

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 162° - Numero 34

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 25 agosto 2021

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

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **35.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 luglio 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Previsione che le entrate incassate a titolo di “Contributi esonerativi per l’occupazione dei diversamente abili” sono vincolate a finanziare il Fondo regionale per l’occupazione dei disabili di cui alla legge regionale n. 26 del 2002.**
- Legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 2 (Legge di stabilità regionale anno 2021), art. 7. .... Pag. 1
- N. **112.** Ordinanza del Consiglio di Stato del 23 febbraio 2021
- Sanità pubblica - Norme della Regione Lazio - Disposizioni di salvaguardia dell’occupazione nelle strutture che erogano attività sanitarie e socio-sanitarie - Previsione che il personale sanitario dedicato ai servizi alla persona, necessario a soddisfare gli standard organizzativi, dovrà avere con la struttura un rapporto di lavoro di dipendenza regolato dal Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) sottoscritto dalle associazioni maggiormente rappresentative nel settore sanitario.**
- Legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019), art. 9 [, comma 1]. .... Pag. 3
- N. **113.** Ordinanza del Tribunale di Bergamo del 29 gennaio 2021
- Assistenza e solidarietà sociale - Straniero - Reddito di inclusione (ReI) - Requisiti di residenza e di soggiorno - Previsione per i richiedenti, cittadini di paesi terzi, del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.**
- Decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 (Disposizioni per l’introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà), art. 3, comma 1, lettera a), numero 1). .... Pag. 11
- N. **114.** Ordinanza del Tribunale di Livorno del 16 novembre 2020
- Privilegio - Previsione che hanno privilegio generale sui mobili del debitore, subordinatamente a quello dello Stato, i crediti per le imposte, tasse e tributi dei Comuni e delle Province previsti dalla legge per la finanza locale - Mancata inclusione del credito di rivalsa, spettante al gestore dell’impresa di stoccaggio per l’avvenuto versamento del tributo speciale di cui all’art. 3, comma 24, della legge n. 549 del 1995, nel novero di quelli muniti del privilegio generale sui mobili.**
- Codice civile, art. 2752, terzo comma. .... Pag. 18
- N. **115.** Ordinanza del Tribunale di Palermo del 17 marzo 2021
- Patrocinio a spese dello Stato - Procedura di mediazione obbligatoria non seguita dall’instaurazione del giudizio - Ammissione dei non abbienti al patrocinio nel procedimento di mediazione, e assicurazione del pagamento del relativo compenso all’avvocato con oneri a carico dell’Erario, quando il suo esperimento è condizione di procedibilità della domanda e il processo non viene introdotto per intervenuta conciliazione delle parti - Omessa previsione.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)”), articoli 74, comma 2 e 75, comma 1. .... Pag. 21



N. 116. Ordinanza del Giudice di pace di Catanzaro del 6 aprile 2021

**Ordinamento giudiziario - Indennità spettanti al giudice di pace - Previsione che tali indennità non possono superare in ogni caso l'importo di euro 72.000 lordi annui - Interpretazione, data dal diritto vivente, secondo la quale non è prevista la corresponsione dell'indennità al giudice di pace per l'attività svolta oltre la soglia.**

– Legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace), art. 11, comma 4-ter. .. Pag. 24



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 35

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 luglio 2021*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Previsione che le entrate incassate a titolo di “Contributi esonerativi per l’occupazione dei diversamente abili” sono vincolate a finanziare il Fondo regionale per l’occupazione dei disabili di cui alla legge regionale n. 26 del 2002.**

– Legge della Regione Molise 4 maggio 2021, n. 2 (Legge di stabilità regionale anno 2021), art. 7.

Ricorso *ex art.* 127 della costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso per legge dall’Avvocatura Generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12 ricorrente;

contro la Regione Molise, in persona del Presidente della Regione *pro-tempore*, con sede legale in Campobasso, alla via Genova n. 11 intimata;

per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell’articolo 7 della legge della Regione Molise 4 maggio 2021 n. 2, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 24 giugno 2021.

Sul B.U.R. della Regione Molise n. 23 del 6 maggio 2021 è stata pubblicata la legge regionale n. 2 del 4 maggio 2021, recante “Legge di stabilità regionale anno 2021”.

Il Governo ritiene che l’art. 7 della legge in argomento - che impone un vincolo sulle entrate incassate a titolo di “Contributi esonerativi per l’occupazione dei diversamente abili”, derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate ai datori di lavoro inadempienti agli obblighi occupazionali previsti dalla legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili) e dai contributi correlati agli esoneri parziali dagli obblighi assunzionali concessi ai sensi dell’articolo 5 della legge n. 68/1999 - sia costituzionalmente illegittimo per violazione dell’art. 42, comma 5, lett. *d*), del decreto legislativo n. 118/2011, contenente «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»;

la violazione di tale norma interposta comporta, a sua volta, violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera *e*) della Costituzione che disciplina la competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Si propone, pertanto, questione di legittimità costituzionale ai sensi dell’art. 127, comma 1, della Costituzione per i seguenti

## MOTIVI

Violazione dell’art. 117, comma 2, lett. *e*), riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione all’art. 42, comma 5, lett. *d*), del Decreto Legislativo n. 118/2011, contenente «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».

Com’è noto, il decreto legislativo n. 118/2011, per garantire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sotto i diversi profili finanziario, economico e patrimoniale, promuove il ricorso ad un sistema omogeneo di contabilità economico-patrimoniale.

L’articolo 42, comma 5, lettera *d*), del decreto legislativo n. 118/2011, dispone che “È possibile attribuire un vincolo di destinazione alle entrate straordinarie non aventi natura ricorrente solo se la Regione non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi e ha provveduto nel corso dell’esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio”.

La Regione Molise, per contro, risulta assoggettata a piano di rientro dal disavanzo e, conseguentemente, non può attribuire vincoli di destinazione alle entrate straordinarie non aventi natura ricorrente.



Ciò nonostante, l'art. 7 della legge n. 2 del 4 maggio 2021, recante "Legge di stabilità regionale anno 2021", ha previsto: "1. A decorrere dal 2021 le entrate incassate dall'Ente a titolo di "Contributi esonerativi per l'occupazione dei diversamente abili", derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate ai datori di lavoro inadempienti agli obblighi occupazionali previsti dalla legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili) e dai contributi correlati agli esoneri parziali concessi ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 68/1999, previste al Titolo 3, Tipologia 200, categoria 300 del bilancio di previsione regionale, sono vincolate a finanziare nella spesa il "Fondo regionale per l'occupazione dei disabili - legge regionale n. 26/2002", alla Missione 12, Programma 02, Titolo 1.

2. La destinazione d'uso delle relative risorse finanziarie è vincolata alle finalità dell'anzidetto Fondo ovvero al finanziamento dei programmi regionali di inserimento lavorativo dei disabili e dei relativi servizi di sostegno e di collocamento mirato, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, della legge n. 68/1999 e dell'articolo 3 della legge regionale 28 ottobre 2002, n. 26 (Istituzione del Fondo per l'occupazione dei disabili, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 68/1999)".

Codesta ecc.ma Corte ha già avuto modo di affermare che "...È possibile attribuire un vincolo di destinazione alle entrate straordinarie non aventi natura ricorrente solo se l'ente non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi e ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio ...". Infatti, la facoltà di imprimere uno specifico vincolo deriva dalla classificazione normativa (entrate straordinarie non aventi natura ricorrente) e dall'ulteriore requisito dell'assenza di disavanzi da ripianare" (Corte cost., sent., 5 marzo 2018, n. 49; sentenza n. 279 del 2016).

L'articolo 7 della legge regionale in parola, pertanto, si pone in contrasto con l'art. 42, comma 5, lett. d), del suddetto decreto legislativo n. 118/2011, che disciplina l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, espressione, con funzione di norma interposta, della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Conseguentemente, l'art. 7 della L.R. Molise n. 2/2021 - che impone un vincolo sulle entrate incassate a titolo di "Contributi esonerativi per l'occupazione dei diversamente abili", voce costituita dalle sanzioni amministrative irrogate ai datori di lavoro inadempienti agli obblighi occupazionali previsti dalla legge 12 marzo 1999, n. 68 e dai contributi correlati agli esoneri parziali dagli obblighi assunzionali concessi ai sensi dell'articolo 5 della L. n. 68/1999 — è costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 42, comma 5, lett. d), del decreto legislativo n. 118/2011, che, nel disciplinare l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, consente di attribuire detto vincolo di destinazione alle entrate straordinarie non aventi natura ricorrente solo se l'ente non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi e ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio; l'inosservanza dell'art. 42, comma 5, lett. d), del decreto legislativo n. 118/2011, norma interposta, comporta, a sua volta, una violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

*P. Q. M.*

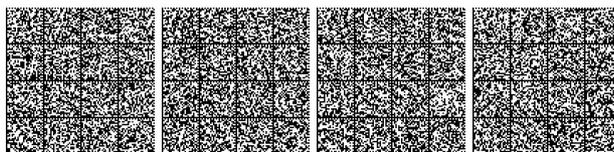
*Si chiede che codesta ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo l'articolo 7 della L.R. Molise 4 maggio 2021, n. 2, "Legge di stabilità regionale anno 2021", per le motivazioni indicate nel ricorso, con le conseguenti statuizioni.*

*Con l'originale notificato del ricorso si depositerà estratto della delibera del Consiglio dei Ministri in data 24 giugno 2021 con l'allegata relazione illustrativa.*

Roma, 5 luglio 2021

*L'Avvocato dello stato: FEDELI*

*Il vice avvocato generale: DI MARTINO*



## N. 112

Ordinanza del 23 febbraio 2021 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Aurelia'80 Spa, Villa Von Siebenthal Srl e Casa di Cura Città di Roma c/Regione Lazio e altri

**Sanità pubblica - Norme della Regione Lazio - Disposizioni di salvaguardia dell'occupazione nelle strutture che erogano attività sanitarie e socio-sanitarie - Previsione che il personale sanitario dedicato ai servizi alla persona, necessario a soddisfare gli standard organizzativi, dovrà avere con la struttura un rapporto di lavoro di dipendenza regolato dal Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) sottoscritto dalle associazioni maggiormente rappresentative nel settore sanitario.**

– Legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019), art. 9 [, comma 1].

## IL CONSIGLIO DI STATO

## IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE TERZA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 3530 del 2020, proposto da Aurelia'80 S.p.a., Villa Von Siebenthal S.r.l. e Casa di Cura Città di Roma Gestita Dalla Soc.Città di Roma S.p.a., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avv. Fabio Elefante, con domicilio digitale come da PEC indicata in atti; contro Regione Lazio, in persona del Presideme *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Elena Prezioso, con domicilio digitale come da PEC indicata in atti e domicilio fisico presso l'ufficio legale della Regione, in Roma, via M. Colonna n. 27;

Commissario *ad acta* Sanità per la Regione Lazio e Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del consiglio dei Ministri *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocatura generale dello Stato, domiciliataria ex-lege in Roma, via dei Portoghesi n. 12; nei confronti Policlinico Umberto I non costituito in giudizio;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 3514/2020, resa tra le parti, concernente la Circolare della Regione Lazio del 1° ottobre 2019, recante «Disposizioni relative alla progressiva attuazione dell'art. 9, comma 1, legge regionale Lazio n. 13/2019»;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli articoli 25 del decreto-legge n. 137/2020 e 4 del decreto-legge n. 28/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 70/2020, quanto allo svolgimento con modalità telematica delle udienze pubbliche e delle camere di consiglio del Consiglio di Stato nel periodo 9 novembre 2020 - 31 gennaio 2021;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lazio, del commissario ad acta Sanità per la Regione Lazio e della Presidenza del Consiglio dei ministri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica con modalità da remoto del giorno 28 gennaio 2021 il Cons. Solveig Cogliani e dati per presenti gli avvocati delle parti, come da dichiarazione di passaggio in decisione;

I - La presente controversia riguarda i nuovi requisiti organizzativi previsti per le strutture sanitarie private accreditate col Servizio sanitario regionale con riferimento ai rapporti di lavoro, dalla circolare avente ad oggetto «Disposizioni relative alla progressiva attuazione dell'art. 9, comma 1, della legge 28 dicembre 2018, n. 13» in attuazione della indicata disposizione legislativa regionale.

II - Deve premettersi che la prescrizione da parte della Regione Lazio ai soggetti privati accreditati con il SSR di assumere figure professionali sanitarie a vario titolo (e misura) coinvolti nell'erogazione delle prestazioni a carico del SSR stesso, avvenuta con i decreti del commissario ad acta n. 376/2016 e n. 422/2017 aveva già formato oggetto di contenzioso.

Il decreto del commissario ad Acta 11 novembre 2016, n. 376 prevedeva quale ulteriore requisito di qualificazione necessario ai sensi dell'art. 13, comma 2, lettera b) della legge reg. n. 4/2003 per il rilascio dell'accreditamento alle strutture sociosanitarie residenziali sia assistenziali sia riabilitative che il personale avente qualifica di infermiere, educatore professionale, fisioterapista, tecnico sanitario e operatore sociosanitario o figura equivalente o dedicata ai servizi alla persona avesse, con il soggetto gestore della struttura, un rapporto di lavoro di dipendenza regolato dal Contratto collettivo nazionale del lavoro sottoscritto dalle associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative nel settore sanitario.



Anche allo scopo di individuare criteri e modalità uniformi per l'applicazione della disciplina anche alle strutture ospedaliere, il decreto del commissario ad Acta n. 422 del 5 ottobre 2017 n. 422 differiva al 1° ottobre 2017 il termine di attuazione delle disposizioni di cui al d.C.A. n. 376/2016, individuando le categorie di persone interessate al personale dedicato all'assistenza infermieristica, al personale tecnico sanitario, al personale della riabilitazione, all'operatore sociosanitario (O.S.S.) e all'operatore tecnico dell'assistenza (O.T.A.) e fissando la percentuale minima non inferiore all'80% dell'organico in carico al tempo, purché comunque rispondente ai requisiti minimi autorizzativi e agli ulteriori di accreditamento richiesti, con facoltà di utilizzo di altre forme contrattuali consentite dall'ordinamento italiano per la restante parte (20%).

Invece, le strutture private già autorizzate e accreditate, non ancora in regola con le vigenti disposizioni alla data di entrata in vigore del provvedimento, avrebbero dovuto adeguarsi alle disposizioni entro una diversa tempistica.

Quel giudizio si concludeva con la sentenza del T.A.R. Lazio - Roma, n. 7094118, che giudicava illegittimi i provvedimenti adottati in questo senso dalla Regione. Tale sentenza era altresì confermata da questa Sezione, con pronuncia, n. 3303/19. In quella sede, questo Consiglio, con riferimento alla legge regionale emanata nelle more del giudizio, rilevava la non applicabilità retroattiva, ne evidenziava l'irrilevanza per la causa allora pendente.

Nel merito, la sentenza n. 3303/19 riteneva non rilevante la questione di costituzionalità sin da allora proposta, poiché escludeva l'effetto retroattivo della disposizione regionale, sicché non costituiva fonte idonea a legittimare gli atti allora impugnati.

Inoltre, la sezione stabiliva che «Ai sensi dell'art. 8-*sexies*, del decreto legislativo 502/1992, comma 5, le tariffe massime da corrispondere alle strutture accreditate sono determinate «in base ai costi standard di produzione costi standard di costi generali, calcolati su un campione rappresentativo di strutture accreditate, preventivamente selezionate secondo criteri di efficienza, appropriatezza e qualità di assistenza».

