

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 163° - Numero 34

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 24 agosto 2022

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

ATTI DI PROMOIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 43. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 luglio 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Abruzzo - Interventi di promozione delle comunità energetiche rinnovabili (CER) - Prevista attività della CER - Predisposizione di un bilancio energetico annuale - Adozione di un programma triennale di interventi volti a ridurre i consumi energetici da fonti non rinnovabili e all'efficientamento dei consumi energetici - Promozione di progetti di efficienza energetica, anche innovativi, a vantaggio dei membri o azionisti finalizzati al risparmio energetico nonché all'incremento dell'utilizzo delle energie rinnovabili - Invio di tali documenti al tavolo tecnico permanente per la riduzione dei consumi energetici e, limitatamente al programma triennale di interventi, anche alla Giunta regionale ai fini della verifica della sua coerenza con il piano energetico ambientale regionale.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Abruzzo - Interventi di promozione delle comunità energetiche rinnovabili (CER) - Previsione che la CER può stipulare accordi e convenzioni con l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA) e i gestori della rete di distribuzione al fine di ottimizzare la gestione e l'utilizzo delle reti di energia.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Abruzzo - Interventi di promozione delle comunità energetiche rinnovabili (CER) - Modalità di partecipazione e costituzione delle CER - Previsione che i Comuni che intendono procedere alla relativa costituzione adottano uno specifico protocollo d'intesa, cui possono aderire soggetti pubblici e privati, redatto sulla base dello schema-tipo predisposto dalla Giunta regionale finalizzato a sostenere la diffusione e la coerenza dei sistemi locali di produzione, consumo ed accumulo di energia.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Abruzzo - Interventi di promozione delle comunità energetiche rinnovabili (CER) - Previsione che la Giunta regionale definisce, con apposito disciplinare, i requisiti dei soggetti che possono parteciparvi.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Abruzzo - Interventi di promozione delle comunità energetiche rinnovabili (CER) - Previsione che per gli oneri derivanti dalle azioni di comunicazione volte a favorire la diffusione dei gruppi di auto-consumatori e delle CER sul territorio regionale e dagli interventi di sostegno finanziario alla fase di attivazione o costituzione si fa fronte con le risorse di apposito e nuovo stanziamento per l'esercizio 2022 - Assicurazione della copertura finanziaria della relativa spesa per l'anno 2022 mediante variazione al bilancio regionale 2022-2024, esercizio 2022, in termini di competenza e cassa - Previsione che, per le annualità successive al 2022, ai medesimi oneri si provvede con le rispettive leggi di bilancio - Istituzione, con legge di bilancio, di un apposito e nuovo stanziamento annualmente determinato e iscritto, le cui risorse sono necessarie a far fronte agli oneri derivanti dagli interventi di contribuzione alla realizzazione degli impianti a decorrere dall'anno 2023.

- Legge della Regione Abruzzo 17 maggio 2022, n. 8 (Interventi regionali di promozione dei gruppi di auto consumatori di energia rinnovabile e delle comunità energetiche rinnovabili e modifiche alla l.r. 6/2022), artt. 3, comma 3 [lettere b), c), d) ed e), e comma 4]; 4; 9, comma 1, lettera b); e 11, commi 2, 3, 4 e 5.



- N. **84.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna del 1° giugno 2022
Esecuzione forzata - Sanità pubblica - Divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario della Regione Calabria - Inefficacia dei pignoramenti e delle prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalla Regione Calabria agli enti del proprio Servizio sanitario effettuati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 146 del 2021 - Applicazione fino al 31 dicembre 2025.
 – Decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, art. 16-*septies*, comma 2, lettera g) Pag. 6
- N. **85.** Ordinanza della Corte d'appello di Firenze del 26 ottobre 2021
Processo civile - Equa riparazione per la violazione della ragionevole durata del processo - Rimedi preventivi - Previsione che, nei giudizi davanti alla Corte di cassazione, la parte ha diritto a depositare un'istanza di accelerazione almeno due mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001.
 – Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 1-*ter*, comma 6 Pag. 10
- N. **86.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia del 16 giugno 2022
Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Previsione di obblighi vaccinali per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario (nel caso di specie: operatrice socio-sanitaria dipendente di azienda socio sanitaria territoriale) - Previsione che l'atto di accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale determina l'immediata sospensione dall'esercizio della professione sanitaria e che per il periodo di sospensione non sono dovuti né la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati - Omessa previsione, a fronte del prolungamento dell'obbligo vaccinale per il personale sanitario sino al 31 dicembre 2022, di adeguate misure di sostegno volte a soddisfare i bisogni primari dell'individuo.
 – Decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, art. 4, comma 5, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera b), del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2022, n. 3, "e successive modificazioni" Pag. 19



