022

*Il Giudice:* BEGHINI

22C00122

n. 77

*Ordinanza del 31 maggio 2022 del Tribunale di Brescia nel procedimento civile promosso da C. E. ed altri contro A.S.S.T. degli S. C. di B.*

**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 socio sanitaria in qualità di infermiere professionali o di operatrice socio sanitaria) - 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 - Omessa estensione al personale sanitario che, per una libera scelta individuale, si sia astenuto dalla vaccinazione.**

- 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, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2022, n. 3.

## TRIBUNALE ORDINARIO DI BRESCIA

### SEZIONE LAVORO

Il Tribunale in composizione collegiale nelle persone dei seguenti magistrati:

dott. Mariarosa Pipponzi, Presidente rel.;

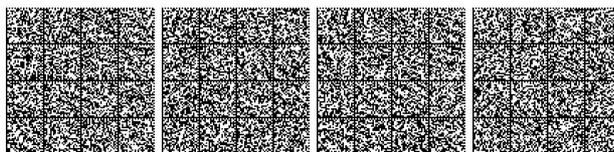
dott. Maurizio Giuseppe Ciocca, giudice;

dott. Natalia Pala, giudice;

all'esito dell'udienza del 23 febbraio 2022 svolta con la modalità della trattazione scritta ai sensi dell'art. 221, comma 2 e comma 4, decreto-legge n. 34/2020, ha emesso la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale nel procedimento per reclamo iscritto al n. r.g. 48/2022 R.G. promossa da:

E. A. ( ), E. C. (C.F.), S. V. (C.F.) e G. Z. (C. F.) tutte rappresentate, assistite e difese, anche disgiuntamente, dall'avv. Francesco Onofri, dall'avv. Giovanni Onofri e dall'avv. Andrea Giliberto, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Chiari (BS) - vicolo Pace n. 14 - in forza di procure allegate al ricorso introduttivo depositato in data 24 novembre 2021, Recì;

contro: A.S.S.T. S. C. DI B. (C.F.) in persona del legale rappresentante *pro tempore* con il patrocinio dell'avv. Nebel Paola con elezione di domicilio in Brescia - piazzale Spedali Civili n. 1 - presso l'avv. Nebel Paola – reclamata;



## PREMESSO CHE

E. A., E. C., S. V. e G. Z., hanno radicato in data 23 novembre 2021 un giudizio di merito diretto ad ottenere, da un lato, l'accertamento della illegittimità della sospensione dal lavoro per non aver ottemperato all'obbligo vaccinale e, dall'altro lato, la conseguente reintegrazione nel posto di lavoro anche in diverse mansioni che fossero compatibili con l'inosservanza dell'obbligo predetto nonché il pagamento della retribuzione ed il risarcimento dei danni anche non patrimoniali che allegavano di aver subito;

le predette ricorrenti hanno contestualmente formulato domanda cautelare per ottenere in via di urgenza la immediata temporanea reintegrazione nel posto di lavoro, anche in mansioni diverse, ed il pagamento degli emolumenti dovuti;

deducevano le ricorrenti: a) l'obbligo vaccinale, non è costituzionalmente compatibile rispetto ai parametri dell'art. 32 della Costituzione (trattamento sanitario obbligatorio privo della necessaria giustificazione e riserva di legge limitata dal rispetto della dignità umana), dell'art. 4 della Costituzione (lesione al diritto al lavoro priva della necessaria giustificazione), degli articoli 3 e 97 della Costituzione (previsione irrazionale e contraria al principio di buona amministrazione) nonché degli articoli 3, 4 e 36 della Costituzione (per l'onerosità dell'alternativa del tampone, ove ammessa); b) la violazione dell'obbligo di *repêchage* perché, quand'anche l'obbligo vaccinale possa essere ritenuto costituzionalmente compatibile, il datore di lavoro avrebbe dovuto ricollocarle in mansioni compatibili con l'inosservanza dell'obbligo predetto e non sospenderle, consentendo loro di mantenere la possibilità di lavorare e di percepire la retribuzione (unica loro fonte di reddito);

la A.S.S.T. DEGLI S. C. DI B. si costituiva in giudizio affermando la legittimità della sospensione disposta, sia in quanto le questioni di costituzionalità sollevate dalla parte ricorrente in ordine all'obbligo vaccinale dovevano ritenersi infondate, sia in quanto non vi erano mansioni diverse in cui le medesime lavoratrici potessero essere adibite;