Il Consiglio di Stato poi chiariva che l'intervento della Regione sui costi del personale della struttura accreditata «sconta una inversione del nesso eziologico. Come già sottolineato dalla sezione (nelle sentenze sopra citate), «ciò darebbe luogo ad un rapporto capovolto in cui la rilevazione dei costi medi dei fattori produttivi (parametro utile per la determinazione della remunerazione massima) genera, nel silenzio della legge, l'obbligo di tutte le strutture di conformarsi pro-futuro alla rilevazione medesima.

Viceversa, sono le tariffe che devono riflettere la reale struttura dei costi medi dei fattori di produzione del servizio garantendo un'adeguata remunerazione, e quindi non è corretto intervenire sui costi di produzione, imponendo oneri estranei alle scelte organizzative degli operatori, per giustificare il mantenimento delle tariffe esistenti.

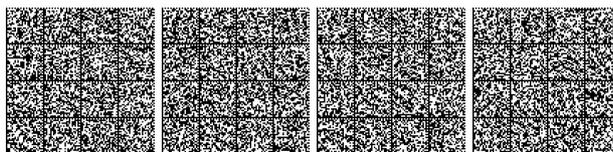
Se la possibilità di organizzare il servizio mediante l'utilizzo di un numero prevalente di rapporti di collaborazione, o comunque diversi dal lavoro subordinato, determina, attraverso la riduzione dei costi, un'eccedenza delle tariffe vigenti (in quanto elaborate sulla base dei che riguardano i rapporti di lavoro subordinato) rispetto a quelle che risulterebbero giustificate, è sulle modalità di rilevazione dei costi, ai fini della determinazione delle tariffe e della loro entità, che occorre intervenire - eventualmente prevedendo un sistema più articolato e differenziato che tenga conto delle diverse opportunità organizzative disponibili per gli operatori, nonché, in ipotesi, delle modalità di svolgimento (residenziale, semiresidenziale, domiciliare) della prestazione - non già sui costi reali che l'imprenditore sostiene, secondo i propri criteri di efficienza per organizzare e gestire concretamente le proprie risorse lavorative (nel rispetto, ovviamente degli standard numerici e qualitativi imposti, in applicazione dell'art. 8-*quater*, comma 4, del decreto legislativo n. 502/1992)».

Aggiungeva che «Peralto, la correlazione tra rapporto subordinato (che, peraltro, potrebbe anche essere a tempo determinato) e qualità della prestazione sociosanitaria è un dato non dimostrato e certamente opinabile».

Ed, inoltre, chiariva che il principio della continuità terapeutica non può tradursi, nemmeno nel pubblico, nella pretesa del paziente di avere a disposizione sempre il medesimo professionista.

III - Di seguito, il legislatore regionale ha inserito nella Legge di stabilità regionale 28 dicembre 2018, n. 13, l'art. 9 - recante «Disposizioni di salvaguardia dell'occupazione nelle strutture che erogano attività sanitarie e socio-sanitarie. Definizione agevolata in materia di controlli esterni in ambito sanitario» che recita testualmente: «1. A tutela della qualità delle prestazioni erogate e del corretto rapporto tra costo del lavoro e quantificazione delle tariffe, il personale sanitario dedicato ai servizi alla persona, necessario a soddisfare gli standard organizzativi, dovrà avere con la struttura un rapporto di lavoro di dipendenza regolato dal Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) sottoscritto dalle associazioni maggiormente rappresentative nel settore sanitario».

A seguito di tale disposizione, la Regione Lazio - Direzione salute e integrazione socio sanitaria area coordinamento contenzioso - Affari legali e generali (Registro Ufficiale U00775071 del 1° ottobre 2019) ha adottato, e comunicato a mezzo PEC in data 1° ottobre 2019 alle appellanti, la Circolare sopra specificata, oggetto di gravame, che così prevede: «Disposizioni di attuazione»



## 1. Campo di applicazione.

1.1 La presente circolare, allo scopo di consentire l'attuazione progressiva di quanto stabilito dall'art. 9, comma 1, legge regionale n. 13/2018, disciplina:

- a) i requisiti organizzativi ulteriori che le strutture sanitarie private accreditate col Servizio sanitario regionale devono possedere se contrattualizzate ai sensi dell'art. 8-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502;
- b) i casi di esclusione o rinvio;
- e) le modalità e i termini di adeguamento;

## 2. Rapporto di lavoro del personale sanitario dedito ai servizi alla persona.

2.1 Le strutture sanitarie e/o sociosanitarie, di cui all'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 3 marzo 2003, n. 4, ad eccezione di quelle escluse ai sensi del punto 2.4, accreditate e contrattualizzate (*ex art. 8-quinquies* decreto legislativo n. 502/1992) con il Servizio sanitario regionale che, in conformità ai requisiti organizzativi previsti dal provvedimento di cui all'art. 5, comma 1, lettera a) della stessa legge, esercitano attività sanitaria avvalendosi di personale sanitario dedicato ai servizi alla persona, sono tenute a stipulare nei termini di cui al comma successivo, un contratto di lavoro di dipendenza regolato dal Contratto collettivo nazionale del lavoro sottoscritto dalle associazioni maggiormente rappresentative nel settore sanitario o comunque a garantire condizioni economiche e giuridiche di grado non inferiore.

2.2 In sede di prima applicazione dell'art. 9, comma 1 della legge regionale n. 13/2018, strutture sanitarie e sociosanitarie assumono il personale di cui al comma 1 a decorrere dal 1° dicembre 2019, in misura non inferiore all'80% dell'organico necessario ad assicurare il rispetto dei requisiti di cui all'art. 5, comma 1, lettera a) della stessa legge n. 4/2003, con facoltà di utilizzo di altre forme contrattuali consentite dall'ordinamento per la restante parte.

2.3 La percentuale di flessibilità dovrà essere ragionevolmente distribuita tra le figure professionali richieste dalla normativa ai fini dell'erogazione del servizio.

2.4 Le disposizioni di cui ai precedenti commi, in sede di prima attuazione, non si applicano all'attività sanitaria erogata sotto forma di assistenza domiciliare, alle strutture termali e alle strutture che erogano esclusivamente assistenza specialistica in regime ambulatoriale (paragrafi 3, 5, 6 e 7 dell'allegato C al DCA 8/2011 e s.m.i.), la cui disciplina viene demandata all'adozione di specifici atti.

2.5 Allo scopo di monitorare l'attuazione delle disposizioni normative e convenire su modalità e tempistica utili alla definitiva e completa applicazione dell'art. 9 della legge n. 13/2018, presso l'Assessorato alla Salute della Regione Lazio è istituito un tavolo tecnico, cui partecipano le OO.SS. già firmatarie dell'accordo regionale e le associazioni datoriali, per il tramite di un rappresentante indicato con apposita comunicazione da inoltrare all'indirizzo di posta elettronica: [salute@regione.lazio.legalmail.it](mailto:salute@regione.lazio.legalmail.it) entro il 15 ottobre 2019.

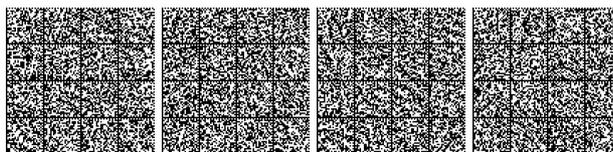
## 3. Entrata in vigore e disposizioni transitorie.

3.1 La presente circolare entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Lazio.

3.2 Le strutture private già autorizzate, accreditate e contrattualizzate con il SSR, non in regola con le presenti disposizioni, sono tenute ad adeguarsi entro il 30 novembre 2019, prediligendo la stabilizzazione del personale già operante.

3.3 Le Aziende sanitarie locali competenti sono tenute al controllo e alle verifiche periodiche del rispetto della norma e delle presenti disposizioni, anche avvalendosi dei dati che le strutture sanitarie sono tenute a comunicare a SICO.»

Già prima delle richiamate legge regionale e circolare era stato sottoscritto in data 21 marzo 2016 il protocollo d'Intesa tra AIOP- ARIS CGIL - CISL - UIL Regionali Lazio - Regione Lazio che ha previsto al punto 7), rubricato «Regolamentazione del Lavoro», quanto segue: «A tutela della qualità delle prestazioni erogate e del corretto rapporto tra costo del lavoro e quantificazione delle tariffe, le parti concordano che il personale del comparto necessario a soddisfare gli standard organizzativi dell'area residenziale (vd DCA 99 del 2012) assistenziale e riabilitativa, avente qualifica di: infermiere, educatore professionale, fisioterapista, tecnico sanitario e operatore socio sanitario o figura equivalente, o comunque dedicata ai servizi alla persona, dovrà avere con la struttura un rapporto di lavoro di dipendenza regolato dal Contratto collettivo nazionale del lavoro sottoscritto dalle associazioni datoriali maggiormente rappresentative nel settore sanitario. La modifica dei requisiti organizzativi sarà recepita integrando i DCA di riferimento». Con successiva memoria di Giunta del 4 maggio 2016 avente ad oggetto le «Linee di indirizzo relative al protocollo d'intesa sulle residenze sanitarie assistenziali», oltre a prendere atto, tra l'altro, del protocollo di intesa, veniva riconosciuto alle RSA un ruolo centrale all'interno della rete di servizi sociosanitari del territorio, per essere una risposta residenziale ad anziani non autosufficienti, necessitanti di una alta intensità di protezione, assicurando elevate esigenze di cura e provvedendo a formulare le opportune linee di indirizzo nel senso meglio riportato nel protocollo.



IV - La sentenza appellata, dopo aver riportato il passaggio della decisione richiamata in cui viene affermato che: «A tale esigenza sembra aver fatto fronte il legislatore regionale solo con il recente art. 9 delle legge n. 13/2018, tuttavia, come esposto, inapplicabile catione temporis alla controversia» (*cf.*, *ex multis*, Cons. Stato, sez. III, 27 settembre 2019, n. 64 74; *ibidem*, 22 maggio 2019, n. 3312; *ibidem*, 22 maggio 2019, n. 3303), concludeva ritenendo tale richiamo dirimente ai fini del decidere, e conseguentemente non manifestatamente fondata la questione della legittimità costituzionale sollevata da parte avversa. E riteneva che sia individuabile già nella legislazione statale la finalità «di garantire, più in generale, una più stabile occupazione nel mondo del lavoro. Finalità che la Regione Lazio, nel caso di specie, si è poi premurata di garantire ulteriormente in un settore (organizzazione sanitaria) anch'esso riservato, sempre in seconda battuta, alla sua sfera di competenza costituzionalmente garantita».

In questa sede le appellanti hanno proposto un unico motivo di doglianza, articolato in diversi profili, che di seguito si riporta: violazione e falsa applicazione degli articoli 41 e 117 Cost.; invalidità derivata; sollevando la questione di costituzionalità dell'art. 9, l.r. Lazio n. 13/18 per violazione degli articoli 41 e 117 Cost. e per irragionevolezza e sviamento del potere legislativo.

Secondo la prospettazione delle appellanti, infatti, le disposizioni violerebbero gli articoli 41 e 117, secondo comma lett. 1), Cost. Le norme statali di cui al decreto legislativo n. 502/1992 e decreto legislativo n. 81/2015) non legittimerebbero i provvedimenti impugnati, né la competenza regionale sarebbe riconducibile alla tutela della salute (non essendo una tale disciplina riferibile né direttamente né indirettamente alle competenze regionali sulle strutture accreditate al SSN/SSR) e nemmeno essa costituirebbe una mera conseguenza di quanto disposto dall'art. 1 decreto legislativo n. 81/2015, stante la espressa esclusione delle professioni organizzate in albi di cui all'art. 2 del medesimo decreto legislativo.

Affermano, peraltro, che il Consiglio di Stato avrebbe sostanzialmente già pronunciato a riguardo nella richiamata sentenza. Chiede, dunque, che sia sollevata la questione di legittimità costituzionale e conseguentemente, a seguito della sentenza della Corte costituzionale, si dichiari l'invalidità derivata del provvedimento impugnato in primo grado, in quanto divenuto privo di presupposto e copertura legislativa.

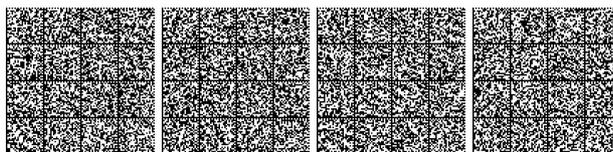
Le Amministrazioni si sono costituite per resistere. La Regione, con memoria, dal suo canto, sottolinea che il Consiglio di Stato ha annullato il precedente d.C.A., tuttavia affermando (*cf.* *ex multis* n. 2374/19): «Gli interessi sanitari sono perseguiti dalla legge attraverso l'imposizione di standard quantitativi e qualitativi, che costituiscono onere esigibile e ragionevole, concretamente dimensionabile attraverso l'intervento amministrativo regionale. La tipologia di rapporto di lavoro è invece prevalentemente legata al diverso ed eterogeneo tema della salvaguardia della stabilità occupazionale nel settore sanitario privato; interesse che pur in astratto meritorio e perseguibile, necessita di un'esplicita previsione normativa primaria, certamente non rinvenibile, ad oggi, nell'art. 8-*quater*, cit.». Pertanto la questione ora sarebbe diversa a seguito dell'emanazione della legge regionale.

Afferma l'amministrazione che, prive di pregio sarebbero la questione relativa alla violazione dell'art. 41 Cost., nella parte in cui la norma regionale interferirebbe con la libertà ed autonomia imprenditoriale, sia quella concernente la violazione dell'art. 117 Cost. in quanto tale norma travalicherebbe la competenza esclusiva dello Stato, rientrando la disciplina del lavoro di materia dell'ordinamento civile. In via del tutto preliminare, ribadisce, quanto già esposto in primo grado, e cioè che la Presidenza del Consiglio dei ministri ha impugnato *ex art.* 127 Cost. la norma in argomento solo rispetto al comma 2, e non anche rispetto al comma 1, che qui rileva, per il quale non sono stati ravvisati i termini per sollevare questione di costituzionalità.

Né potrebbe considerarsi meritevole di considerazione l'obiezione avversaria che reputa la nonna regionale in contrasto con la competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, lettera l), Cost. per essere in violazione con la norma parametro, rappresentata dall'art. 2, comma 2, lettera b, decreto legislativo n. 81/2015. Infatti, tale norma esenterebbe le sole professioni intellettuali dall'obbligo dell'assunzione con contratto di lavoro a tempo indeterminato.

Al riguardo si richiama quanto afferma il punto 5 della sentenza appellata, nella parte in cui ritiene che, al di là della richiesta all'iscrizione in albi professionali, non si sarebbe comunque al cospetto di «professioni intellettuali» in senso proprio. Richiamando non solo la pubblicazione ISTAT del 2013 ma anche la Nomenclatura ISTAT 2019 che prevede nel settore sanitario «la categoria delle «professioni intellettuali» (punto 2.4.), in cui rientrano soltanto i «Medici» (2.4.1.), da quella delle «Professioni tecniche nelle scienze della salute e della vita» (3.2.), in cui rientrerebbero per l'appunto sia le «Professioni sanitarie infermieristiche ed ostetriche» (3.2.1.1) sia le «Professioni sanitarie riabilitative» (3.2.1.2).»