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 43

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 luglio 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Abruzzo - Interventi di promozione delle comunità energetiche rinnovabili (CER) - Prevista attività della CER - Predisposizione di un bilancio energetico annuale - Adozione di un programma triennale di interventi volti a ridurre i consumi energetici da fonti non rinnovabili e all'efficientamento dei consumi energetici - Promozione di progetti di efficienza energetica, anche innovativi, a vantaggio dei membri o azionisti finalizzati al risparmio energetico nonché all'incremento dell'utilizzo delle energie rinnovabili - Invio di tali documenti al tavolo tecnico permanente per la riduzione dei consumi energetici e, limitatamente al programma triennale di interventi, anche alla Giunta regionale ai fini della verifica della sua coerenza con il piano energetico ambientale regionale.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Abruzzo - Interventi di promozione delle comunità energetiche rinnovabili (CER) - Previsione che la CER può stipulare accordi e convenzioni con l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA) e i gestori della rete di distribuzione al fine di ottimizzare la gestione e l'utilizzo delle reti di energia.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Abruzzo - Interventi di promozione delle comunità energetiche rinnovabili (CER) - Modalità di partecipazione e costituzione delle CER - Previsione che i Comuni che intendono procedere alla relativa costituzione adottano uno specifico protocollo d'intesa, cui possono aderire soggetti pubblici e privati, redatto sulla base dello schema-tipo predisposto dalla Giunta regionale finalizzato a sostenere la diffusione e la coerenza dei sistemi locali di produzione, consumo ed accumulo di energia.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Abruzzo - Interventi di promozione delle comunità energetiche rinnovabili (CER) - Previsione che la Giunta regionale definisce, con apposito disciplinare, i requisiti dei soggetti che possono parteciparvi.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Abruzzo - Interventi di promozione delle comunità energetiche rinnovabili (CER) - Previsione che per gli oneri derivanti dalle azioni di comunicazione volte a favorire la diffusione dei gruppi di auto-consumatori e delle CER sul territorio regionale e dagli interventi di sostegno finanziario alla fase di attivazione o costituzione si fa fronte con le risorse di apposito e nuovo stanziamento per l'esercizio 2022 - Assicurazione della copertura finanziaria della relativa spesa per l'anno 2022 mediante variazione al bilancio regionale 2022-2024, esercizio 2022, in termini di competenza e cassa - Previsione che, per le annualità successive al 2022, ai medesimi oneri si provvede con le rispettive leggi di bilancio - Istituzione, con legge di bilancio, di un apposito e nuovo stanziamento annualmente determinato e iscritto, le cui risorse sono necessarie a far fronte agli oneri derivanti dagli interventi di contribuzione alla realizzazione degli impianti a decorrere dall'anno 2023.

– Legge della Regione Abruzzo 17 maggio 2022, n. 8 (Interventi regionali di promozione dei gruppi di auto consumatori di energia rinnovabile e delle comunità energetiche rinnovabili e modifiche alla l.r. 6/2022), artt. 3, comma 3 [, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*), e comma 4]; 4; 9, comma 1, lettera *b*); e 11, commi 2, 3, 4 e 5.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, (C.F. 80188230587) rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587) ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it; fax 06/96514000 presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12;

Contro la Regione Abruzzo, (C.F. 80003170661) in persona del Presidente della Giunta *pro tempore* per la declaratoria di incostituzionalità degli artt. 3, comma 3, 4, 9, comma 1, lettera *b*) e 11 commi da 2 a 5 della legge della Regione Abruzzo del 17/5/2022, n.8, pubblicata sul BUR n. 59 del 20/5/2022 recante: "Interventi regionali di promozione di gruppi di aiuto consumatori di energia rinnovabile e delle comunità energetiche rinnovabili e modifiche alla



l.r. 6/2022.”, per violazione degli artt. 81 e 117, commi primo e terzo della Costituzione, nonché i principi fondamentali posti dallo Stato nella materia di legislazione concorrente “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” delineati nel Dlgs n.199/2021 e dall’art. 42-*bis* del decreto legge 30 dicembre 2019, n. 162 (convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n.8), disposizioni statali che costituiscono attuazione di norme europee.

La legge della regione Abruzzo n. 8/2022, nel dichiarato intento di attuare gli obiettivi europei di sostenibilità ambientale e di produzione di consumo di energia da fonti rinnovabili, persegue la finalità di incoraggiare l’autoconsumo di energia rinnovabile, al fine di de-carbonizzare l’economia regionale, promuovendo e favorendo gli auto-consumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente e l’istituzione di comunità energetiche rinnovabili (CER), di cui al decreto legislativo n. 199 del 2021.

Nel 2019, l’Unione Europea ha concluso l’approvazione del pacchetto legislativo “Energia pulita per tutti gli europei” (CEP - *Clean Energy Package*), composto da otto Direttive che regolavano temi energetici, tra cui: prestazioni energetiche negli edifici, efficienza energetica, energie rinnovabili, mercato elettrico.

Le direttive UE, stabilite dal CEP, cercano di mettere in atto quadri giuridici adeguati a consentire la transizione energetica e dare un ruolo di primo piano ai cittadini nel settore dell’energia.

Le direttive dovrebbero essere seguite dalle leggi nazionali sui rispettivi temi.