autorizzata dal giudice assegnatario la integrazione dei motivi del ricorso alla luce della modifica normativa nel frattempo intervenuta, le odierne reclamanti hanno, in particolare, sostenuto la illegittimità costituzionale dell'art. 4 decreto-legge n. 44/2021, convertito dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, così come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera b), decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172, nella parte in cui non prevede alcuna possibilità di reimpiego in assenza di vaccinazione salvo che per coloro che siano esentati o la cui vaccinazione sia stata differita;

con provvedimento emesso in data 29 dicembre 2021 il giudice assegnatario aveva respinto la domanda cautelare affermando, da un lato, la legittimità dell'obbligo vaccinale e, dall'altro, dando atto che essendo intervenuta «la nuova formulazione dell'art. 4 come riscritto dal decreto-legge 26 novembre 2021 neppure più è previsto l'obbligo datoriale di ricollocazione del lavoratore»;

## RILEVATO CHE

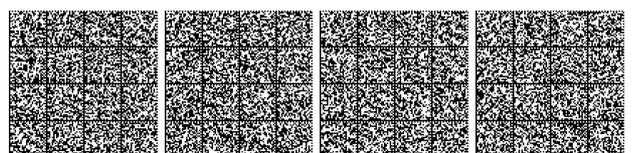
Le reclamanti sono tutte dipendenti a tempo indeterminato della A.S.S.T. S. C. DI B.: V. S., Z. G. ed A. E. svolgono la professione di infermiere professionale mentre C. E. quella di operatrice socio sanitaria;

l'A.S.S.T. S. C. DI B., ricevuta la comunicazione di ATS Brescia di avvenuto accertamento nei confronti delle odierne reclamanti di inosservanza dell'obbligo vaccinale (docc. 3/a, 3/b, 3/c, 3/d, fascicolo parte ricorrente), ha comunicato la sospensione dal servizio, senza corresponsione di retribuzione o altro compenso o emolumento ai sensi dell'art. 4, comma 8 del decreto-legge n. 44/2021, fino all'assolvimento dell'obbligo vaccinale e comunque non oltre il 31 dicembre 2021, con decorrenza per C. E. dall'..., per V. S. dal ..., per Z. G. dal... e per A. E. dal (docc.4/a, 4/b, 4/c-d, 4/e, fascicolo parte ricorrente);

l'Ordine delle professioni infermieristiche di Brescia comunicava a mezzo PEC, in data... alle sigg. re V. e Z. e in data... alla sig.ra A. ... in quanto iscritte al relativo albo, il predetto accertamento dell'ATS, dando atto delle relative conseguenze (docc. nn. 5/a, 5/b e 5/c fascicolo parte ricorrente; *cf.* altresì docc. nn. 6/a e 6/b fascicolo parte ricorrente);

l'Ordine delle professioni infermieristiche di Brescia provvedeva poi a comunicare alle predette ricorrenti le delibere di sospensione dall'albo (docc. 13a), 13b) e 13c) fascicolo parte ricorrente);

nelle more del giudizio cautelare sono intervenute delle modifiche alla normativa vigente al momento della disposta sospensione, dapprima quelle introdotte con decreto-legge n. 172/2021, convertito con modificazioni dalla legge 21 gennaio 2022, n. 3 (nella *Gazzetta Ufficiale* 25 gennaio 2022, n. 19), che ha, fra l'altro, prorogato la sospensione sino al 15 giugno 2022 ed ha abolito l'obbligo di *repêchage*, mentre successivamente è intervenuto il decreto-legge



24 marzo 2022, n. 24 (nella *Gazzetta Ufficiale* 24 marzo 2022, n. 70) con il quale la sospensione dal lavoro e dalla retribuzione, per gli esercenti le professioni sanitarie e per gli operatori di interesse sanitario di cui all'art. 1, comma 2, della legge 1° febbraio 2006, n. 43 che non hanno adempiuto all'obbligo vaccinale, è stata estesa sino al 31 dicembre 2022;