Sarebbe, quindi, da escludersi la violazione delle competenza esclusiva statale per non essere la norma regionale né in sovrapposizione né in deroga dell'art. 2, comma 2, lettere b del c.d. *Jobs Act*, andando a legiferare nel settore delle attività non intellettuali; neppure risulterebbe degna di nota l'asserita violazione dell'art.117, III comma, Cost., sotto il profilo dell'organizzazione sanitaria e della tutela del lavoro. Quanto al primo profilo, rientrerebbero nel la com-



potenza regionale concorrente sia la materia della tutela della salute, ivi comprese le misure di carattere organizzativo nel settore della assistenza sanitaria, in linea con quanto espresso dalla Corte cost., 14 luglio 2017, n. 192, secondo cui l'organizzazione sanitaria è componente fondamentale della tutela della salute», sia le misure di politica attiva del lavoro, da intendersi come incentivo o comunque sostegno ad una più stabile occupazione in termini qualitativi e quantitativi. Pertanto, la previsione regionale, prima di carattere legislativo al fine di assicurare copertura legislativa, e poi di carattere attuativo, devono essere considerate misure incrementali in materia di «tutela del lavoro», finalizzate a dare maggiore slancio e stabilità ai livelli occupazionali in ambito regionale.

Si tratterebbe, quindi, come evidenziato dal primo giudice, di una norma di completamento del settore in quanto disposizione di dettaglio «del principio fondamentale stabilito dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2015 (cd. *Jobs Act*), a norma del quale «il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro».

Inoltre, il cd. *Jobs Act*, quindi, non si atterrebbe a norma statale finalizzata a disciplinare l'«ordinamento civile», non incidendo sul contratto di lavoro subordinato, ma, piuttosto, in materia tutela del lavoro che rientra nella materia di competenza concorrente regionale.

L'interpretazione fornita primo giudice troverebbe, peraltro, la sua conferma nel richiamo al principio più volte affermato dalla Corte costituzionale (cfr. sentenza 13 luglio 2007, n. 268) in base al quale le disposizioni dirette a regolare, favorendolo, l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro attengono appunto alla tutela del lavoro (*ex plurimis*, sentenze n. 50, n. 219 e n. 384 del 2005)».

Inconferente sarebbe il richiamo alla sentenza n. 50/2005, in quanto relativa alla materia della formazione ed istruzione professionale.

Sia la norma regionale sia la circolare applicativa avrebbero l'obiettivo di assicurare che i concessionari di pubblico servizio applichino le stesse condizioni e, quindi, operino in condizioni di parità all'interno di un sistema di remunerazione a tariffa, nel quale l'importo corrisposto non incentivi, al ribasso, economie a danno di operatori e utenti.

Alla luce di quanto espresso, la questione di incostituzionalità sarebbe manifestamente infondata.

V - All'udienza con modalità da remoto del 28 gennaio 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

VI - Osserva il collegio che questa sezione si è già espressa specificamente sulla questione in esame con riferimento alla situazione di una disposizione che integri i requisiti per l'accreditamento oltre quanto stabilito dal decreto legislativo n. 81 del 2015 (c.d. *Jobs Act*) e n. 502/1992, con la più volte richiamata sentenza n. 3303/19, avente ad oggetto i decreti commissariali della Regione Lazio.

Ne discende che l'elemento di novità su cui si deve soffermare l'attenzione della Sezione è costituito, nella specie, dall'emanazione di una norma regionale, che secondo l'impostazione delle amministrazioni appellate costituirebbe norma primaria in grado di giustificare e legittimare la successiva circolare attuativa, di contro secondo gli appellanti sarebbe posta al di fuori della competenza regionale, sì da violare la libertà di impresa sancita dalla Costituzione.

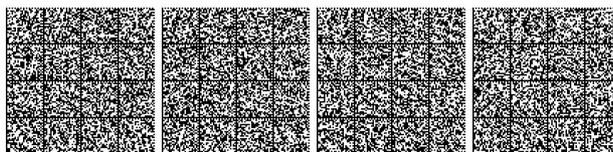
VII - Per quanto concerne la rilevanza della questione di legittimità proposta, pertanto, ritiene il Collegio di potersi limitare ad osservare che la legittimità della norma regionale censurata costituisce il fondamento dell'affermata legittimità dei conseguenti atti attuativi, oggetto di gravame.

VIII - Deve preliminarmente, peraltro, rilevarsi che la natura attuativa e di atto lesivo della circolare in questione, come ritenuta dal primo giudice, che ha concluso per il «rigetto» del ricorso proposto, senza dubbi sull'inammissibilità, non costituisce più questione oggetto di censura nel presente grado, in carenza di un appello incidentale proposto a riguardo dalle amministrazioni appellate.

XI - Ancora, deve rilevarsi che la questione di legittimità costituzionale assume rilevanza nella specie con riferimento alla disposizione con carattere «impositivo», laddove la norma regionale prevede, come condizione di accreditamento integrativa delle disposizioni nazionali, che per gli enti privati «il personale sanitario dedicato ai servizi alla persona» «dovrà avere con la struttura un rapporto di lavoro di dipendenza regolato dal Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) sottoscritto dalle associazioni maggiormente rappresentative nel settore sanitario». La questione di legittimità acquisisce rilevanza, dunque, per l'ampiezza della disposizione che non sembra ammettere deroghe o possibilità di motivazione di scelte imprenditoriali differenti.

L'uso dell'indicativo futuro nella scelta del legislatore regionale non sembra autorizzare, infatti, questo giudice, a darne una lettura differente, nel senso della possibilità di prevedere delle deroghe in forza di giustificate esigenze imprenditoriali degli operatori privati.

Costituisce, infatti, regola redazionale dei testi normativi l'opzione del modo verbale indicativo per esprimere un comando. Tale forma imperativa ha l'effetto di escludere che la norma tolleri comportamenti diversi da quello descritto.



Peraltro, va rilevato che siffatta previsione individua la fattispecie con caratteri del tutto peculiari rispetto a quanto oggetto di altre pronunzie di questo Consiglio nelle quali ha trovato esame la ragionevolezza di prescrizioni similari.

X - In merito alla non manifesta infondatezza valga quanto di seguito esposto.

XI - Ritiene il Collegio di dover, in primo luogo, far richiamo dei principi espressi già da questo Consiglio in occasione dell'espressione del parere sulle linee guida ANAC in tema di clausole sociali (1747/2018).

Infatti, come in quel caso, anche nella presente questione si verte in tema di bilanciamento dei principi costituzionali.

Nel caso che occupa, come già detto, la Regione sostiene la legittimità della prescrizione, in quanto specificazione della tutela del lavoro e del diritto alla salute (la tutela occupazionale garantirebbe la qualità del servizio reso, in estrema sintesi), rispetto all quali si esplicherebbe legittimamente ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. la potestà legislativa della Regione.

Ritiene, invece, parte appellante, la violazione degli articoli 41 e 117 Cost. con riguardo alla disciplina dell'ordinamento civile.

Effettivamente, deve condividere questo Collegio l'individuazione dei principi cui appare - anche sulla scorta del dato lettera - tesa la norma regionale; tuttavia, spettando al giudice anche la possibilità di sollevare dubbi di costituzionalità d'ufficio, si rappresenta che la disposizione nel suo raffronto con le disposizioni nazionali e sovranazionali, in relazione al bilanciamento dei diritti garantiti dalla Costituzione, appare generare perplessità anche con riferimento a profili ulteriori rispetto a quelli indicati dagli appellanti.

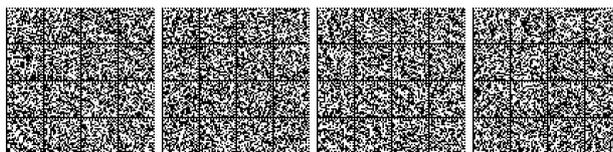
XII - Ancor prima del parere della Commissione speciale sopra menzionato, la giurisprudenza amministrativa nell'affrontare il tema del bilanciamento tra la tutela del lavoro e la tutela dell'iniziativa privata si era espressa nei seguenti termini, con riferimento all'obbligo di riassorbimento dei lavoratori d parte dell'impresa aggiudicataria subentrante: «La c.d. clausola sociale deve essere interpretata conformemente ai principi nazionali e comunitari in materia di libertà di iniziativa imprenditoriale e di concorrenza, risultando altrimenti essa lesiva della concorrenza, scoraggiando la partecipazione alla gara e limitando ultroneamente la platea dei partecipanti, nonché atta a ledere la libertà d'impresa, riconosciuta e garantita dall'art. 41 Cost., che sta a fondamento dell'autogoverno dei fattori di produzione e dell'autonomia di gestione propria dell'archetipo del contratto di appalto, sicché tale clausola deve essere interpretata in modo da non limitare la libertà di iniziativa economica e, comunque, evitando di attribuirle un effetto automaticamente e rigidamente escludente; conseguentemente l'obbligo di riassorbimento dei lavoratori alle dipendenze dell'appaltatore uscente, nello stesso posto di lavoro e nel contesto dello stesso appalto, deve essere armonizzato e reso compatibile con l'organizzazione di impresa prescelta dall'imprenditore subentrante; i lavoratori, che non trovano spazio nell'organigramma dell'appaltatore subentrante e che non vengano ulteriormente impiegati dall'appaltatore uscente in altri settori, sono destinatari delle misure legislative in materia di ammortizzatori sociali; la clausola non comporta invece alcun obbligo per l'impresa aggiudicataria di un appalto pubblico di assumere a tempo indeterminato ed in forma automatica e generalizzata il personale già utilizzato dalla precedente impresa o società affiaataria. L'obbligo di riassorbimento del personale impiegato dal precedente appaltatore va comunque armonizzato con l'organizzazione d'impresa prescelta dall'imprenditore subentrante, e ciò anche laddove tale obbligo sia previsto dalla contrattazione collettiva» (Cfr. Cons. Stato,

Sez. IV n. 2433/2016; *interminis*, Sez. III, n. 2078/2017; Sez. V n. 272/2018).

Il Consiglio di Stato ha ribadito tale orientamento anche nel parere n. 2703/2018, a mente del quale: «la clausola sociale è legittima nella misura in cui non implichi un indiscriminato e generalizzato dovere di assumere tutto il personale dell'impresa uscente ma permetta invece una ponderazione tra la necessità di personale per l'esecuzione del nuovo contratto e la libertà di scelta organizzativa e imprenditoriale del nuovo appaltatore; rientra nelle prerogative dell'imprenditore la scelta del contratto collettivo da applicare, fatta in ogni caso salva la coerenza con l'oggetto dell'attività affidata dalla stazione appaltante».

Tali conclusioni appaiono significative, nel caso che occupa, per verificare gli spazi di intervento del legislatore in generale con riferimento alla "compressione" dell'iniziativa privata a favore dell'utilità sociale (rappresentata in generale nei profili di tutela occupazionale e, per il caso specifica, nei risvolti di tutela degli assistiti), ma anche ad introdurre ulteriormente profilo attinente al dubbio di compressione che la portata della norma potrebbe avere in termini di concorrenza tra operatori privati e pubblici in ambito sanitario, poiché siffatta prescrizione appare indirizzata unicamente agli operatori privati ai fini dell'accreditamento e del convenzionamento con il SSR.

Sin d'ora non può che sottolinearsi che rileva - ai fini della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale - la certezza che la competenza legislativa in materia di concorrenza appartenga allo Stato.



XIII - Da quanto esposto, si comprende come la tematica in argomento porti con sé non poche problematiche relative al bilanciamento di contrapposti interessi di rilievo costituzionale: la tutela del lavoro da un lato, la libertà d'iniziativa economica dall'altro, intrecciandosi inevitabilmente anche con la tutela della parità tra gli operatori sanitari.

In tale contesto, è necessario partire col ricordare che l'art. 1 della Costituzione italiana esordisce con l'affermazione: «L'Italia è una repubblica democratica fondata sul lavoro», che non può che significare non solo che il lavoro determina la prosperità ed il benessere della vita, ma anche che da tale dichiarazione discendono vari diritti che numerosi articoli della medesima Carta costituzionale espongono.

L'art. 41, di seguito, stabilisce la libertà dell'iniziativa economica privata sia pur condizionandola a che essa non si svolga in contrasto con l'utilità sociale o a danno della sicurezza, della libertà o della dignità umana. Esso aggiunge che «la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali».

Deve ricordarsi ancora che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (c.d. Carta di Nizza), differentemente dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (di seguito: Convenzione *EDU*), contempla quali principi fondamentali la libertà d'impresa e la tutela dei consumatori.

A seguito dell'approvazione del trattato di Lisbona, avvenuta il 1° dicembre 2009, l'art. 6 del trattato sull'Unione europea afferma che «L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ... che ha lo stesso valore giuridico dei trattati».

Ritiene il Collegio che - nella questione oggetto di esame - non si ponga un problema di concorrenza tra operatori, stante la natura di mercato «regolato» in cui l'attività del privato è conseguenza della pianificazione pubblica e della sequenza autorizzazione-accreditamento-convenzione determinata dalle esigenze della distribuzione del servizio sanitario sul territorio nazionale e regionale; piuttosto, i principi già sopra evidenziati devono essere bilanciati alla luce del generale precetto dell'eguaglianza di cui all'art. 3 della Carta costituzionale e dei criteri dell'adeguatezza e della proporzionalità di derivazione comunitaria, quali regole generali valide anche per il legislatore (cf. C. giust., 17 dicembre 1970, in G11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, in Racc., 1970, 1125 ss.; C. giust., 24 ottobre 1973, in C-5/73, *Balkan-Import-Export*, in Racc., 1973, 1091 ss.; anche, Cons. di Stato, IV Sezione, 26 febbraio 2015, n. 964).

Valga ricordare come con il trattato di Maastricht del 1992 il principio di proporzionalità è stato, peraltro, inserito direttamente all'interno del trattato, all'art. 3 B (divenuto poi l'art. 5 *TCE*), che si riferiva, tuttavia, alla sola attività delle istituzioni comunitarie. In seguito, con il trattato di Amsterdam del 1997, al principio di proporzionalità è stato dedicato un apposito protocollo (ora Protocollo n. 2) - ripreso, con alcune modifiche, anche dal trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009 - la cui prima disposizione ricalca, sostanzialmente, quella di cui all'art. 3 B, con l'aggiunta, però, della precisazione espressa che l'obbligo di rispetto del principio incombe a ciascuna istituzione».

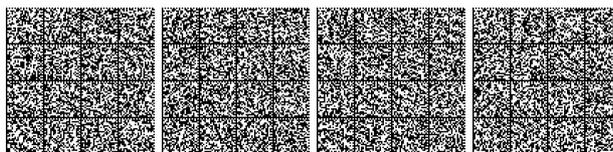
La tematica del rapporto di valore tra diritti fondamentali ed altre libertà ha subito anch'esso un'evoluzione significativa se si pensa che nei trattati dell'Unione europea i principi del diritto comunitario sono in sostanza sullo stesso piano, determinando una necessaria impostazione di bilanciamento tra le varie libertà ed i diritti e, anzi la parola fondamentali è associata primariamente alle libertà in una diversa ottica, in cui si ritiene che funzione essenziale del mercato (e della libertà di impresa) sia la crescita della ricchezza ma anche la realizzazione e il conseguimento di diritti fondamentali.