Il termine per il recepimento delle direttive da parte degli Stati membri dell’UE e, di conseguenza, per la stesura di legislazioni nazionali, era giugno 2021.

Tra i diversi temi di interesse, vengono in rilievo nel presente giudizio soltanto due delle direttive del CEP:

la Direttiva sulle energie rinnovabili (Direttiva UE 2018/2001), in cui sono riportate le definizioni di autoconsumo collettivo e di Comunità di Energia Rinnovabile (CER),

la Direttiva sul mercato interno dell’energia elettrica (Direttiva UE 2019/944) che definisce la Comunità Energetica dei Cittadini (CEC).

Ciò in quanto le richiamate Direttive, sebbene abbiano un ambito precettivo diverso, definiscono entrambe la comunità energetica rinnovabile come “un soggetto giuridico” fondato sulla “partecipazione aperta e volontaria”, il cui scopo prioritario non è la generazione di profitti finanziari, ma il raggiungimento di benefici ambientali, economici e sociali per i suoi membri o soci o al territorio in cui opera.

Per garantire il carattere *no profit* delle comunità energetiche, non è ammessa la partecipazione, in qualità di membri della comunità, di aziende del settore energetico (fornitori e ESCO) che possono, invece, prestare servizi di fornitura e di infrastruttura.

Il tema delle comunità energetiche è poi oggetto di disciplina più specifica nella direttiva 2018/2001/UE sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili che, in più passaggi, sottolinea la necessità che il regime giuridico riservato alle comunità di energia sia improntato a criteri di piena accessibilità e che alle stesse sia garantita una forma giuridica atta ad assicurarne l’autonomia rispetto ai suoi membri o azionisti, enucleando dettagliati principi e criteri.

L’articolo 22 della direttiva (Comunità di energia rinnovabile) sviluppa nel dettaglio i principi cui deve essere improntata la disciplina di recepimento, facendo riferimento a criteri di non discriminazione in sede autorizzativa, sia nello svolgimento delle attività, sia nell’esercizio dei diritti e obblighi di siffatte aggregazioni al cospetto dei consumatori finali, produttori, fornitori, gestori del sistema di distribuzione, o altri partecipanti al mercato, garantendo la piena accessibilità al mercato dell’energia elettrica ed ai regimi di sostegno, ivi inclusi quelli economici.

Come noto, il Legislatore italiano ha recepito la citata direttiva attraverso il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, con cui, ai fini del raggiungimento degli obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030, sono stati definiti gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi e il quadro istituzionale, finanziario e giuridico necessari.

In tale contesto, rispetto, dunque, a una prima fase sperimentale già attivata in Italia “nelle more del completo recepimento della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento e del Consiglio dell’11 dicembre 2018” dall’articolo 42-*bis*, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8), particolare rilievo assume l’implementazione di nuove configurazioni quali, le comunità energetiche rinnovabili e i gruppi di auto-consumatori che agiscono collettivamente.

A tale ultimo riguardo, la scelta operata dal Legislatore nazionale, è stata quella di promuovere al massimo la diffusione dell’autoconsumo collettivo da fonti rinnovabili, anche per favorire le dinamiche di realizzazione degli impianti con processi partecipativi dei territori.



A fronte, pertanto, della necessità di pervenire a modelli più sostenibili di realizzazione degli impianti sul territorio, è apparso necessario potenziare il ruolo dei consumatori, rendendoli maggiormente attivi nel processo del cambiamento del sistema energetico, anche nella realizzazione di impianti e condivisione congiunta dell'energia prodotta.

In tal senso, il citato decreto legislativo disciplina le figure delle comunità energetiche rinnovabili e quella dei consumatori di energie rinnovabili che agiscono collettivamente, dettando in tal senso i principi fondamentali della materia anche in ossequio ad una esigenza di uniformità di regolamentazione sul territorio.

Tutto ciò premesso, dall'esame dell'articolato della LR Abruzzo n.8/2022 si individuano talune disposizioni che appaiono censurabili, in particolare

1) Art. 3, comma 3 LR n.8/2022 — Violazione dell'art. 31 d.lgs. n. 199 del 2021 e dell'articolo 42-*bis*, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8), disposizioni statali di principio nella materia di legislazione concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che costituiscono recepimento nell'ordinamento nazionale di norme europee, nonché dell'articolo 117, primo e terzo comma, della Costituzione.

L'articolo 3, comma 3, prevede che la comunità energetica rinnovabile (CER) rispettivamente alle lettere *c*) “pre-dispone un bilancio energetico annuale”, *d*) “adotta un programma triennale di interventi volti a ridurre i consumi energetici da fonti non rinnovabili e all'efficientamento dei consumi energetici” ed *e*) “promuove progetti di efficienza energetica, anche innovativi, a vantaggio dei membri o azionisti finalizzati al risparmio energetico nonché all'incremento dell'utilizzo delle energie rinnovabili.”