in relazione alla sopravvenuta modifica legislativa ed alle motivazioni esposte nel provvedimento cautelare hanno evidenziato: *a)* che la soppressione dell'obbligo di *repêchage* non troverebbe alcuna giustificazione nella finalità che la stessa norma indica (e cioè quella «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») e sarebbe comunque lesiva delle disposizioni di cui all'art. 32 della Costituzione, nonché degli articoli 2, 11 e 117 della Costituzione (rispetto all'art. 3 della Carta di Nizza e rispetto all'art. 5 della Convenzione di Oviedo) essendo evidente «il superamento del limite della dignità umana, ovvero del rispetto della persona umana, così come declinato dalla pertinente giurisprudenza costituzionale, nonché la violazione del diritto di autodeterminazione» che erano viepiù rilevanti e intollerabili stante la maggiore durata della vigenza dell'obbligo nonché l'assenza di alternative in termini di «ricollocazione sicura» in mansioni prive di contatto con l'utenza; in particolare, le reclamanti hanno denunciato, da un lato, la violazione del loro diritto al lavoro e del diritto ad una esistenza libera e dignitosa conseguente all'impossibilità di lavorare e di percepire alcun reddito per il proprio sostentamento nonché, dall'altro lato, la ingiustificata natura discriminatoria della norma che impedisce loro di accedere al luogo di lavoro, in quanto non vaccinate, seppure disponibili a sottoporsi a tampone ogni quarantotto ore; le dipendenti hanno pertanto chiesto di essere reintegrate nel posto di lavoro e nella retribuzione in quanto la sospensione dalla possibilità di lavorare inciderebbe sulla loro professionalità ed in quanto la impossibilità di ottenere la retribuzione (ovvero qualsiasi altro emolumento) inciderebbe sulla possibilità di far fronte alle loro esigenze alimentari facendo venir meno la loro «unica fonte di reddito»; *b)* che la questione era rilevante in quanto la datrice di lavoro non aveva provato, nella vigenza della precedente normativa, di aver effettuato la preliminare valutazione circa la possibilità di adibire le dipendenti ad altre mansioni; *c)* l'onere di dimostrare l'impossibilità di *repêchage*, diversamente da quanto affermato nel provvedimento cautelare impugnato, gravava sulla parte datoriale;

l'A.S.S.T. S. C. DI B. si è costituita in giudizio chiedendo il rigetto del reclamo sottolineando, per un verso, che nel bilanciamento operato dal legislatore tra i due valori in esame, quello dell'autodeterminazione individuale e quello della salute pubblica, quest'ultimo sarebbe stato prevalente e, per altro verso, che la previsione dell'obbligo vaccinale del personale sanitario avrebbe rappresentato l'unica soluzione possibile in questa fase di emergenza contro il *virus* SARS-COV-2 stante «la dimostrata maggiore efficacia dei vaccini rispetto ai tamponi» che rendeva manifestamente infondate le questioni di illegittimità costituzionale sollevate in relazione all'art. 32 della Costituzione. In merito all'obbligo di *repêchage*, il datore di lavoro contestava poi la fondatezza dei rilievi delle odierne reclamanti e chiedeva la conferma del provvedimento impugnato;

#### OSSERVA

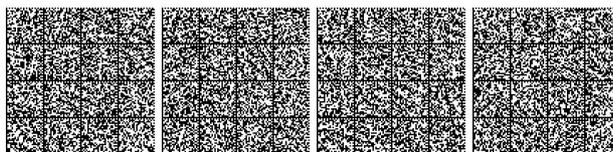
Quanto all'ammissibilità delle questioni di costituzionalità sollevate in sede cautelare:

la Corte costituzionale si è ripetutamente espressa in senso a ciò favorevole nella misura in cui non risulti esaurita la *potestas iudicandi* del giudice remittente, circostanza che non ricorre nel caso di specie, venendo adottata 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 Corte costituzionale sentenza 9 maggio 2013 n. 83 e Corte costituzionale sentenza 30 gennaio 2018 n. 10).

Questo collegio ritiene che l'art. 4, comma 7 decreto-legge n. 44/2021, conv. dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, con le modifiche successivamente introdotte dal decreto-legge n. 172/2021, conv. con modificazioni dalla legge 21 gennaio 2022, n. 3, 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 esentata 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 nonché sotto il profilo della lesione del diritto al lavoro, di talché tale questione va rimessa alla Corte costituzionale.