Vale ancora evidenziare che, nell'operazione di bilanciamento, l'orientamento della giurisprudenza costituzionale - nn. 348 e 349 del 2007 - subordina la validità delle norme interne al rispetto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ed anche l'interpretazione di questa agli orientamenti della Corte di Strasburgo, ma nel senso di affermare un «ragionevole e proporzionato bilanciamento tra i diversi interessi, di rango costituzionale, implicati dalle scelte legislative, specialmente quando esse siano suscettibili di incidere sul godimento di diritti fondamentali».

Di contro, la Corte costituzionale ha anche affermato che in un sistema informato al principio della libertà dell'iniziativa economica, i limiti consentiti dovrebbero essere funzionali alla tutela dell'utilità sociale e della libertà, sicurezza e dignità umana (sentenza n. 267 del 2016).

In tale contesto, dunque, si palesa la scelta ermeneutica di effettivo bilanciamento e di coerenza del sistema nella via indicata dallo stesso legislatore costituente, laddove indica il concetto di utilità sociale, intesa non solo quale insieme di «diritti sociali», ma quale un novero di interessi della collettività considerata nel suo insieme.

In questo insieme, dunque, si confrontano la tutela dei lavoratori e la tutela dell'iniziativa economica, la tutela della salute in termini di qualità della prestazione e anche in termini di maggiore diffusione delle strutture, investimento in macchinari ed attrezzature, confronto competitivo tra operatori pubblici e privati, che concorrono alla luce della disciplina statale a comporre il complesso sistema nazionale sanitario.



Orbene, vale osservare che alla luce di quanto già rilevato da questa Sezione, con la misura prescelta dal legislatore regionale si espone a molteplici dubbi in ordine all'adeguatezza della stesa rispetto allo scopo dichiarato di tutela della salute, operando piuttosto - ad un'immediata lettura - un'inversione logica nella valutazione del mezzo rispetto al fine.

Per un verso, infatti, la natura dei contratti stipulati con il personale delle strutture sanitarie non appare essere in stretta connessione con la finalità di garanzia della qualità del servizio. Tale fine sembra piuttosto doversi connettere ad un'adeguata regolazione delle modalità del servizio quanto, ad esempio, alla continuità dello svolgimento del servizio medesimo o alla professionalità degli operatori.

Ne discende che necessariamente le norme indirizzate alla tutela della salute non possono che avere come diretti destinatari i beneficiari del servizio sanitario.

A riguardo, deve ricordarsi che da ultimo, la Sezione, seppure con riferimento ad altro ambito, quale quello delle gare pubbliche e della clausole sociali, ha avuto modo di evidenziare che «la correlazione tra rapporto subordinato (che, peraltro, potrebbe essere anche a tempo determinato) e qualità della prestazione sociosanitaria è un dato non dimostrato e certamente opinabile» (n. 5049/2020).

Per altro verso, ritenere la competenza legislativa regionale in materia come "allargata" anche alla disciplina dell'assetto contrattuale, potrebbe costituire precedente di una differenziazione della disciplina tra i vari sistemi sanitari regionali, non solo nel senso di maggior favore sia - per ipotesi - in senso contrario.

Per quanto evidenziato, si appalesano non manifestamente infondati i dubbi di legittimità costituzionale della disciplina regionale di cui all'art. 9 della legge regionale Lazio 28 dicembre 2018, n. 13, per i seguenti profili:

quanto al contrasto con gli articoli 3 e 41 Cost. in relazione alla prospettata compressione dell'autonomia privata in termini di organizzazione dell'impresa anche in relazione alla parità di trattamento rispetto agli operatori pubblici;

con riferimento all'art. 117 comma 1, Cost. in relazione al rispetto delle norme comunitarie, in relazione al generale principio di ragionevolezza e proporzionalità della disposizione in relazione alla finalità di maggior efficienza della prestazione sanitaria.

XIV - Ed ancora, per quanto sin esposto, l'imposizione ai fini dell'accreditamento dell'ulteriore condizione come sopra rappresentata manifesta dubbi di legittimità con riguardo al rispetto del perimetro della competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117 comma 2 Cost., laddove impone il recepimento di determinati accordi sindacali al di sopra delle soglie previste dal legislatore nazionale, sotto il profilo della competenza in materia di ordinamento civile, ai sensi dell'art. 117 comma 1, lettera l), Cost.

XV - Vale precisare a riguardo che il limite inserito nella norma regionale non trova corrispondenza né l'art. 8-sexies, del decreto legislativo 502/1992 né nel decreto legislativo n. 81/2015, in disparte da ogni valutazione sulla sua applicabilità alle professioni di settore, essendo lì previsto il limite del 20% relativo alle assunzioni a tempo determinato.

Ne deriva che risultano non manifestamente infondati i dubbi di legittimità costituzionale anche con riferimento alla delimitazione della competenza legislativa concorrente regionale per come prevista dall'art. 117, comma 3, Cost.

XVI - Concludendo, ritenendo rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dedotta dagli appellanti, questo Consiglio di Stato solleva - con riferimento agli articoli degli articoli 3, 41 e 117, commi 1, 2, 3 della Cost. - la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della l. regionale Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 nella parte in cui prevede che A tutela della qualità delle prestazioni erogate e del corretto rapporto tra costo del lavoro e quantificazione delle tariffe, il personale sanitario dedicato ai servizi alla persona, necessario a soddisfare gli standard organizzativi, dovrà avere con la struttura un rapporto di lavoro di dipendenza regolato dal Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) sottoscritto dalle associazioni maggiormente rappresentative nel settore sanitario», per come precisato in motivazione.

Il processo deve, pertanto, essere sospeso, con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per ogni conseguente statuizione.

*P. Q. M.*

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), non definitivamente pronunciando:*

a) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale con riferimento agli articoli art. 3, 41 e 117, commi 1, 2, 3 della Cost. -la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge regionale Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 nella parte in cui prevede che «1. A tutela della qualità delle prestazioni erogate e del corretto rapporto tra costo del lavoro e quantificazione delle tariffe, il personale sanitario dedicato ai servizi*



alla persona, necessario a soddisfare gli standard organizzativi, dovrà avere con la struttura un rapporto di lavoro di dipendenza regolato dal Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) sottoscritto dalle associazioni maggiormente rappresentative nel settore sanitario», per come precisato in motivazione.

b) sospende il presente giudizio ai sensi dell'art. 79, primo comma, cod. proc. amm.;

c) ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per il competente controllo di legittimità sulle questioni sollevate;

d) rinvia ogni definitiva statuizione in rito e nel merito del ricorso in epigrafe, nonché sulle spese di lite, all'esito del promosso giudizio di legittimità costituzionale, ai sensi degli articoli 79 e 80 cod. proc. amm.

Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza:

a) sia notificata a tutte le parti in causa;

b) sia comunicata al Presidente del Consiglio dei ministri e al Presidente della Regione Lazio.

Così deciso nelle camere di consiglio da remoto dei giorni 28 gennaio e 16 febbraio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Franco Frattini, Presidente;

Giulia Ferrari, consigliere;

Raffaello Sestini, consigliere;

Solveig Cogliani, consigliere, estensore;

Giovanni Tulumello, consigliere.

*Il Presidente:* FRATTINI

*L'estensore:* COGLIANI

21C00161

## N. 113

*Ordinanza del Tribunale di Bergamo del 29 gennaio 2021 nel procedimento civile promosso da C. C. J. c/ INPS - Istituto nazionale di previdenza sociale e Comune di Bergamo*

**Assistenza e solidarietà sociale - Straniero - Reddito di inclusione (ReI) - Requisiti di residenza e di soggiorno - Previsione per i richiedenti, cittadini di paesi terzi, del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.**

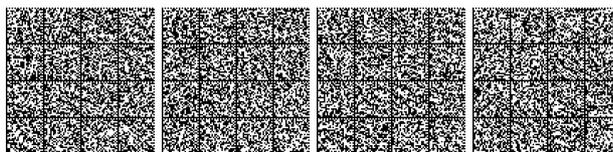
- Decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 (Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà), art. 3, comma 1, lettera a), numero 1).

## TRIBUNALE ORDINARIO DI BERGAMO

### SEZIONE LAVORO

Ordinanza ex art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87

Il Giudice del lavoro di Bergamo, dott.ssa Monica Bertoncini, nella causa iscritta al n. 107/19 R.G., sul ricorso depositato il 18 gennaio 2019 nella controversia promossa da C C J , rappresentata e difesa dagli avv.ti A. Guariso del foro di Milano e I. Traina del foro di Bergamo, in virtù di mandato allegato al ricorso introduttivo del giudizio ricorrente contro Comune di Bergamo, rappresentato e difeso dagli avv.ti V. Gritti e S. Mangili come da procura allegata alla memoria difensiva convenuto contro Inps, rappresentato e difeso dagli avv. A. Imparato come da procura allegata alla memoria di costituzione



## CONVENUTO

Il giudice, sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 19 gennaio 2021, sul ricorso promosso ai sensi dell'art. 28, decreto legislativo n. 150/11, osserva quanto segue:

la ricorrente, cittadina boliviana soggiornante in Italia dal 2010, il 6 marzo 2018 ha presentato domanda cartacea finalizzata ad ottenere il reddito di inclusione.

Tale domanda è stata respinta dal Comune di Bergamo, non essendo stata inoltrata con modalità telematiche, nonché per il mancato possesso del permesso di lungo periodo.

La C C ha chiarito di non essere stata in grado di presentare la domanda telematicamente, in quanto il sistema non le consentiva di procedere se non dichiarando (falsamente) di essere titolare di permesso di lungo periodo.

La ricorrente, nel riferire di essere in possesso di tutti i requisiti previsti dal decreto legislativo n. 147/17 per beneficiare del reddito di inclusione, ad eccezione del permesso di lungo periodo, eccepiva in questa sede l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, decreto legislativo n. 147/17 nella parte in cui prevede che i cittadini di nazionalità *extra* UE debbano essere titolari, per l'accesso al beneficio, di un permesso di soggiorno di lungo periodo.

Il Comune di Bergamo, costituitosi in giudizio, nel ribadire che la domanda era stata respinta in quanto non presentata mediante lo sportello web, nonché per il mancato possesso di un permesso di soggiorno di lungo periodo, contestava la riconducibilità della prestazione alla Direttiva 2011/18, in quanto la finalità (contrasto alla povertà) della norma incriminata non sarebbe inclusa nell'elenco dei rischi di cui all'art. 3 del Regolamento n. 883/04.

Secondo il Comune, pure la discrezionalità con cui la provvidenza viene attribuita, conservata e revocata, osterebbe alla sua riconduzione nell'alveo delle prestazioni di sicurezza sociale definite dalla giurisprudenza della CGUE.

L'INPS, costituitosi a sua volta in giudizio, dopo aver preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso, negava la sussistenza della dedotta illegittimità costituzionale della norma.

In proposito, l'Inps, nel chiarire come il reddito di inclusione sia «misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà ed all'esclusione sociale», ricordava come la direttiva 2011/98 non fosse stata recepita dall'ordinamento italiano e non fosse applicabile, in quanto non munita del carattere di auto-esecutività.

L'Inps escludeva comunque che il reddito di inclusione fosse riconducibile nell'alveo dell'art. 12 della Direttiva 2011/98, non appartenendo all'elenco dei rischi dell'art. 3 del regolamento CEE 833/04, anche in considerazione del fatto che il suo riconoscimento presentava elementi di discrezionalità, essendo condizionato alla sottoscrizione di un progetto personalizzato, secondo la previsione dell'art. 6, decreto legislativo n. 147/17 definito a seguito della valutazione multidimensionale del bisogno e che doveva essere sottoscritto da tutti i componenti del nucleo familiare.

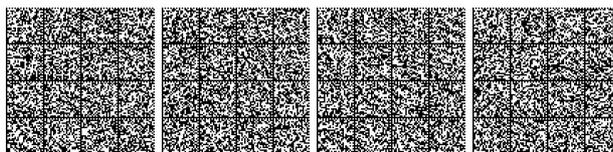
## TUTTO CIÒ PREMESSO, SI OSSERVA:

Va innanzi tutto ritenuta ammissibile l'azione proposta dalla ricorrente, dovendosi sul punto evidenziare che si tratta di azione contro la discriminazione e non di azione in materia previdenziale, con conseguente inapplicabilità della disciplina di cui agli articoli 409 e 442 e seguenti del codice di procedura civile.

La domanda della sig.ra C C ha ad oggetto l'accertamento della discriminazione, la sua cessazione, la rimozione degli effetti e, quale conseguenza di ciò, l'erogazione della prestazione, che quindi rappresenta lo strumento di rimozione degli effetti della condotta ritenuta discriminatoria, per cui correttamente è stato attivato il procedimento di cui all'art. 28, decreto legislativo n. 150/11 e non l'ordinaria azione di cui agli articoli 409 e 442 e seguenti del codice di procedura civile.

Sul punto vi è ampia giurisprudenza di merito, concorde nel ritenere che quando l'azione esercitata ha ad oggetto una condotta asseritamente discriminatoria e non la concessione diretta della prestazione (sebbene questa sia comunque richiesta sotto il profilo della eliminazione degli effetti pregiudizievoli della condotta discriminatoria), non si verte nell'ambito di ricorso giurisdizionale avverso provvedimento di rigetto di prestazioni previdenziali, ma nell'ambito di un'azione del tutto diversa, che non soggiace ad alcuna preventiva domanda amministrativa nei confronti dell'Inps, convenuto in giudizio solo quale ente tenuto all'erogazione della prestazione, una volta riconosciuta la discriminatorietà della condotta (v., tra le molte, Corte App. Brescia, sent. 442/17).

Non osta, poi, all'ammissibilità del ricorso il fatto che sia stata data applicazione ad una norma di diritto positivo in quanto la nozione di discriminazione accolta dalla normativa europea e dalla legislazione nazionale è di tipo oggettivo e ha riguardo all'effetto pregiudizievole prodotto da qualsiasi disposizione, criterio, prassi, atto, patto o comportamento, indipendentemente dalla motivazione e dall'intenzione di chi li pone in essere.



Per la soluzione della controversia è dirimente la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lett. a) punto 1) decreto legislativo n. 147/17 (vigente al momento della richiesta della prestazione) nella parte in cui limita soggettivamente l'accesso al reddito di inclusione, ai cittadini dell'Unione o loro familiare titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero ai cittadini di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, escludendo gli stranieri in possesso di permesso di soggiorno per motivi di lavoro (o per altri motivi).

La domanda di concessione del reddito di inclusione è stata presentata dalla C il 6 marzo 2018, quando la disposizione censurata era pienamente vigente, ragion per cui raccoglimento del ricorso le darebbe diritto a percepire la prestazione dal primo mese successivo a quello di presentazione della domanda (secondo quanto avviene normalmente per le prestazioni assistenziali) sino a tutto il marzo 2019, considerato che il reddito di inclusione è stato abrogato a decorrere dal 1° aprile 2019 per effetto dell'art. 11, comma 1, decreto-legge n. 4/19 che lo ha sostituito con il reddito di cittadinanza.

L'art. 13, comma 1, decreto-legge n. 4/19, che ha dettato le disposizioni transitorie e di armonizzazione tra la vecchia e la nuova prestazione, ha previsto che dal 1° marzo 2019 il reddito di inclusione non poteva più essere richiesto e a decorrere dal successivo mese di aprile non era più né riconosciuto, né rinnovato, mentre per coloro ai quali il beneficio fosse stato riconosciuto in data anteriore al mese di aprile 2019, il beneficio avrebbe continuato ad essere erogato per la durata inizialmente prevista, fatta salva la possibilità di presentare domanda per il reddito di cittadinanza.