Nel comma 4 dell'art. 3 della LR n.8/2022 si prevede inoltre che il bilancio energetico annuale deve essere trasmesso al tavolo tecnico di cui all'art.5 per l'espletamento di un'attività di controllo circa i risultati conseguiti dalla CER in termini di risparmio energetico.

La medesima disposizione dispone anche che il piano triennale degli interventi per la riduzione dei consumi energetici e l'efficientamento dei consumi medesimi sia trasmesso alla Giunta regionale.

L'esito dei controlli effettuati dai predetti organismi regionali può anche condurre, laddove siano riscontrati risultati negativi nell'attuazione del programma triennale degli interventi volti alla riduzione ed all'efficientamento dei consumi, all'irrogazione delle sanzioni indicate nell'art. 7 LR n.8/2022 che determinano il venire meno del diritto all'incentivo economico regionale fino al raggiungimento, entro il termine massimo di due anni, degli obiettivi prefissati (sulla base di quanto stabilito dall'articolo 3, comma 4 e dagli articoli 5 e 7 della legge regionale in esame).

Tali disposizioni si pongono in contrasto con l'articolo 31 del d.lgs. n. 199 del 2021, che disciplina le Comunità energetiche rinnovabili e che non prevede alcuna forma di sanzione correlata alla riduzione dei consumi od al loro efficientamento e contrasta altresì con i principi contenuti della Direttiva 2018/2001/UE ed in particolare con l'art. 22 paragrafo 4 lett. *d*) ai sensi del quale le CER devono essere soggette a “procedure eque, proporzionate e trasparenti, in particolare quelle di registrazione e di concessione di licenze, e a oneri di rete che tengano conto dei costi, nonché ai pertinenti oneri, prelievi e imposte, garantendo che contribuiscano in modo adeguato, equo ed equilibrato alla ripartizione generale dei costi del sistema in linea con una trasparente analisi costi-benefici delle risorse energetiche distribuite realizzata dalle autorità nazionali competenti”.

Nella misura in cui la norma regionale in commento prevede l'applicazione della sanzione massima, che coincide con la revoca dell'incentivo economico a carico della CER che non abbia raggiunto gli obiettivi, qualunque di essi, contemplati nel programma triennale, appare evidente che le CER non risultano assoggettate a procedure improntate al rispetto dei principi di proporzionalità, equità ed adeguatezza stabiliti dal Legislatore comunitario.

La richiamata norma regionale rende quindi il funzionamento delle comunità energetiche rinnovabili disomogeneo nel territorio nazionale, rischiando di compromettere la pur dichiarata finalità di promozione di forme di autoproduzione di energia rinnovabile.

2) Art. 3, comma 3 lett.b) LR n.8/2022 — Violazione degli artt.31 e 32 d.lgs. n. 199 del 2021 e dell'articolo 42-*bis*, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8), disposizioni statali di principio nella materia di legislazione concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che costituiscono recepimento nell'ordinamento nazionale di norme europee, nonché dell'articolo 117, primo e terzo comma, della Costituzione.

Lo stesso articolo 3, comma 3, lettera *b*) della legge regionale n.8/2022 dispone che la CER può stipulare accordi e convenzioni con l' ARERA (Autorità di regolazione per energia reti e ambiente) al fine di ottimizzare la gestione e



l'utilizzo delle reti di energia, anche attraverso la realizzazione di *smart-grid*, che è un insieme di reti di informazioni e di reti di distribuzione dell'energia elettrica.

Anche detta disposizione si pone in contrasto con quanto previsto dagli artt. 31 e 32 d.lgs. n. 199 del 2021, poiché finisce per attribuire alle CER competenze affatto innovative, come la stipulazione di convenzioni con ARERA e i gestori della rete di distribuzione per ottimizzare la gestione e l'utilizzo delle reti d'energia, oppure la realizzazione di *smart-grid*.

Ciò appare in contrasto con l'impianto del decreto legislativo n. 199 del 2021, che assegna in via esclusiva ad ARERA l'adozione dei provvedimenti necessari a garantire l'attuazione delle disposizioni relative alla CER.

Riguardo alla realizzazione di "*smart-grid*", la norma regionale che si censura non tiene conto del fatto che la gestione della rete di distribuzione spetta *ex lege* esclusivamente al concessionario della rete e che quindi a detta gestione non possono in alcun modo contribuire le CER.

3) Art. 4, LR n.8/2022 — Violazione degli artt.31 e 32 d.lgs. n. 199 del 2021 e dell'articolo 42-*bis*, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8), disposizioni statali di principio nella materia di legislazione concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che costituiscono recepimento nell'ordinamento nazionale di norme europee, nonché dell'articolo 117, primo e terzo comma, della Costituzione.

L'articolo 4 disciplina le modalità di partecipazione e costituzione delle comunità energetiche rinnovabili, stabilendo, al comma 2, che "I comuni che intendono procedere alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile devono adottare uno specifico protocollo d'intesa, cui possono aderire soggetti pubblici e privati, redatto sulla base di uno schema-tipo predisposto dalla Giunta regionale finalizzato a sostenere la diffusione e la coerenza dei sistemi locali di produzione, consumo ed accumulo di energia."