Quanto alla rilevanza:

Le reclamanti sono rispettivamente infermiere ed operatrice socio sanitaria alle dipendenze di A.S.S.T. S. C. DI B. e quindi sono soggetti tenuti ad adempiere all'obbligo vaccinale in controversia;



tutte le reclamanti non hanno ritenuto di adempiere a tale obbligo vaccinale e non hanno allegato di versare in una delle ipotesi in cui la vaccinazione può essere omessa o differita;

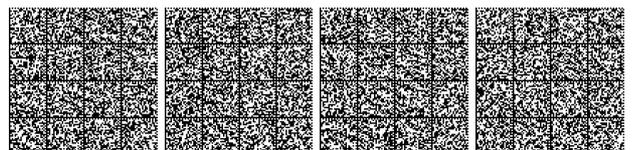
G. Z. ed E. A. sono state sospese rispettivamente con provvedimenti in data e in data e la loro sospensione dal servizio è prevista ora, con la proroga introdotta dal decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 (nella *Gazzetta Ufficiale* 24 marzo 2022, n. 70), sino al...; E. C. e S. V. sono state invece reintegrate dopo avere contratto il *virus* SARS-COV-2 ed esserne guarite (ved. note di replica della parte reclamante depositate il 16 febbraio 2022 e note di replica della parte reclamata depositate il 18 febbraio 2022 ma la sospensione riprenderà effetto automaticamente decorsi i novanta giorni indicati nella circolare del Ministero della salute - Direzione generale della prevenzione sanitaria prot. n. 8284 del 3 marzo 2021 (come ribadito dall'Ufficio di Gabinetto del predetto Ministero), secondo quanto previsto dall'art. 4, comma 5 del citato decreto, secondo cui «in caso di intervenuta guarigione l'Ordine professionale territorialmente competente, su istanza dell'interessato, dispone la cessazione temporanea della sospensione, sino alla scadenza del termine in cui la vaccinazione è differita in base alle indicazioni contenute nelle circolari del Ministero della salute. La sospensione riprende efficacia automaticamente qualora l'interessato ometta di inviare all'Ordine professionale il certificato di vaccinazione entro e non oltre tre giorni dalla scadenza del predetto termine di differimento» e, dunque, con riferimento al caso di specie, in epoca antecedente rispetto alla cessazione dell'obbligo vaccinale;

tutte le reclamanti hanno contestato la sospensione ed hanno offerto di rendere la prestazione anche mediante l'adibizione ad altre mansioni e previo *test* molecolare o antigenico.

Ciò premesso, ritiene questo collegio che la locuzione utilizzata dall'art. 4, comma 7, decreto-legge n. 44/2021, conv. dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, nella formulazione attuale, secondo cui «per il periodo in cui la vaccinazione di cui al comma 1 è omessa o differita, il datore di lavoro adibisce i soggetti di cui al comma 2 a mansioni anche diverse, senza decurtazione della retribuzione, in modo da evitare il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2», non consente di riconoscere alle odierne reclamanti, quali dipendenti volontariamente non vaccinate, alcuna forma di tutela del loro diritto al lavoro e, in particolare, la reintegrazione nelle loro o in altre mansioni, di talché, trattandosi di una disposizione speciale, non pare percorribile né la strada dell'interpretazione costituzionalmente orientata sulla base degli articoli 3 e 4 della Costituzione, né quella della disapplicazione 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 i principi costituzionali incontra il limite invalicabile costituito dalla formulazione letterale della disposizione. Modificando la precedente formulazione dell'art. 4, decreto-legge n. 44/2021, conv. dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, il quale prevedeva che, «ricevuta la comunicazione di cui al comma 6, il datore di lavoro adibisce il lavoratore, ove possibile, a mansioni, anche inferiori, diverse da quelle indicate al comma 6, con il trattamento corrispondente alle mansioni esercitate, e che, comunque, non implicano rischi di diffusione del contagio. Quando l'assegnazione a mansioni diverse non è possibile, per il periodo di sospensione di cui al comma 9 non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominato» (c. 8), 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 compatto sanità. Sicché la sopravvenuta modificazione della disciplina legislativa preclude a questo giudicante in assoluto ogni possibilità di una interpretazione 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 del 2016 e n. 111 del 2017). Ciò in quanto l'art. 51 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE 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 promuovono l'applicazione dei corrispondenti diritti e principi «secondo le rispettive competenze e nel rispetto delle competenze conferite all'Unione nei Trattati» (par. 1); viene poi ribadito il contenuto dell'art 6 TUE laddove si afferma che 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» (par. 2). In tal senso, la forza espansiva dei diritti fonda-



mentali trova dunque un limite nel principio di attribuzione delle competenze che caratterizza la struttura istituzionale o costituzionale dell'Unione, con conseguente impossibilità, nel caso di specie, di ravvisare gli estremi per una diretta applicazione della normativa euro-unitaria ovvero per una corrispondente disapplicazione della normativa interna.