Di conseguenza, ribadendo che la domanda della C è del 6 marzo 2018 mentre il rigetto del Comune di Bergamo è del 21 marzo 2018, è evidente che la verifica della legittimità costituzionale della disposizione censurata deve essere effettuata avuto riguardo al momento in cui la prestazione è stata richiesta e negata dall'ente, poiché, come noto, l'accoglimento dell'azione giudiziaria comporterebbe il riconoscimento della prestazione «ora per allora» (ovvero dall'aprile 2018) e sino al momento in cui questa è stata abrogata ovvero sino a tutto il marzo 2019.

Di conseguenza, in applicazione di tale principio e di quello dettato dall'art. 13, comma 1, decreto-legge n. 4/19, il riconoscimento della prestazione «ora per allora» (ovvero a decorrere dall'aprile 2018) comporterebbe il pagamento dei reati non percepiti da tale data sino al marzo 2019 (non risultando che la ricorrente abbia presentato domanda di reddito di cittadinanza).

Peraltro, nell'ambito del presente giudizio è pacifica l'applicabilità della disposizione censurata, tant'è che negli atti di causa, né il Comune di Bergamo, né l'Inps hanno mai richiamato la disciplina transitoria di cui all'art. 13, decreto-legge n. 4/19, benché questa fosse già in vigore al momento della costituzione in giudizio delle amministrazioni.

Queste ultime, nel costituirsi in giudizio, hanno solo negato che la C posseda tutti i requisiti per il riconoscimento del reddito di inclusione (in quanto priva del permesso di soggiorno di lungo periodo), ma mai hanno sostenuto che la successiva abrogazione della prestazione potrebbe determinare il rigetto della sua domanda.

In altri termini, le difese svolte nel presente giudizio rendono manifesto quanto già sopra chiarito, ovvero che la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma condurrebbe al riconoscimento della prestazione a favore della ricorrente (entro i limiti temporali individuati dal legislatore).

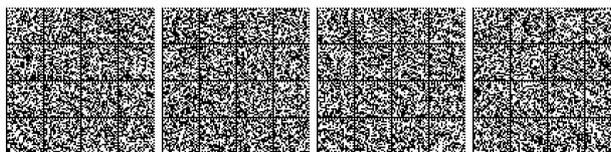
Del resto, si tratta di principi già affermati dalla Suprema Corte con riferimento a situazioni assimilabili.

Ad esempio, riguardo al decreto-legge n. 113/18 che ha abrogato la protezione umanitaria e il relativo permesso di soggiorno, la cassazione civile, con la sentenza n. 4890/19 ha stabilito il principio di diritto secondo cui la novella «non trova applicazione in relazione alle domande di riconoscimento di un permesso di soggiorno per motivi umanitari proposte prima dell'entrata in vigore (5 ottobre 2018) della nuova legge» (cass. civ., sez. I., 4890/19).

Tant'è che qualora venga accertata la sussistenza dei presupposti per il permesso umanitario sulla base delle norme abrogate, «farà seguito il rilascio da parte del Questore di un permesso di soggiorno contrassegnato dalla dicitura “casi speciali” e soggetto alla disciplina e all'efficacia temporale prevista dall'art. 1, comma 9, di detto decreto legge», così esplicitando in maniera chiarissima che la sussistenza dei requisiti del diritto azionato in base ad una norma successivamente abrogata deve essere effettuata con riferimento alla normativa vigente al momento della domanda (quindi prima della sua successiva eliminazione dall'ordinamento).

Del resto, dal tenore degli articoli 11 e 13, decreto-legge n. 4/19 si evince chiaramente che l'abrogazione del reddito di inclusione non è stata disposta con efficacia retroattiva, ma solo a decorrere dal 1° aprile 2019, secondo la previsione dell'art. 11, decreto-legge n. 4/19.

Coerentemente, l'art. 13, primo comma, decreto-legge n. 4/19 ha esplicitato che a decorrere dal 1° marzo 2019 il beneficio non poteva più essere richiesto, ma veniva fatto salvo quello che fosse stato riconosciuto in data anteriore all'aprile 2019, che avrebbe continuato «ad essere erogato per la durata inizialmente prevista, fatta salva la possibilità di presentare domanda per il reddito di cittadinanza».



Per quanto attiene invece alla rilevanza della questione di costituzionalità, occorre chiarire come non siano in discussione tutti gli altri requisiti per l'accesso al beneficio, essendo controverso solo l'aspetto inerente all'estensione soggettiva del beneficio medesimo, posto che la ricorrente, non cittadina italiana, né comunitaria, è priva di permesso di soggiorno di lunga durata.

La C, al momento della domanda, risultava residente in Italia, in via continuativa, da almeno due anni e sussistevano, altresì, il requisito di cui all'art. 3, comma 1, lett. b), decreto legislativo n. 147/17, relativo alla condizione economica del richiedente, nonché quello di cui all'art. 2, comma 1, lett. a), decreto legislativo n. 147/17 essendovi nel nucleo familiare un componente di età minore di anni 18 (tutte circostanze documentate e comunque non contestate dalle parti convenute).

Né rileva il fatto che la domanda sia stata presentata in forma cartacea, anziché telematicamente, trattandosi solo di irregolarità formale, peraltro imputabile alla strutturazione del sistema, che non incide sul riconoscimento della prestazione, ove sussista il diritto.

L'art. 2, comma 2, decreto legislativo n. 147/17 definisce il «Rel» come «una misura a carattere universale, condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà» e la «povertà», nella definizione offerta dall'art. 1, comma 1, lett. a), decreto legislativo n. 147/17, è quella «condizione del nucleo familiare la cui situazione economica non permette di disporre dell'insieme di beni e servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso, come definita, ai soli fini dell'accesso al reddito di inclusione, all'articolo 3».

Il richiamato articolo 3, decreto legislativo n. 147/17, in ordine alla condizione economica necessaria per l'accesso al beneficio, prevede che il nucleo familiare del richiedente debba «essere in possesso congiuntamente di: 1) un valore dell'ISEE, in corso di validità, non superiore ad euro 6.000; 2) un valore dell'ISRE non superiore ad euro 3.000; 3) un valore del patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore ad euro 20.000; 4) un valore del patrimonio mobiliare, non superiore ad una soglia di euro 6.000, accresciuta di euro 2.000 per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo, fino ad un massimo di euro 10.000; 5) un valore non superiore alle soglie di cui ai numeri 1 e 2 relativamente all'ISEE e all'ISRE riferiti ad una situazione economica aggiornata nei casi e secondo le modalità di cui agli articoli 10 e 11; c) con riferimento al godimento di beni durevoli e ad altri indicatori del tenore di vita, il nucleo familiare deve trovarsi congiuntamente nelle seguenti condizioni: 1) nessun componente intestatario a qualunque titolo o avente piena disponibilità di autoveicoli, ovvero motoveicoli immatricolati la prima volta nei ventiquattro mesi antecedenti la richiesta, fatti salvi gli autoveicoli e i motoveicoli per cui è prevista una agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità ai sensi della disciplina vigente; 2) nessun componente intestatario a qualunque titolo o avente piena disponibilità di navi e imbarcazioni da diporto di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171».

La condizione di povertà e di bisogno economico deve essere integrata dalla sussistenza di un altro requisito, rappresentato dalla presenza, nel nucleo familiare, di almeno una delle seguenti condizioni: «a) presenza di un componente di età minore di anni 18; b) presenza di una persona con disabilità e di almeno un suo genitore ovvero di un suo tutore; c) presenza di una donna in stato di gravidanza accertata. La documentazione medica attestante lo stato di gravidanza e la data presunta del parto è rilasciata da una struttura pubblica e allegata alla richiesta del beneficio, che può essere presentata non prima di quattro mesi dalla data presunta del parto; d) presenza di almeno un lavoratore di età pari o superiore a 55 anni, che si trovi in stato di disoccupazione» (art. 3, comma 2, decreto legislativo n. 147/17).

In tema di diritti essenziali, la Corte costituzionale ha già avuto modo di chiarire che la valutazione in termini di «essenzialità» della prestazione deve essere effettuata «alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale» che questa è chiamata a svolgere nel sistema, verificando se «integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei "bisogni primari" inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare; rimedio costituente, dunque, un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto. D'altra parte, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha sottolineato come, "in uno Stato democratico moderno, molti individui, per tutta o parte della loro vita, non possono assicurare il loro sostentamento che grazie a delle prestazioni di sicurezza o di previdenza sociale". Sicché, "da parte di numerosi ordinamenti giuridici nazionali viene riconosciuto che tali individui sono bisognosi di una certa sicurezza e prevedono, dunque, il versamento automatico di prestazioni, a condizione che siano soddisfatti i presupposti stabiliti per il riconoscimento dei diritti in questione" (la già citata decisione sulla ricevibilità del 6 luglio 2005, Staic ed altri contro Regno Unito). Ove, pertanto, si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al "sostentamento" della persona, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, avuto riguardo alla relativa lettura che, come si è detto, è stata in più circostanze offerta dalla Corte di Strasburgo.» (così, in motivazione, Corte costituzionale sent. 187/2010).



Non v'è dubbio che il reddito di inclusione, in quanto «finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà» debba essere iscritto tra i diritti essenziali nei limiti e per le finalità, appunto essenziali, che la Corte costituzionale - anche alla luce degli enunciati della Corte di Strasburgo - «ha additato come parametro di ineludibile uguaglianza di trattamento tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato» (così, in motivazione, Corte costituzionale sent. 187/2010).

A ciò non è ostativo il fatto che non si tratti di prestazione di invalidità, in quanto il nucleo dei diritti essenziali deve essere certamente delineato con riguardo all'attuale e mutato contesto economico/sociale, tale, come sopra evidenziato, da indurre il legislatore ad introdurre prestazioni nuove, finalizzate a fronteggiare la situazione di vera e propria povertà che colpisce numerosi nuclei familiari.

Per tali ragioni, come correttamente evidenziato dalla ricorrente, il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa è oggi preconditione del lavoro e non viceversa, per cui in quest'ottica si deve oggi procedere ad una lettura coordinata degli articoli 2, 3 e 38 Costituzione.

Nell'odierno sistema economico/sociale il lavoro, molto spesso, non è più sufficiente ad assicurare agli individui un'esistenza libera e dignitosa e per tale ragione lo Stato interviene sempre di più con misure di sostegno e supporto.

Già nella decisione n. 40/2013 la Corte costituzionale ha ribadito, sulla scorta di precedenti pronunce, che nel caso «di provvidenze destinate al sostentamento della persona nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare (...) - qualsiasi discrimina fra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti, finisce per risultare in contrasto con il principio di non discriminazione di cui all'art. 14 della CEDO, avuto riguardo alla interpretazione rigorosa che di tale norma è stata offerta dalla giurisprudenza della Corte europea».

Infine, che la condizione di «povertà» impedisca il godimento dei diritti essenziali è un dato di fatto, tant'è che, pur nella novità delle previsioni di cui al decreto legislativo n. 147/17, in molteplici disposizioni, tanto costituzionali, quanto legislative affiora il concetto di povertà economica come elemento ostativo al godimento di diritti fondamentali, e che lo Stato cerca di contrastare, attraverso il principio di solidarietà, anche economica, di cui all'art. 2 Costituzione.

È stato correttamente osservato in dottrina come la povertà economica compaia in molteplici previsioni costituzionali, primo fra tutti l'art. 3, comma 2, Costituzione, che identifica anche negli ostacoli «di ordine economico» le barriere da rimuovere.

Ai «non abbienti» l'art. 24, comma 3, Costituzione assicura, «con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi in giudizio».

La formazione della famiglia e l'adempimento dei conseguenti compiti sono agevolati, secondo l'art. 31, primo comma, Costituzione «con misure economiche e altre provvidenze», mentre «cure gratuite» sono garantite «agli indigenti» dall'art. 32, primo comma, Costituzione.

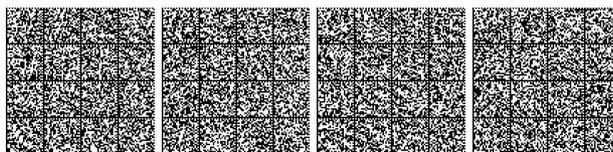
L'incapacità al lavoro, tale da impedire il conseguimento dei mezzi necessari per vivere, determina, in base all'art. 38, primo comma, Costituzione il «diritto al mantenimento e all'assistenza sociale» e «mezzi adeguati alle loro esigenze di vita» sono assicurati dal secondo comma del medesimo art. 38 Costituzione ai lavoratori colpiti da infortuni, malattia, invalidità, vecchiaia e disoccupazione involontaria.

La Costituzione è quindi intrisa di disposizioni che si pongono l'obiettivo di contrastare la povertà economica, ovvero quella condizione di assenza dei mezzi finanziari tale da impedire l'esercizio dei diritti fondamentali e di godere, conseguentemente, di una esistenza libera e dignitosa.

In base a queste considerazioni non può dubitarsi che la prestazione di cui, trattasi, in quanto finalizzata «all'affrancamento dalla condizione di povertà» abbia come obiettivo quello di assicurare a determinati nuclei familiari quell'esistenza libera e dignitosa che tutti, in uno Stato democratico, dovrebbero avere, per cui certamente si tratta di prestazione interna al nucleo dei bisogni essenziali che, in quanto tale, non può subire limitazioni (tant'è che il ReI, secondo il comma 13 dell'art. 2 decreto legislativo n. 147/17 costituiva «livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nel limite delle risorse disponibili nel Fondo Povertà»).

Pertanto, qualora lo Stato decida di erogare determinate prestazioni riconducibili nell'ambito della «essenzialità», la scelta legislativa di introdurre particolari limitazioni per il godimento di tali diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini dell'Unione, è soggetta ad un vaglio di legittimità costituzionale (così, in motivazione, Corte costituzionale sent. 187/2010 nel richiamare la sua sentenza n. 306 del 2008).

Di conseguenza, per le suesposte argomentazioni la previsione dell'art. 3, decreto legislativo n. 147/17, nella parte in cui prevede, per l'accesso al ReI (reddito di inclusione), che i cittadini di nazionalità *extra* UE debbano essere titolari di un permesso di soggiorno di lungo periodo, escludendo gli stranieri in possesso di permesso di soggiorno per motivi di lavoro (o per altri motivi), si pone in contrasto con i principi di cui agli articoli 2, 3, 31, 38, 117 della Costituzione, nonché con l'art. 14 della CEDU.



In ogni caso, quandanche si trattasse di prestazione esterna al nucleo dei bisogni essenziali, la limitazione contenuta nella disposizione censurata sarebbe comunque irragionevole e quindi ancora una volta in contrasto con l'art. 3 Costituzione.

Infatti, se è vero che il legislatore può legittimamente decidere di circoscrivere la platea dei beneficiari di determinate prestazioni sociali, l'eventuale limitazione «deve pur sempre rispondere al principio di ragionevolezza ex art. 3 Costituzione» e «tale principio può ritenersi rispettato solo qualora esista una “causa normativa” della differenziazione, che sia “giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione a cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio” (sentenza n. 107 del 2018). Una simile ragionevole causa normativa può in astratto consistere nella richiesta di un titolo che dimostri il carattere non episodico o di breve durata della permanenza sul territorio dello Stato: anche in questi casi, peraltro, occorre pur sempre che sussista una ragionevole correlazione tra la richiesta e le situazioni di bisogno o di disagio, in vista delle quali le singole prestazioni sono state previste (sentenza n. 133 del 2013)» (così, in motivazione, Corte costituzionale, sent. 166 del 2018).