Si demanda, pertanto, alla Giunta regionale il compito di redigere uno schema tipo di protocollo d'intesa a cui dovranno attenersi gli enti locali che intendono partecipare ad una CER.

L'art.42 bis del DL 162/2019 prevede invece, al comma 8 lett.d), che spetta solamente ad ARERA individuare le modalità per favorire la partecipazione diretta dei comuni e delle pubbliche amministrazioni alle comunità energetiche rinnovabili.

Tale disposizione si muove nella corretta logica di consentire a livello nazionale un comportamento uniforme e, per quanto possibile, coerente degli enti locali nell'approccio a questa materia.

La disposizione regionale sopra descritta segue invece una direzione opposta che è quella della definizione di un modello di partecipazione degli enti locali alle CER affatto diverso e quindi avulso rispetto a quello seguito sul restante territorio nazionale.

Anche la descritta previsione regionale presenta dunque le medesime illegittimità sopra illustrate al punto 2, in quando disegna un sistema che si pone in contrasto con le competenze individuate nell'ambito dei principi fondamentali della materia.

4) Art. 9, comma 1, lett. b) LR n.8/2022 — Violazione degli artt.31 e 32 d.lgs. n. 199 del 2021 e dell'articolo 42-*bis*, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8), disposizioni statali di principio nella materia di legislazione concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che costituiscono recepimento nell'ordinamento nazionale di norme europee, nonché dell'articolo 117, primo e terzo comma, della Costituzione.

Anche l'articolo 9, comma 1, lettera b) che attribuisce alla Giunta regionale il compito di definire, con apposito disciplinare, "i requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER e le modalità di gestione delle fonti energetiche all'interno delle comunità e di distribuzione dell'energia prodotta senza finalità di lucro", appare viziato.

La legge regionale omette infatti di indicare le condizioni, concorrendo le quali, può considerarsi costituita la CER.

Tali presupposti appaiono viceversa specificamente indicati nella norma primaria contenuta nell'articolo 31, comma 2 del decreto legislativo 199 del 2021.

La norma regionale che si censura finisce invece per rinviare ad un successivo atto di rango non legislativo, la definizione dei requisiti dal cui possesso dipende l'operatività delle comunità energetiche rinnovabili.

La previsione regionale, non consentendo una puntuale valutazione di conformità in ordine al rispetto dell'eventuale disciplina dei predetti requisiti, si pone evidentemente in contrasto con la richiamata norma statale interposta e con il quadro normativo nazionale di derivazione comunitaria.



Ne consegue la violazione dell'articolo 117, primo e terzo comma della Costituzione, a fronte dell'esigenza fondamentale di evitare interpretazioni che, discostandosi dal paradigma normativo di riferimento e dai principi fondamentali ivi sanciti, compromettano un'evoluzione ordinata ed uniforme della materia in esame.

5) Art. 11, commi da 2 a 5 LR n.8/2022 — Violazione dell'art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), nonché dell'articolo 81 della Costituzione.

L'articolo 11, rubricato "Norma finanziaria", prevede la copertura finanziaria degli interventi previsti dalla Lr n.8/2022 comportanti nuove spese.

In particolare i commi 2 e 3 quantificano e prevedono la copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'applicazione degli interventi di cui all'articolo 6, comma 1, lettere e) e d), per il solo esercizio 2022.

Il comma 4 prevede che alle spese relative agli esercizi successivi al 2022, si provvede con le leggi di bilancio degli esercizi successivi.

Il comma 5, riguardante gli oneri derivanti dagli interventi di cui all'articolo 6, comma 1 lett. e), non invece fornisce alcuna quantificazione degli stessi e stabilisce che, a decorrere dall'esercizio 2023, vi si faccia fronte con le leggi di bilancio degli esercizi successivi.

Da quanto precede si evince, con chiarezza, che la norma scrutinata non contiene alcuna quantificazione della spesa derivante dall'applicazione dell'art.6, comma 1 lett.b) e che non reca nemmeno l'indicazione della copertura finanziaria per farvi eventualmente fronte.

Per queste ragioni la norma in commento si pone in contrasto con l'art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), che dispone che "le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali", e con il principio di copertura finanziaria di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., di cui il suddetto art. 19 della legge n. 196/2009 costituisce disposizione specificativa.

In tal senso si richiamano le sentenze di codesta Corte Costituzionale n. 147/2018 e n. 181/2013.

Inoltre, sembra opportuno osservare che, avendo il bilancio triennale carattere autorizzatorio, la norma finanziaria dovrebbe quantificare gli oneri per tutti gli esercizi compresi nel bilancio di previsione 2022-2024 - in ossequio a quanto disposto dagli articoli 17 e 19 della legge n. 196/2009 - e rinviare alle successive leggi di bilancio la copertura delle spese relative agli esercizi successivi al 2024, che rappresenta l'ultimo esercizio considerato nel bilancio di previsione in corso di gestione.