Al contempo, occorre osservare che l'esito del presente giudizio cautelare risulta dipendere dalla conformità o meno dell'art. 4, comma 7, decreto-legge n. 44/2021, conv. dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, alle norme della Carta fondamentale, in quanto il reclamo promosso da E. A., E. C., S. V. e G. Z. dovrebbe essere accolto — solo — ove tale disposizione venisse ritenuta in contrasto con la Costituzione nella parte in cui il legislatore ha limitato 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, esclusivamente ai soggetti esentati dall'obbligo vaccinale ovvero a coloro che hanno ottenuto il differimento per il periodo di durata dello stesso, mentre non è stata prevista nei confronti dei dipendenti che si siano deliberatamente astenuti dalla vaccinazione.

D'altro canto, la domanda di reintegrazione articolata dalle reclamanti in relazione al profilo dell'obbligo di *repêchage* troverebbe nel resto accoglimento, in sede cautelare, in ragione della sussistenza dei presupposti di *fumus noni iuris* e di *periculum in mora*.

Da un lato, infatti, il datore di lavoro non ha assolto all'onere di dimostrare l'impossibilità di adibire le dipendenti a mansioni differenti e atte ad evitare il rischio di diffusione del contagio — pur essendo consolidati i principi di diritto secondo cui «in materia di *repêchage* non sussiste alcun onere di collaborazione da parte del lavoratore, questo gravando esclusivamente sul datore di lavoro» e secondo cui «l'impossibilità di reimpiego del lavoratore in mansioni diverse, elemento che, inespreso a livello normativo, trova giustificazione sia nella tutela costituzionale del lavoro che nel carattere necessariamente effettivo e non pretestuoso della scelta datoriale, che non può essere condizionata da finalità espulsive legate alla persona del lavoratore. L'onere probatorio in ordine alla sussistenza di questi presupposti è a carico del datore di lavoro, che può assolverlo anche mediante ricorso a presunzioni, restando escluso che sul lavoratore incomba un onere di allegazione dei posti assegnabili» (Cass., sez. lav., sentenza 4 marzo 2021, n. 6084; ved. altresì, *ex multis*, Cassazione, sez. VI, ordinanza 18 gennaio 2022, n. 1386).

Dall'altro lato, poi, è rimasta del tutto incontrovertibile, sempre ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 115 del codice di procedura civile, la circostanza secondo cui la retribuzione erogata da A.S.S.T. degli S. C. DI... costituirebbe l'unica fonte di reddito per le reclamanti, così che, nel caso di specie, appare sussistente anche un pregiudizio grave, imminente ed irreparabile in relazione alla perdita della possibilità per le lavoratrici di far fronte alle esigenze primarie della vita.

Alla luce di tutto ciò, si deve dunque ritenere che il presente procedimento non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale di seguito illustrata e relativa all'art. 4, comma 7 del decreto-legge n. 44/2021, conv. dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, per come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera b) del decreto-legge n. 172/2021, conv. dalla legge 21 gennaio 2022, n. 3.

Quanto alla non manifesta infondatezza:

L'obbligo vaccinale previsto per gli esercenti le professioni sanitarie e per gli operatori di interesse sanitario è testualmente finalizzato «alla tutela della salute pubblica» e al mantenimento di «adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza» e, pertanto, a prescindere da ogni considerazione in merito alla sua idoneità a raggiungere lo scopo (circostanza che la parte reclamante comunque 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 e per 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 art. 4, nell'attuale formulazione, sia conforme agli articoli 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, in particolare, per irragionevolezza delle disposizioni in esame, 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. In secondo luogo, nel precludere al personale non vaccinato per libera scelta la possibilità di lavorare — anziché applicare altre soluzioni quali, ad esempio, il controllo tramite *test* di rilevazione del *virus* e l'assegnazione a mansioni diverse, ove possibili — lo Stato risulta essere venuto meno al compito di rendere effettivo il diritto al lavoro (*ex art. 4* della Costituzione) in quanto ha introdotto una misura che si espone al dubbio di rivelarsi eccessivamente sbi-



lanciata e sproporzionata, con 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 appare di per sé idonea a giustificare il sacrificio totale degli interessi antagonisti, 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 sia come dipendenti che come liberi professionisti, vieppiù alla luce della disposta proroga.