Con la citata sentenza, la Corte costituzionale, con riferimento ad una prestazione diretta a soddisfare il soddisfacimento dei bisogni abitativi primari di una persona che versasse in condizione di povertà, ha ritenuto irragionevole il discrimina rappresentato, per gli stranieri, dalla lunga protrazione nel tempo del richiesto radicamento territoriale (sentenza n. 133 del 2013) (così, in motivazione, Corte costituzionale, sent. 166 del 2018).

Nella situazione in esame, la norma già contempla(va) il requisito del radicamento, essendo richiesto dall'art. 3, comma 1, lett. a) n. 2, decreto legislativo n. 147/17 l'essere «residente in Italia, in via continuativa, da almeno due anni al momento di presentazione della domanda», per cui l'esclusione dei cittadini extracomunitari sprovvisti del permesso di lungo soggiorno va, di fatto, a penalizzare proprio i nuclei familiari più bisognosi, tradendo l'intento dichiarato dal legislatore.

Infatti, molto spesso, i cittadini extracomunitari non riescono a richiedere il permesso di lungo soggiorno, in quanto titolari di un reddito inferiore a quello (pur basso) prescritto a tal fine dall'art. 9 T.U. immigrazione (che deve essere non inferiore all'assegno sociale, nel 2018, pari ad euro 5.824,00).

Quindi, assai di frequente i cittadini extracomunitari sprovvisti del permesso di soggiorno di lungo periodo sono più poveri e più bisognosi di quelli che ne sono provvisti, ma nonostante ciò sono stati esclusi dalla possibilità di accedere ad una misura dichiaratamente finalizzata all'inserimento sociale ed all'affrancamento dalla povertà. Nella presente situazione valgono, a maggior ragione, le argomentazioni già recentemente evidenziate dalla Corte di cassazione con l'ordinanza di rimessione n. 16164/19 relativa all'art. 1, comma 125, legge n. 190/14 con cui sono stati irragionevolmente esclusi dal beneficio i nati o gli adottati tra il 1° gennaio 2015 ed il 31 dicembre 2017 da genitori cittadini extracomunitari che fruiscono di redditi non superiori ad euro 7.000,00 o ad euro 25.000,00 legalmente residenti in Italia in base ad idoneo permesso di soggiorno e lavoro, ma sprovvisti del permesso di lungo soggiornanti.

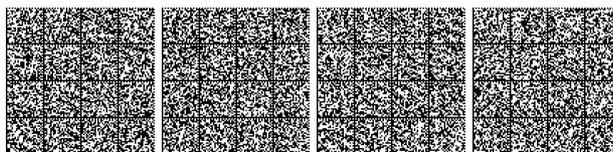
Nella fattispecie in esame la disparità di trattamento e quindi l'irragionevolezza della norma è ancor più evidente laddove, oltre a richiedersi il requisito del radicamento nello Stato Italiano attraverso i due anni di residenza continuativa, si ritiene necessario, per i cittadini extracomunitari, il permesso di lungo soggiorno, così escludendo tutti coloro che ne siano sprovvisti, spesso per ragioni di reddito, benché residenti legittimamente da molti anni nel territorio italiano.

Neppure la disposizione oggetto di censura nel presente giudizio, al pari di quella vagliata dalla Corte di cassazione, si raccorda con la previsione dell'art. 42 decreto legislativo n. 286/98 che, in materia di assistenza sociale, riconosce la generale parità di trattamento tra i cittadini italiani e quelli extracomunitari titolari di permesso di soggiorno e lavoro validi per almeno un anno.

Come già rilevato, si tratta, pure in tal caso, di una disciplina contrastante con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Costituzione, essendo stato introdotto un elemento di distinzione arbitrario, nella mancanza di alcuna ragionevole correlazione tra la residenza protratta per il tempo necessario all'ottenimento del permesso di lungo soggiorno e la situazione di disagio economico che il legislatore ha posto alla base della provvidenza.

Né si comprende la ragione per cui il legislatore non ha ritenuto sufficiente, quale elemento indicativo di uno stabile radicamento sul territorio, il requisito della residenza continuativa biennale, pretendendo il permesso di lungo soggiorno.

Anche il reddito di inclusione era un beneficio assai limitato nel tempo, diretto a fronteggiare una situazione contingente di bisogno, nell'ottica di un reinserimento economico/sociale, tant'è che era «riconosciuto per un periodo continuativo non superiore a diciotto mesi», non poteva essere rinnovato se non trascorsi almeno sei mesi da quando ne era cessato il godimento ed in caso di rinnovo la durata era fissata, in sede di prima applicazione, per un periodo non superiore a dodici mesi (art. 4, comma 5, decreto legislativo n. 147/17).



Né, come evidenziato dalla Corte di cassazione con l'ordinanza n. 16164/19, rilevano in questa sede le argomentazioni svolte dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 50 del 2019 con riferimento all'assegno sociale, trattandosi di una misura differente, rivolta a chi ha compiuto 65 anni di età e che persegue finalità diverse dalla prestazione in esame che afferisce, come osservato, a bisogni primari ed essenziali della persona.

La disposizione si pone quindi in contrasto, oltre che con l'art. 3 Costituzione, con gli articoli 20, 21, 33 e 34 CDFUE che enunciano il principio di uguaglianza e di non discriminazione, garantiscono «la protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale» (art. 33, 1° comma, CDFUE) e «il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni», ciò «al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà» (art. 34, comma 3, CDFUE).

A nulla rileva, inoltre, il fatto che la legge richieda un progetto personalizzato, poiché questo si colloca in una fase successiva alla sussistenza di tutti i requisiti preliminari, tra cui rientra l'aspetto relativo alla platea dei beneficiari.

Deve infine escludersi che la prestazione in esame ricada nell'ambito di operatività della direttiva 2011/18, non rientrando nell'elenco dei rischi di cui all'art. 3 del Regolamento n. 883/04.

Il regolamento si applica infatti a «tutte le legislazioni relative ai settori di sicurezza sociale riguardanti:

- a) le prestazioni di malattia;
- b) le prestazioni di maternità e di paternità assimilate;
- c) le prestazioni d'invalidità;
- d) le prestazioni di vecchiaia;
- e) le prestazioni per i superstiti;
- f) le prestazioni per infortunio sul lavoro e malattie professionali;
- g) gli assegni in caso di morte;
- h) le prestazioni di disoccupazione;
- i) le prestazioni di pensionamento anticipato;
- j) le prestazioni familiari (art. 3, comma 1, regolamento CEE 883/04).

Secondo l'art. 1, lett. z) del Regolamento per prestazioni familiari si intendono «tutte le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari, ad esclusione degli anticipi sugli assegni alimentari e degli assegni speciali di nascita o di adozione menzionati nell'allegato I».

La finalità della prestazione in esame, diversamente da altre, non pare quella di compensare i carichi familiari, poiché il suo riconoscimento non è subordinato alla sussistenza di nucleo familiare numericamente consistente, ma alla situazione di povertà del nucleo familiare, che può essere semplicemente composto anche da solo due persone, come nel caso dell'art. 3, comma 2, lett. c), decreto legislativo n. 147/17 (che richiede la presenza di due sole persone, una delle quali in stato di gravidanza accertata).

Ciò che si comprende da una disamina complessiva del disposto normativo è che il reddito di inclusione aveva la chiara e dichiarata finalità di aiutare nuclei familiari in situazione di povertà ed in cui questa situazione di povertà economica si accompagnava ad una situazione di particolare svantaggio derivante dalla presenza, nel nucleo familiare, di soggetti deboli e non lavorativamente attivi, come figli minori, donne in gravidanza, disabili o disoccupati.

Non si tratta però di una misura di sostegno finalizzata a compensare carichi familiari, ma a sollevare dallo stato di bisogno nuclei familiari anche piccoli, affrancandoli dalla condizione di povertà attraverso l'erogazione di un sussidio economico e la predisposizione di un «progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa», da qui l'inapplicabilità della direttiva 2011/98.

In ogni caso, quand'anche la direttiva 2011/98 fosse applicabile, ciò non impedirebbe un vaglio di legittimità della disposizione per le motivazioni già esposte dalla Corte di cassazione con la richiamata ordinanza n. 16164/19, che si intendono qui richiamate.

Si rende quindi necessario investire la Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lett. a), n. 1), decreto legislativo n. 147/17 nella parte in cui prevede, per l'accesso al ReI (reddito di inclusione) che i cittadini di nazionalità *extra* UE debbano essere titolari di un permesso di soggiorno di lungo periodo, escludendo gli stranieri legalmente soggiornanti poiché in possesso di permesso di soggiorno per motivi di lavoro (o per altri motivi), norma che, in virtù delle considerazioni sopra esposte, è rilevante nell'ambito del giudizio instaurato dalla ricorrente.

Inoltre la questione non appare manifestamente infondata, posto che la norma introduce una ingiustificata ed irragionevole discriminazione a sfavore dei cittadini di paesi terzi legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato Italiano, ma sprovvisti del permesso di lungo soggiorno, in violazione degli art. 2, 3, 31, 38, 117 della Costituzione, dell'art. 14 CEDU e degli articoli 20, 21, 33 e 34 CDFUE.



Per completezza, infine, con riferimento all'eccezione di inammissibilità della questione sollevata dall'Avvocatura dello Stato nel giudizio di fronte alla Corte costituzionale, occorre ricordare che non sarebbe la prima volta in cui la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una disposizione nazionale per aver subordinato l'erogazione di una prestazione previdenziale/assistenziale a favore di uno straniero al possesso, da parte del medesimo straniero, del permesso di soggiorno di lungo periodo (v. Corte costituzionale 306/08 in tema di indennità di accompagnamento; sent. 187/10 in tema di assegno mensile di invalidità; sent. 329/11 in tema di indennità di frequenza).

*P. Q. M.*

*Il Tribunale di Bergamo, in funzione di giudice del lavoro, sospende il giudizio e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ordinando che, a cura della cancelleria, l'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Bergamo, 29 gennaio 2021

*Il giudice del lavoro: BERTONCINI*

21C00162

N. 114

*Ordinanza del Tribunale di Livorno del 16 novembre 2020 nel procedimento civile promosso da Scapigliato S.r.l. (già Rea impianti S.r.l. unipersonale) c/Fallimento Lonzi Metalli S.r.l.*

**Privilegio - Previsione che hanno privilegio generale sui mobili del debitore, subordinatamente a quello dello Stato, i crediti per le imposte, tasse e tributi dei Comuni e delle Province previsti dalla legge per la finanza locale - Mancata inclusione del credito di rivalsa, spettante al gestore dell'impresa di stoccaggio per l'avvenuto versamento del tributo speciale di cui all'art. 3, comma 24, della legge n. 549 del 1995, nel novero di quelli muniti del privilegio generale sui mobili.**

– Codice civile, art. 2752, terzo comma.

#### TRIBUNALE DI LIVORNO

Il Tribunale, in composizione collegiale nelle persone dei seguenti magistrati:

dott. Emilia Grassi - Presidente;  
dott. Luigi Nannipieri - Giudice relatore;  
dott. Franco Pastorelli - Giudice;

a scioglimento della riserva ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. r.g. 2149/2020, con oggetto: opposizione allo stato passivo (art. 98) promossa da:

Scapigliato S.r.l. (codice fiscale n. 01741410490), con il patrocinio dell'avv. Di Pietro Alessio; ricorrente contro Fallimento n. 58/2019 Lonzi Metalli S.r.l. (codice fiscale n. 00773790498); convenuto.

Premesso:

che Scapigliato S.r.l. (già Rea Impianti S.r.l. unipersonale, società interamente partecipata dal Comune di Rosignano Marittimo) quale gestore di un impianto di discarica ha presentato domanda di ammissione al passivo della società Lonzi Metalli S.r.l. (che effettuava conferimenti di rifiuti nell'impianto gestito da Scapigliato S.r.l.) per complessivi euro 13.419.074,81, di cui euro 1.548.711,81 in privilegio ex art. 2752 del codice civile in quanto derivanti da rivalsa (anche a seguito di atto di accertamento) per la cosiddetta «ecotassa», ovvero per il tributo speciale regionale per il deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi previsto dall'art. 3, commi 24 e seguenti legge n. 549/1995 e dalle legge regionale Toscana 29 luglio 1996, n. 60 («Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi di cui all'art. 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549»);



che il Giudice delegato non riconosceva il richiesto privilegio, con la seguente motivazione: «Non riconosciuto il privilegio sul credito di rivalsa per la cd «ecotassa», per il versamento della quale l'istante è l'unico soggetto passivo d'imposta ed il cui diritto di rivalsa non è assistito da privilegio. Ritenuto non applicabile il dettato dell'art. 16, decreto legislativo n. 504/1995 non rientrando il tributo speciale per il conferimento dei rifiuti solidi in discarica nell'ambito di applicazione del testo unico sulle accise a cui rimandano le osservazioni del ricorrente.»;

che ha proposto tempestiva opposizione Scapigliato S.r.l., in particolare osservando: che trattasi di credito di rivalsa per tributo della Regione Toscana; che Scapigliato aveva nella sostanza garantito ed anticipato il pagamento del tributo per conto di un soggetto terzo; che il disposto di cui all'art. 2752, comma terzo del codice civile doveva intendersi riferito anche ai tributi regionali; che con riferimento alle accise l'art. 16 del decreto legislativo n. 504/1995 riconosce ai soggetti passivi il privilegio in sede di rivalsa verso i cessionari dei prodotti;

che l'art. 3, commi 24 e 26 della legge n. 549/1995 dispone:

«24. Al fine di favorire la minore produzione di rifiuti e il recupero dagli stessi di materia prima e di energia, a decorrere dal 1° gennaio 1996 è istituito il tributo speciale per il deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi, così come definiti e disciplinati dall'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915;

25. Presupposto dell'imposta è il deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi, compresi i fanghi palabili;

26. Soggetto passivo dell'imposta è il gestore dell'impresa di stoccaggio definitivo con obbligo di rivalsa nei confronti di colui che effettua il conferimento»;

che la legge regionale Toscana 29 luglio 1996, n. 60 («Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi di cui all'art. 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549») all'art. 3 specifica: «Soggetto passivo del tributo è il gestore della discarica o dell'impianto di incenerimento».

Ritenuto:

di dover sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 2752, comma terzo del codice civile («Hanno lo stesso privilegio, subordinatamente a quello dello Stato, i crediti per le imposte, tasse e tributi dei comuni e delle province previsti dalla legge per la finanza locale») nella parte in cui non munisce del relativo privilegio generale sui beni mobili il credito a titolo di rivalsa di cui all'art. 3, comma 26 della legge n. 549/1995 del gestore della discarica o dell'impianto di incenerimento, in relazione all'avvenuto versamento del tributo speciale regionale previsto dal precedente comma 24.