Non essendo disposta alcuna previsione di spesa per gli esercizi 2023 e 2024, si deve desumere, allo stato degli atti, che per tali esercizi la disposizione in esame sia inefficace perché la legge regionale non autorizza l'assunzione di obbligazioni giuridiche con imputazione agli esercizi 2023 e 2024.

Infine, il rinvio alle leggi di bilancio degli esercizi successivi operato dai commi 4 e 5, non dovrebbe riguardare gli esercizi successivi al 2022, bensì quelli successivi al 2024.

Codesta Corte (con la sentenza n. 227 del 2019), in tema di necessaria copertura finanziaria delle spese ai sensi dell'art. 81, terzo comma, Cost., ha già posto in rilievo come una legge "complessa", quale può considerarsi quella scrutinata nel presente giudizio, dovrebbe «essere corredata, quantomeno, da un quadro degli interventi integrati finanziabili, dall'indicazione delle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente, da studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e dall'articolazione delle singole coperture finanziarie, tenendo conto del costo ipotizzato degli interventi finanziabili e delle risorse già disponibili».

Nei termini sopra evidenziati la norma regionale si pone dunque in contrasto il principio di copertura finanziaria di cui al terzo comma dell'art. 81 Cost. il quale prevede che "Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.", stante la palese inidoneità della clausola finanziaria complessivamente posta dalla norma regionale censurata.

Codesta Corte ha del resto ripetutamente affermato in modo incisivo che la richiamata norma costituzionale mostra un'immutata «forza espansiva» e conserva il carattere di «presidio degli equilibri di finanza pubblica», di «clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile (sentenza n. 192 del 2012) (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017).

L'art. 81 Cost, pertanto, ha conservato una portata precettiva sostanzialmente immutata, che lo rende parametro del tutto conferente. (C. Cost. 244/2020).



P. Q. M.

Voglia codesta Ecc.ma Corte dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 3, comma 3, 4, 9, comma 1, lettera b) e 11 commi da 2 a 5 della legge della Regione Abruzzo del 17/5/2022, n.8, pubblicata sul BUR n. 59 del 20/5/2022 recante: "Interventi regionali di promozione di gruppi di aiuto consumatori di energia rinnovabile e delle comunità energetiche rinnovabili e modifiche alla Lr. 6/2022.", per violazione degli artt. 81 e 117, commi primo e terzo della Costituzione, nonché i principi fondamentali posti dallo Stato nella materia di legislazione concorrente "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" delineati nel Dlgs n.199/2021 e dall'art.42-bis del decreto legge 30 dicembre 2019, n.162 (convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8), disposizioni statali che costituiscono attuazione di norme europee.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 7 luglio 2022;
2. copia della Legge regionale impugnata;
3. rapporto del Dipartimento degli Affari Regionali.

Con ogni salvezza.

Roma, 19 luglio 2022

L'Avvocato dello Stato: AIELLO

22C00142

N. 84

Ordinanza del 1° giugno 2022 del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna sul ricorso proposto da Officine ortopediche Rizzoli srl contro ASP Reggio Calabria

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

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

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER L'EMILIA-ROMAGNA

SEZIONE SECONDA

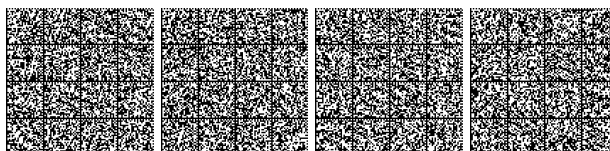
Ha pronunciato la presente sentenza sul ricorso numero di registro generale 494 del 2020, proposto da Officine Ortopediche Rizzoli S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Luca Masotti, Carlo Piatti, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

contro Asp Reggio Calabria, non costituito in giudizio;

per l'ottemperanza dei decreti ingiuntivi nn. 1686/2010 emesso dal Tribunale di Bologna in data 19 febbraio 2010 e 2863/2012 emesso dal Tribunale di Bologna in data 30 marzo 2012;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;



Relatore nella Camera di consiglio del giorno 16 marzo 2022 il dott. Giancarlo Mozzarelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Rilevato che la società ricorrente agisce in giudizio per l'ottemperanza dei due decreti ingiuntivi dianzi indicati, che l'A.S.P. convenuta ha ommesso di dare esecuzione a due ordinanze istruttorie di questo Tribunale;

Ritenuto che il Collegio valuta che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16-*septies*, comma 2, lettera g) decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, come introdotto dalla legge di conversione, e cioè la legge 17 dicembre 2021, n. 215, per contrasto con l'art. 24 Cost., da solo e, nella misura in cui riguarda anche il giudizio d'ottemperanza svolto davanti al giudice amministrativo, in combinata lettura con l'art. 113 Cost. nella scia dell'orientamento già accolto sul punto dal Tribunale amministrativo regionale Calabria (ord.n. 356/2022).