A ciò si aggiunga che l'originaria formulazione della norma prevedeva la possibilità di attribuire al dipendente non vaccinato, seppure solo ove possibile, mansioni diverse. La modifica legislativa che ha successivamente precluso una simile possibilità non appare tuttavia compatibile con il principio di ragionevolezza, corollario del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma secondo della Costituzione, e ciò anche in considerazione del fatto che al personale sanitario non vaccinato è stato imposto il contestuale divieto di svolgere qualsiasi attività lavorativa — incluse quelle che non comportano alcun rischio di diffusione del contagio da SARS-COV-2 — in ragione della tutela della salute pubblica e del mantenimento «di adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza».

Questo collegio non dubita che il legislatore nella sua discrezionalità possa aggravare gli effetti dell'accertamento della violazione di un obbligo, ma ritiene che debbano comunque essere individuati degli specifici presupposti che siano idonei a giustificare, un simile aggravamento. Tali presupposti, in relazione alla disciplina in esame, non risultano tuttavia individuati, atteso che lo scopo primario che la norma intende perseguire (ovverosia quello della tutela della salute pubblica in una situazione emergenziale epidemiologia mediate la garanzia dell'accesso, in condizioni di sicurezza, alle cure e alle prestazioni sanitarie in genere) è rimasto sostanzialmente immutato nel tempo, così come sono rimaste invariate le esigenze connesse alla tutela della salute e della sicurezza negli ambienti di lavoro.

La novella legislativa che, senza prevedere alcuna soluzione alternativa o intermedia, ha sospeso dal lavoro e dall'intera retribuzione il personale sanitario che non ha inteso vaccinarsi appare, quindi, del tutto irragionevole e certamente sproporzionata rispetto allo scopo che la normativa si prefigge.

*P.Q.M.*

*Visto l'art. 134 della 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, per come modificato dall'art. 1, comma l, lettera b) del decreto-legge n. 172/2021, conv. dalla legge 21 gennaio 2022, n. 3, 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», e non prevede che la medesima ipotesi si applichi anche nei confronti del personale sanitario rimasto privo di vaccinazione per una libera scelta individuale.*

*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 19 maggio 2022

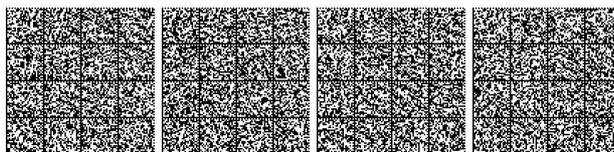
*Il Presidente estensore: PIPPONZI*

22C00123

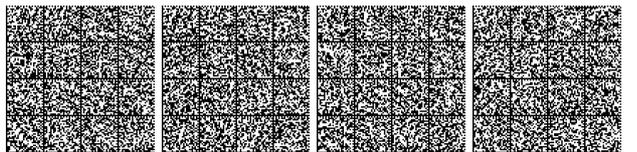
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

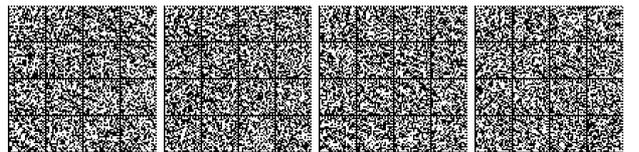
(WI-GU-2022-GUR-027) Roma, 2022 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



## MODALITÀ PER LA VENDITA

**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

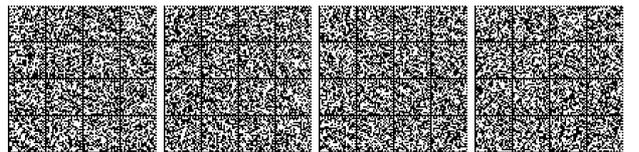
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
Via Salaria, 691  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)  
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I** (legislativa)

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
<b>Tipo A</b>	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- 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.





€ 6,00