Considerato circa la rilevanza:

che, come esposto, il ricorrente ha espressamente richiesto il riconoscimento del privilegio *ex* art. 2752, comma terzo del codice civile in relazione al credito di rivalsa *ex* art. 3, comma 26 della legge n. 549/1995;

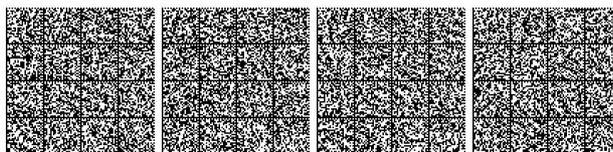
che, tuttavia, l'art. 2752, comma terzo del codice civile non può trovare applicazione, posto che si riferisce ai crediti di enti locali e regioni e non di soggetti privati;

che neppure possono trovare applicazione altre norme speciali che riconoscono il privilegio in relazione a crediti di rivalsa per altre, distinte, imposte quali l'art. 16 del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 in tema di accise («I crediti vantati dai soggetti passivi dell'accisa e dai titolari di licenza per l'esercizio di depositi commerciali di prodotti energetici ad imposta assolta, verso i cessionari dei prodotti per i quali i soggetti stessi hanno comunque corrisposto tale tributo possono essere addebitati a titolo di rivalsa ed hanno privilegio generale sui beni mobili del debitore con lo stesso grado del privilegio generale stabilito dall'art. 2752 del codice civile, cui tuttavia è posposto, limitatamente ad un importo corrispondente all'ammontare dell'accisa, qualora questa risulti separatamente evidenziata nella fattura relativa alla cessione») ovvero l'art. 2754 o 2751-*bis*, n. 2) in tema di rivalsa IVA;

che è infatti principio consolidato e pacifico che i privilegi hanno carattere eccezionale e, in quanto tali, non sono suscettibili di interpretazione analogica;

che neppure può riconoscersi a parte ricorrente la surrogazione legale nel credito della regione per tributo, posto che parte ricorrente è, per disposizione espressa di legge, l'unico soggetto passivo dell'imposta (per l'impossibilità di riconoscere la surrogazione a favore del soggetto passivo dell'imposta vedi ad esempio, tra le ultime Cassazione civile, sezione VI, 4 febbraio 2020, n. 2454);

che, quindi, le disposizioni devono trovare applicazione da parte di questo giudice e dall'eventuale accoglimento della questione di costituzionalità discenderebbe un mutamento nel quadro normativo di riferimento, né è possibile attribuire il richiesto privilegio sulla base una interpretazione sia pure costituzionalmente orientata.



Considerato circa la non manifesta infondatezza:

che, come evidenziato anche dai giudici di legittimità, «in tema di tributo speciale per il deposito in discarica (cd ecotassa), sebbene il presupposto impositivo sia il conferimento in discarica dei rifiuti solidi, soggetto passivo dell'obbligazione tributaria è il gestore dell'impianto di stoccaggio, fermo il diritto di rivalsa dello stesso nei confronti del conferente che ha integrato il predetto presupposto, in virtù del principio "chi inquina paga" (vedi Cassazione, sez. trib., 22 maggio 2019, n. 13784, che in motivazione osserva: "il presupposto d'imposta, infatti, è rappresentato dal conferimento, cioè dal deposito in discarica dei rifiuti solidi .. ed il soggetto passivo tenuto a versare l'imposta è, per legge, il gestore dell'impianto di stoccaggio definitivo, con obbligo di rivalsa nei confronti del soggetto che ha effettuato il conferimento in discarica ... il soggetto obbligato al versamento dell'imposta è il gestore, e, per una maggiore efficienza tributaria, l'imposta viene calcolata sui rifiuti conferiti, dal medesimo obbligatoriamente registrati, anche se il gestore non è il soggetto che ha messo in atto il comportamento dannoso della produzione di rifiuti. Orbene, con la conclusione del contratto tra gestore ed amministrazione pubblica il gestore della discarica è obbligato ad adempiere al pagamento del tributo, secondo i termini e le modalità previste dalla legge (statale/regionale), anche se i relativi costi saranno poi riversati sui soggetti che hanno conferito i rifiuti»);

che con riferimento ad ipotesi corrispondenti all'art. 3, comma 26 della legge n. 549/1995 l'ordinamento ha riconosciuto il privilegio al credito di rivalsa del soggetto obbligato a pagare il tributo per un presupposto realizzato da altri;

che anche la Suprema Corte ha evidenziato la corrispondenza tra il meccanismo di cui all'art. 3, comma 26 della legge n. 549/1995 ed altre fattispecie nelle quali è riconosciuto dalla legge il privilegio per il credito di rivalsa (vedi anche in motivazione Cass. sez. trib., 22 settembre 2011, n. 19311: «Si tratta di un tributo regionale, il cui presupposto è il deposito in discarica dei rifiuti solidi; soggetto passivo è il gestore dell'attività economica d'impresa di stoccaggio dei rifiuti, che ha l'obbligo di rivalsa nei confronti di colui che effettua il conferimento dei rifiuti, e quindi del committente del servizio di stoccaggio definitivo. La base imponibile è rapportata alla qualità e quantità dei rifiuti conferiti e le aliquote sono differenziate in ragione del diverso impatto ambientale dei rifiuti ... Soggetto passivo è dunque il titolare della discarica anche se l'imposta è destinata ad incidere su altro soggetto, e cioè sull'utilizzatore del servizio. È questo sostanzialmente un mezzo di rafforzamento del credito d'imposta previsto dalla legge, come tale rivolto a soddisfare l'esigenza di garanzia dell'esatto adempimento dell'obbligazione tributaria ... esistono nel nostro ordinamento anche casi nei quali è lo stesso legislatore a disciplinare il fenomeno, ponendo un obbligo tributario a carico di un soggetto, ed attribuendo successivamente allo stesso il diritto di rivalsa nei confronti di altra persona: è questo il caso dell'Iva o dell'imposta sulle accise. Gli esempi appena fatti sono relativi a casi nei quali il soggetto passivo dell'imposta è anche colui che realizza il presupposto impositivo. Ma l'ordinamento conosce anche casi nei quali non c'è coincidenza tra colui che realizza il presupposto di fatto del tributo e il soggetto passivo dell'obbligazione tributaria: rientrano in questa ipotesi i casi del sostituto e del responsabile d'imposta. Orbene nella stessa categoria di ipotesi da ultimo considerata rientra anche la situazione del gestore di discarica rispetto all'obbligo di pagamento dell'ecotassa, così che nessuna anomalia può cogliersi nella previsione normativa dell'art. 3, legge n. 549/1995 che ha individuato nel gestore della discarica il soggetto passivo del tributo speciale, prevedendo però, sotto il profilo economico, la successiva traslazione del tributo sull'utilizzatore della discarica, attraverso la previsione del diritto di rivalsa, con il risultato che è sul secondo soggetto che il tributo è destinato effettivamente ad incidere»);

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

che, segnatamente, può farsi riferimento, quale *tertium comparationis* nell'ambito del giudizio ex art. 3 della Costituzione alla già richiamata previsione dell'art. 16 del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 in tema di accise, con trattamento diverso senza un ragionevole motivo di situazioni corrispondenti;

che peraltro l'importo a titolo di «ecotassa» ex art. 3, legge n. 549/1995 risulta espressamente e separatamente evidenziato ed addebitato nelle fatture prodotte, con corrispondenza, anche sotto tale profilo, a quanto previsto dall'art. 16 del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504;

che il richiesto intervento additivo, univocamente determinato, non si porrebbe in contrasto con il doveroso rispetto delle scelte economico-politiche riservate alla sfera di discrezionalità del legislatore, in quanto esso avrebbe la finalità di dare più completa attuazione al fondamentale principio di uguaglianza nella materia dei privilegi;

che la Corte costituzionale ha già avuto modo di chiarire che è possibile sindacare all'interno di una specifica norma attributiva di un privilegio, la mancata inclusione in essa di fattispecie omogenee a quelle cui la causa di prelazione è riferita (vedi le sentenze n. 84 del 1992 e n. 40 del 1996; Corte costituzionale 6 aprile 2004, n. 113);



che quindi che tra il credito oggetto del presente giudizio e quelli già muniti del privilegio in questione sussiste l'omogeneità richiesta per ritenere che la mancata inclusione del primo nel novero dei crediti muniti del privilegio generale sui mobili ex 2752 del codice civile possa costituire violazione dell'art. 3 della Costituzione.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2752, comma terzo del codice civile nella parte in cui non munisce del relativo privilegio generale sui beni mobili il credito a titolo di rivalsa di cui all'art. 3, comma 26 della legge n. 549/1995 per l'avvenuto versamento del tributo speciale regionale previsto dal precedente comma 24;*

*Sospende il giudizio in corso;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;*

*Manda alla Cancelleria per gli adempimenti.*

*Così deciso in data 13 novembre 2020 dal Tribunale di Livorno.*

*Il Presidente: GRASSI*

*Il giudice relatore: NANNIPIERI*

21C00163

N. 115

*Ordinanza del 17 marzo 2021 del Tribunale di Palermo sul ricorso proposto da F. S.*

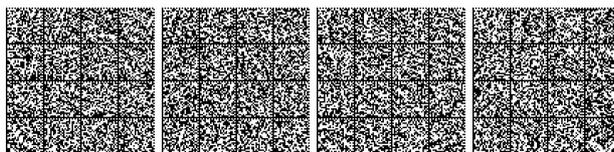
**Patrocinio a spese dello Stato - Procedura di mediazione obbligatoria non seguita dall'instaurazione del giudizio - Ammissione dei non abbienti al patrocinio nel procedimento di mediazione, e assicurazione del pagamento del relativo compenso all'avvocato con oneri a carico dell'Erario, quando il suo esperimento è condizione di procedibilità della domanda e il processo non viene introdotto per intervenuta conciliazione delle parti - Omessa previsione.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)"), articoli 74, comma 2 e 75, comma 1.

TRIBUNALE DI PALERMO

IL PRESIDENTE DELEGATO

Il Presidente della sezione IV Civile-Fallimentare, Giovanni D'Antoni, delegato al compimento delle funzioni presidenziali civili dal Presidente Reggente del Tribunale di Palermo, ha pronunciato la seguente ordinanza



Letta l'istanza, dei giorni 9-31/12/2020, assegnata telematicamente a questo presidente il 15.3.2021, con cui l'avvocato S F (nato il , C.F. , pec , del Foro di Palermo, con studio nella stessa città in via ) ha chiesto la liquidazione dei compensi che gli competono per l'attività svolta in qualità di difensore dei sigg.ri D B G (nato a ) e C V (nata a ) n.q. di esercenti la potestà genitoriale sul minore D B A , provvisoriamente ammessi al patrocinio a spese dello Stato giusta provvedimento del 14/03/2019 del C.O.A. di Palermo, nell'ambito del procedimento di mediazione obbligatoria in materia di diffamazione e lesione dell'identità personale svoltosi dinanzi all'Organismo di Mediazione "Ass. Medea" e conclusosi con verbale di conciliazione del giorno 01/10/2019;

letti gli atti;

ritenuto che il più recente specifico arresto della Corte di Cassazione (sez. II, n. 18123 del 2020) esclude la possibilità di liquidare l'attività professionale svolta dall'Avvocato in ambito mediatorio allorquando alla stessa non sia seguita la proposizione di domanda giudiziale (come appunto è avvenuto nel caso di specie), atteso che gli artt. 74 e 75 d.P.R. 30.5.2002, n. 115, limitano l'operatività del patrocinio a spese dello Stato all'ambito del "processo" sia penale che civile ed a tutte le procedure "comunque connesse" ad un processo, ed escludono perciò dal novero delle attività suscettibili di essere svolte con oneri a carico dell'Erario tutta l'attività stragiudiziale (nell'ambito della quale va inquadrata quella svolta in ambito di mediazione) non seguita da instaurazione di un processo;

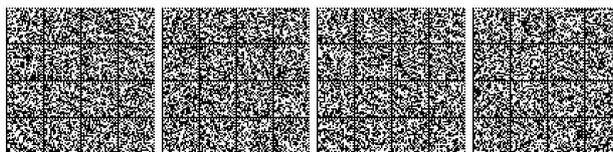
ritenuto che, nell'occasione, la Corte di legittimità ha anche osservato che il limite in questione non può essere superato dal giudice neanche con attività d'interpretazione, posto che in tal modo lo stesso verrebbe ad incidere sulla sfera afferente alla gestione del pubblico denaro ed alle disposizioni di spesa, così interferendo su materia riservata al Legislatore e presidiata da precisi dettami costituzionali (Cass. sez. 2 n° 24723/11, Cass. sez. 1 n° 15490/04, Cass. sez. L n° 17997/19);

ritenuto che tale prospettazione è condivisibile e non superabile allo stato della legislazione vigente, laddove però proprio questa non è esente da plurimi sospetti di incostituzionalità, ove si consideri che:

a. in un Ordinamento, qual è quello italiano, improntato a favorire la soluzione extragiudiziarie delle controversie, come è confermato tra l'altro dalle disposizioni contenute nel D.Lvo. 4 marzo 2010, n. 28, appare contrario al pervasivo canone di ragionevolezza consentire al difensore della parte non abbiente di accedere ad una liquidazione con oneri a carico dell'Erario allorquando l'esito della mediazione risulti infruttuoso (e si renda perciò necessario l'avvio del processo civile), e negarla invece allorquando la controversia si definisca in ambito mediatorio, dovendosi peraltro sottolineare come, diversamente opinandosi, potrebbero emergere prassi forensi orientate dall'intrinseca forza disincentivante di una condizione oggettivamente eccentrica e potenzialmente pregiudizievole, con conseguente annichilimento della funzione della mediazione obbligatoria (destinata ad essere affrontata come una mera formalità prodromica all'instaurazione del vero e proprio processo civile, individuato quale invariabile luogo elettivo per la soluzione dei contrapposti diritti delle parti e per la soddisfazione del diritto al compenso del difensore della parte non abbiente), nella conseguente vanificazione degli effetti acceleratori e deflattivi dell'intero sistema processuale civile connessi all'effettività del procedimento mediatorio, e addirittura nell'artificiosa lievitazione degli oneri a carico dell'Erario (che, anziché essere limitati a quelli sostenuti dalla parte non abbiente ammessa al patrocinio a spese dello Stato nell'ambito di un procedimento di mediazione definito col raggiungimento di un accordo, verrebbero ad essere pesantemente aggravati da quelli connessi allo svolgimento di un processo civile altrimenti evitabile);

b. in caso di ammissione al patrocinio dello Stato per un procedimento mediatorio positivamente conclusosi con accordo tra le parti, il diritto al compenso del difensore sarebbe definitivamente compromesso, essendogli preclusa non solo la possibilità di ottenere la liquidazione dei compensi con oneri a carico dell'Erario, ma anche quella di chiedere compensi direttamente al cliente, ove si ponga mente al divieto ed alla sanzione di cui all'art. 85 T.U.S.G., nonché all'art. 29 del Codice Deontologico Forense che vieta espressamente all'Avvocato di chiedere o percepire dalla parte assistita o da terzi, a qualunque titolo, compensi o rimborsi diversi da quelli previsti dalla legge;

c. non potrebbe considerarsi valido equipollente, ai fini sostanziali, l'eventuale revoca del patrocinio a spese dello Stato disposta a seguito del sopraggiunto accordo tra le parti della mediazione, atteso che — indipendentemente dai plurimi profili di accettabilità di una soluzione che non implausibilmente potrebbe essere considerata contraria a canoni di correttezza — l'acclarata appartenenza della parte alla categoria dei non abbienti vanificherebbe comunque sul piano sostanziale l'effettività del diritto al compenso del difensore, laddove poi risulterebbe comunque disincentivante (e perciò pregiudizievole nella prospettiva della piena realizzazione del diritto di difesa presidiato anche dall'istituto del patrocinio a spese dello Stato), per la parte stessa, l'astratta possibilità di dover sostenere le spese legali per il procedimento mediatorio proprio nel caso in cui lo stesso dovesse concludersi favorevolmente, sottolineandosi, in



proposito, come l'art. 24 Cost. sia volto ad assicurare alle persone non abbienti l'accesso alla tutela offerta dalla giurisdizione in modo pieno e consapevole ed in posizione di parità con quanti dispongono dei mezzi necessari; posizione di parità compromessa ove il non abbiente abbia motivo di dubitare circa la natura incondizionata ed irrevocabile (nella persistenza, quanto meno, delle sue condizioni economiche "sotto soglia") del suo diritto a beneficiare di una difesa tecnica con oneri a carico dello Stato;

d. sarebbe, infine, contrastante col fondamentale canone di cui all'art. 3 Cost. — in assenza di ragioni per la constatata differenziazione — il diverso (più favorevole e non suscettibile di critiche di irragionevolezza) trattamento riservato dal Legislatore alla mediazione transfrontaliera, atteso che l'art. 10 del D.Lvo. 27 maggio 2005, n. 116, emanato in attuazione della direttiva 2003/8/CE del 27 gennaio 2003 («... intesa a migliorare l'accesso alla giustizia nelle controversie transfrontaliere attraverso la definizione di norme minime comuni relative al patrocinio a spese dello Stato in tali controversie»), estende indistintamente il patrocinio ai procedimenti stragiudiziali qualora l'uso di tali mezzi sia previsto come obbligatorio dalla Legge ovvero qualora il giudice vi abbia rinviato le parti in causa.