La disposizione della cui compatibilità con la Costituzione si dubita così recita: «al fine di coadiuvare le attività previste dal presente comma (e cioè le attività di controllo, liquidazione e pagamento delle fatture, sia per la gestione corrente che per il pregresso, nonché le attività di monitoraggio e di gestione del contenzioso, *NDR*), assicurando al servizio sanitario della Regione Calabria la liquidità necessaria allo svolgimento delle predette attività finalizzate anche al tempestivo pagamento dei debiti commerciali, nei confronti degli enti del Servizio sanitario della Regione Calabria di cui all'art. 19 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive (...). Le disposizioni della presente lettera si applicano fino al 31 dicembre 2025».

La previsione normativa deve trovare applicazione, oltre che alle azioni esecutive proposte ai sensi del codice di procedura civile, anche al giudizio di ottemperanza, che, secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa, ha funzione e natura esecutiva, allorché sia attivato ai fini dell'esecuzione di un provvedimento di giudice civile.

Si è infatti chiarito che, in sede di ottemperanza di un titolo formatosi davanti al giudice ordinario, il giudice amministrativo deve svolgere un'attività meramente esecutiva senza possibilità d'integrare la sentenza, (*cf.*, tra le tante, Cons. Stato, Sez. VI 13 maggio 2016, n. 1952; Cons. Stato, Sez. V, 2 febbraio 2009, n. 561;

Cons. Stato, Sez. VI, 8 settembre 2008, n. 4288; C.G.A., 8 settembre 2014, n. 522) dovendosi limitare all'accertamento dell'esistenza di un comportamento omissivo o elusivo e all'attuazione del disposto della pronuncia del giudice civile passata in giudicato, trovando in essa un limite invalicabile (in tal senso, Cons. Stato, Sez. IV, 18 gennaio 2016, n. 145).

Non a caso, si ritiene pacificamente applicabile al giudizio di ottemperanza la sospensione delle procedure esecutive individuali prevista tanto all'art. 243-*bis*, comma 4 decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in caso di avvio della procedura di riequilibrio di bilancio di un ente locale (*cf.*: CGA 28 ottobre 2014, n. 586; Tribunale amministrativo regionale Sicilia - Catania, Sez. I, 11 luglio 2013, n. 2045), tanto dall'art. 248, comma 2 del medesimo testo normativo per il caso di dissesto (*cf.*: Cons. Stato, Sez. IV, 4 settembre 2018, n. 5184; Tribunale amministrativo regionale Lazio - Roma, Sez. II, 8 novembre 2021, n. 11440; Occorre, a questo punto, prendere posizione su un orientamento formatosi nella giurisprudenza amministrativa a proposito della sospensione delle esecuzioni nei confronti degli Enti del Servizio sanitario disposta in passato con leggi che saranno richiamate ultra.

Un certo orientamento (*cf.*: Cons. Stato, Sez. III, 11 luglio 2013, n. 3726; Tribunale amministrativo regionale Calabria - Reggio Calabria, 31 luglio 2020, n. 480) ritiene che la sospensione operasse soltanto per la fase propriamente esecutiva, svolta dal Commissario ad *acta* nominato dal giudice amministrativo, giacché l'accoglimento, da parte del giudice, della domanda di ottemperanza si risolve nell'ordine alla stessa amministrazione debitrice di provvedere all'esecuzione entro un dato termine, afforzando così un ordine che scaturisce già dal *dictum* giurisdizionale rimasto ineseguito.

Questo Tribunale ritiene non condivisibile l'orientamento *testé* descritto.

Innanzitutto, esso opera una distinzione, quanto agli effetti della sospensione, tra la fase dell'ottemperanza svolta davanti al giudice amministrativo e la fase curata dal Commissario ad *acta* da esso nominato. Di tale distinzione, però, non v'è traccia nelle varie previsioni legislative succedutesi, che, come quella oggi in rilievo, si limitano a vietare che le azioni esecutive vengano «intraprese» o «proseguite» nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale. Peraltro, l'uso del verbo «intraprendere» richiama semanticamente e logicamente l'attenzione alla fase introduttiva dell'azione d'ottemperanza, e cioè al momento della proposizione del ricorso.

In secondo luogo, la distinzione in questione appare artificiale, se solo si consideri che entrambe le fasi - quella davanti al giudice amministrativo, quella che vede il Commissario ad *acta* come protagonista hanno come unica finalità l'attuazione del comando giurisdizionale contenuto nel provvedimento del giudice ordinario. Infine, una simile opzione ermeneutica comporterebbe spreco di attività giurisdizionale, richiedendo la pronuncia del giudice amministrativo sulla domanda di ottemperanza senza che, poi, il privato possa ottenere la soddisfazione del credito agitato esecutivamente; e comportando elevate probabilità di incidenti di esecuzione proprio in ordine all'applicabilità della ridetta sospensione.



Emerge, dunque, in tutta la sua evidenza la rilevanza dei dubbi di legittimità costituzionale.

Ai sensi dell'art. 16-*septies*, comma 2, lett *g*) decreto-legge 21 ottobre 2021 n. 146, infatti, questo Tribunale amministrativo regionale dovrebbe dichiarare, immediatamente e in via del tutto preliminare, improcedibile il ricorso in oggetto.