Considerato che la soluzione della questione è determinante perché la liquidazione non è possibile, se non provvedendo in violazione dei superiori precetti, indipendentemente dalla soluzione del rilevato contrasto tra l'art. 74, comma 2 D.P.R. 30.5.2002, n. 115, là dove lo stesso non comprende espressamente l'attività svolta nell'ambito della mediazione civile, esauritasi in quella stessa sede col raggiungimento dell'accordo tra le parti, dai procedimenti ammessi al patrocinio a spese dello Stato;

l'art. 75, comma 1, D.P.R. 30.5.2002, n. 115, là dove consente il patrocinio a spese dello Stato soltanto per i procedimenti "connessi" ad un processo civile, così postulandone la necessaria esistenza quale indefettibile condizione per la liquidazione del compenso in favore del difensore e l'art. 3 Cost., nella parte in cui tende a rimuovere ogni ostacolo di ordine economico e sociale che limiti la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, nonché sotto il profilo della violazione del principio di uguaglianza che verrebbe compromesso ove professionisti che abbiano effettuato identiche prestazioni in sede di mediazione vengano poi trattati diversamente, sul piano del compenso, a seconda del raggiungimento o meno dell'accordo, tra l'altro riservando un trattamento peggiore a coloro i quali abbiano operato con maggiore efficacia nella prospettiva segnata dall'istituto della mediazione;

l'art. 24 Cost., che assicura ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi davanti a ogni giurisdizione;

l'art. 36 Cost., solitamente ritenuto non applicabile direttamente all'attività libero professionale, e tuttavia intacato là dove, prevedendo la corresponsione di retribuzioni adeguate alla qualità e quantità del lavoro prestato, esclude da qualsiasi tutela i liberi professionisti che abbiano prestato attività lavorativa obbligatoria gratuitamente:

*P. Q. M.*

*Visti gli articoli 23 e sgg. della Legge 11 marzo 1953, n. 87, e l'art. 295 del codice di procedura civile:*

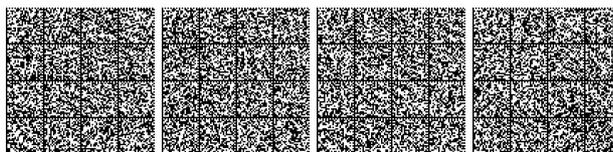
1) solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale degli articoli 74, comma 2, e 75, comma 1, del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 («Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia»), in relazione agli articoli 3, 24 e 36 della Costituzione, nella parte in cui non prevedono che sia assicurato il patrocinio ai non abbienti nel procedimento di mediazione, e che sia assicurato il pagamento del relativo compenso all'Avvocato con oneri a carico dell'Erario, quando il suo esperimento è condizione di procedibilità della domanda e il processo non viene poi introdotto per essere intervenuta conciliazione delle parti;

2) dispone, a cura della Cancelleria, la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, la notificazione della presente ordinanza al ricorrente ed al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione della stessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento e al Pubblico Ministero;

3) sospende il procedimento liquidatorio in corso e riserva all'esito della decisione della Corte Costituzionale ogni ulteriore statuizione.

Palermo, 17 marzo 2021

*Il Presidente delegato: D'ANTONI*



## N. 116

*Ordinanza del 6 aprile 2021 del Giudice di pace di Catanzaro nel procedimento civile promosso da Palermo Francesco contro Ministero della Giustizia*

**Ordinamento giudiziario - Indennità spettanti al giudice di pace - Previsione che tali indennità non possono superare in ogni caso l'importo di euro 72.000 lordi annui - Interpretazione, data dal diritto vivente, secondo la quale non è prevista la corresponsione dell'indennità al giudice di pace per l'attività svolta oltre la soglia.**

– Legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace), art. 11, comma 4-ter.

## UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE

## CATANZARO

Il giudice di pace di Catanzaro avv. Raffaella Zappia, ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa n. 1988/2019 R.G. promossa con citazione presentata da dott. Palermo Francesco, c.f. PLRFNC57T01B118A, (avv. G. M. Ietto del Foro di Reggio Calabria) - attore;

Contro Ministero della giustizia in persona del Ministro *pro tempore* (Avvocatura distrettuale dello Stato di CZ) - convenuto;

Oggetto: azione di indebito arricchimento *ex art.* 2041 del codice civile;

## FATTO E SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. L'attore è magistrato onorario con funzioni di giudice di pace di Reggio Calabria;

2. Nel dicembre 2016 ha maturato una indennità mensile pari ad euro 6.347,22, ma tale importo è stato decurtato dell'importo di euro 2.294,07 (che pertanto non veniva corrisposto) in quanto l'attore aveva già superato il limite annuo massimo di euro 72.000,00 (lordi) di indennità previsto dall'art. 11, comma 4-ter della legge n. 374/1991, come da nota del 6 dicembre 2017 emessa dalla d.ssa M. C. Spinella n.q. di funzionario delegato del GdP di RC *ex* articoli 64 e 186 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 (esclusa dal calcolo l'indennità di coordinamento che è stata corrisposta per intero);

3. Con l'atto introduttivo del presente giudizio l'attore deduce che venti sentenze da lui depositate nell'ultima decade del mese di dicembre 2016 non sono state indennizzate, e lamenta che:

*a)* l'ufficio mandati non l'ha avvisato che si approssimava il limite massimo di cui alla norma succitata, e ciò per consentirgli di valutare il deposito delle sentenze nel successivo mese di gennaio 2017;

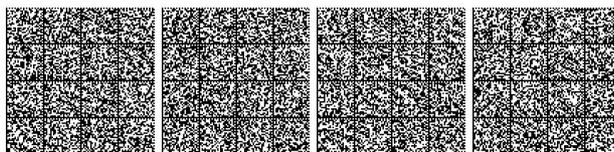
*b)* l'ufficio non gli ha erogato la suddetta indennità neanche nel successivo anno 2017, anno in cui l'indennità complessiva da lui percepita è rimasta sotto tale limite e pari ad euro 47.831,91, come da certificazione del 19 ottobre 2018 prodotta,

e chiede la condanna del convenuto Ministero alla corresponsione in suo favore della somma di euro 2.294,07, indennità *ex art.* 11 della legge n. 374/1991 già da lui maturata, al lordo, oltre interessi e rivalutazione monetaria, nonché le spese del giudizio;

4. Il Ministero della giustizia si è costituito in giudizio ed ha contestato la domanda chiedendone il rigetto, con il favore delle spese; in particolare ha dedotto:

in ordine alla censura di cui al punto *a)*, che l'ufficio non aveva alcun obbligo di avvisare l'attore dell'approssimarsi del limite massimo, anche perché non può conoscere a priori il numero di sentenze depositate, ma doveva essere lo stesso attore a controllare se, con la sua attività, stava per superare il limite di indennità previsto dalla legge;

in ordine alla censura di cui al punto *b)*, che il pagamento delle indennità del giudice di pace deve avvenire «in conto competenze» con riguardo all'anno di deposito delle sentenze, non potendosi riportare l'indennità maturata «in conto residui» dell'anno successivo;



5. Il giudizio è stato inizialmente incardinato dinanzi al GdP di RC, ma il suddetto GdP si dichiarava incompetente ex art. 30-*bis* del codice di procedura civile con ordinanza del 7 marzo 2019;

6. Alla prima udienza questo GdP ha sollevato d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4-*ter*, della legge n. 374/1991 (norma abrogata dal decreto legislativo n. 116/2017 a decorrere dal 15 agosto 2021), ed invitava le parti ad esprimere sul punto le loro valutazioni mediante note scritte.

## DIRITTO

7. Questo giudice ritiene che nelle argomentazioni illustrate dall'attore in citazione, a sostegno della sua domanda di pagamento, sia ravvisabile una questione - rilevante e non manifestamente infondata - di incostituzionalità della norma invocata (art. 11 della legge n. 374/1991) tenuto conto delle considerazioni che in appresso si vanno ad esporre.

8. Preliminarmente occorre chiarire l'inquadramento temporale della fattispecie: il fatto dedotto in citazione attiene alla mensilità di dicembre 2016, alla quale va applicato l'art. 11 della legge n. 374/1991, e ciò ai sensi della normativa transitoria, poiché l'art. 31, primo comma, decreto legislativo n. 116/2017, di riforma della magistratura onoraria e dei giudici di pace (in attuazione della legge delega n. 57/2016) prevede espressamente che la pregressa normativa si continuerà ad applicare ai giudici di pace già in servizio al momento della riforma - come l'odierno attore - sino al 15 agosto 2021, quando entrerà in vigore anche per loro il nuovo sistema di indennità.

9. L'art. 11, comma 4-*ter*, legge n. 374/1991 è stato costantemente interpretato nel senso che lo stesso pone un tetto massimo alle indennità annue percepibili da un giudice di pace, per cui - se da una parte detta soglia non può essere superata, dall'altra la norma non indica una soluzione per l'attività svolta da un giudice di pace oltre la suddetta soglia, per cui l'unica possibilità praticabile è che l'attività del giudice di pace extrasoglia rimanga priva di indennità (*rectius* priva di retribuzione).

10. Ciò chiarito, ritiene questo giudicante che l'art. 11, comma 4-*ter* della legge n. 374/1991, come interpretato dal diritto vivente, presti il fianco a censure di incostituzionalità, in relazione:

all'art. 36 della Costituzione nella parte in cui non prevede che l'attività del giudice di pace (lavoratore) extra-soglia sia comunque soggetta a retribuzione (essendo in sostanza una retribuzione l'indennità di cui alla citata norma), poiché viene violato il diritto alla retribuzione proporzionale alla quantità del lavoro svolto (perché emettere sentenze in nome del popolo italiano è un lavoro in senso tecnico, i giudici di pace percepiscono l'indennità di euro 56,81 per ogni sentenza emessa o fascicolo definito, ai sensi dell'art. 11, secondo comma, legge n. 374/1991);

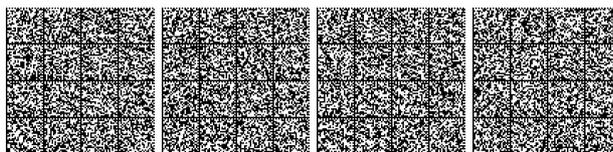
all'art 97 della Costituzione poiché una interpretazione che proponga di procrastinate il deposito delle sentenze extra-soglia al successivo mese di gennaio, sarebbe certamente contraria al buon andamento dell'amministrazione della giustizia (non si può da una parte censurare l'eccessiva durata del processo civile e dall'altra richiedere al giudice condotte dilatorie, sol perché si è raggiunto il limite massimo di spesa per l'anno in corso).

11. Tutto ciò considerato, ritiene questo giudicante che l'attuale formulazione dell'art. 11, comma 4-*ter*, legge n. 374/1991 surrichiamato, nel prevedere la non corresponsione dell'indennità al giudice di pace per attività svolta oltre la soglia di euro 72.000,00 lordi annui, prospetti una questione non manifestamente infondata di costituzionalità.

12. Questo GdP precisa di non poter pervenire direttamente, come auspicato dall'attore in citazione, ad una interpretazione della norma in argomento differente da quella dianzi prospettata, costituzionalmente orientata, segnatamente nel senso di consentire il pagamento dell'indennità annua eccedente il limite di euro 72.000,00 nel successivo anno solare, e ciò in ragione della lettera della norma stessa - che vuole chiaramente porre un tetto ai compensi annui elargiti ai giudici di pace, di guisa che una interpretazione che consenta il superamento di tale tetto massimo, con elargizione dell'indennità nel successivo mese di gennaio, si tradurrebbe in una forzatura della norma.

13. La questione di costituzionalità che si solleva con la presente ordinanza risulta poi rilevante ai fini del decidere, dal momento che il tetto all'indennità annua da corrispondersi ai giudici di pace - come prevista dall'art. 11, comma 4-*ter*, legge n. 374/1991 - lascia priva di retribuzione (*rectius* di indennità) l'attività svolta extrasoglia (nel caso *de quo* l'attore non ha percepito alcuna indennità per venti sentenze depositate a dicembre 2016, in violazione dell'art. 36 della Costituzione), ed anche se la norma suindicata è stata abrogata, la stessa continuerà ad applicarsi sino al 15 agosto 2021 come sopra detto, e certamente - in ossequio al principio *tempus regit actum* - dovrà applicarsi alla presente controversia;

14. Di qui la necessità di proporre la questione di legittimità costituzionale, nei termini di cui in motivazione e nel seguente dispositivo, sollevata d'ufficio.



*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 e ss. della legge n. 87/1953;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4-ter, della legge 21 novembre 1991, n. 374, nella parte in cui stabilisce che la somma di euro 72.000 lordi annui non può essere superata, per ritenuto contrasto con gli articoli 36 e 97 della Costituzione;*

*Sospende il presente giudizio;*

*Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza venga notificata a mezzo PEC alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata a mezzo PEC ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;*

*Dispone altresì che la presente ordinanza, unitamente al fascicolo d'ufficio, sia trasmessa alla Corte costituzionale.*

Catanzaro, 6 aprile 2021

*Il giudice di pace: ZAPPIA*

21C00165

LAURA ALESSANDRELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2021-GUR-034) Roma, 2021 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)  
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
<b>Tipo A</b> Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b> Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b> Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b> Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b> Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b> Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

*(di cui spese di spedizione € 129,11)\**  
*(di cui spese di spedizione € 74,42)\**

- annuale € **302,47**  
- semestrale € **166,36**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

*(di cui spese di spedizione € 40,05)\**  
*(di cui spese di spedizione € 20,95)\**

- annuale € **86,72**  
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

**Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.**

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo	€ <b>190,00</b>
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ <b>180,50</b>
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 2,00