Il dubbio di incompatibilità tra l'art. 16-*septies*, comma 2, lettera *g*) decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, e l'art. 24 Cost. è alimentato dall'esame della giurisprudenza della Corte costituzionale.

Essa ha ripetutamente affermato che la garanzia di poter agire in giudizio per la tutela dei propri diritti comprende anche l'esecuzione forzata, che è diretta a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento del giudice (sentenza n. 522 del 2002).

La tutela in sede esecutiva, infatti, è componente essenziale del diritto di accesso al giudice: l'azione esecutiva rappresenta uno strumento indispensabile per l'effettività della tutela giurisdizionale perché consente al creditore di soddisfare la propria pretesa in mancanza di adempimento spontaneo da parte del debitore (*ex plurimis*, *cf.* le sentenze n. 225 del 2018, n. 198 del 2010, n. 335 del 2004, n. 522 del 2002 e n. 321 del 1998; ordinanza n. 331 del 2001).

La fase di esecuzione coattiva delle decisioni di giustizia, proprio in quanto componente intrinseca ed essenziale della funzione giurisdizionale, deve ritenersi costituzionalmente necessaria (sentenza n. 419 del 1995), stante che «il principio di effettività della tutela giurisdizionale [...] rappresenta un connotato rilevante di ogni modello processuale» (sentenze n. 225 del 2018 e n. 304 del 2011).

È certo riservata alla discrezionalità del legislatore la conformazione degli istituti processuali, con il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della disciplina (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2016, n. 10 del 2013 e n. 221 del 2008); ma tale limite è valicato «ogniqualevolta emerge un'ingiustificabile compressione del diritto di agire» (sentenza n. 225 del 2018; negli stessi termini, tra le tante, sentenze n. 87 del 2021, n. 271 del 2019, n. 44 del 2016 e n. 335 del 2004).

La sospensione delle procedure esecutive deve costituire, pertanto, un evento eccezionale: «un intervento legislativo - che di fatto svuota di contenuto i titoli esecutivi giudiziali conseguiti nei confronti di un soggetto debitore - può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora [...] siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale» (sentenza n. 186 del 2013).

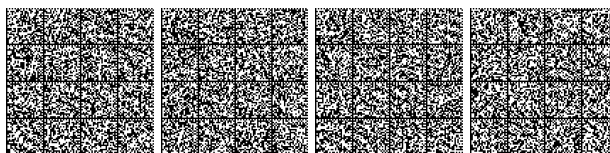
È ben vero che il legislatore ordinario - in presenza di altri diritti meritevoli di tutela - può procrastinare la soddisfazione del diritto del creditore alla tutela giurisdizionale anche in sede esecutiva.

Deve però sussistere un ragionevole bilanciamento tra i valori costituzionali in conflitto, da valutarsi considerando la proporzionalità dei mezzi scelti in relazione alle esigenze obiettive da soddisfare e alle finalità perseguite (*ex plurimis*, *cf.* le sentenze n. 212 del 2020, n. 71 del 2015, n. 17 del 2011, n. 229 e n. 50 del 2010, n. 221 del 2008 e n. 1130 del 1988).

Sulla base dei principi testé illustrati, la Corte ha già dichiarato illegittimo, con sentenza del 12 luglio 2013, n. 186, l'art. 1, comma 51, legge 13 dicembre 2010, n. 220, sia nel testo risultante a seguito delle modificazioni introdotte dall'art. 17, comma 4, lettera *e*), decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, conv. con mod. con legge 15 luglio 2011, n. 111, sia nel testo risultante a seguito delle ulteriori modificazioni apportate dall'art. 6-*bis*, comma 2, lettere *a*) e *b*), decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, conversione con mod. con legge 8 novembre 2012, n. 189, nella parte in cui prevedeva che, nelle Regioni già commissariate in quanto sottoposte a piano di rientro dei disavanzi sanitari, non potessero essere intraprese o proseguite azioni esecutive, anche ai sensi dell'art. 112 c.p.a., nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime, fino al 31 dicembre 2012.

La Corte ha ribadito che un intervento legislativo - che di fatto svuota di contenuto i titoli esecutivi giudiziali conseguiti nei confronti di un soggetto debitore - può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora, per un verso, siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale (sentenze n. 155 del 2004 e n. 310 del 2003) e, per altro verso, le disposizioni di carattere processuale che incidono sui giudizi pendenti, determinandone l'estinzione, siano controbilanciate da disposizioni di carattere sostanziale che, a loro volta, garantiscano, anche per altra via che non sia quella della esecuzione giudiziale, la sostanziale realizzazione dei diritti oggetto delle procedure estinte (sentenze n. 277 del 2012 e n. 364 del 2007).

Viceversa, la disposizione in quella sede censurata, la cui durata nel tempo, inizialmente prevista per un anno, era stata differita di ulteriori due anni sino al 31 dicembre 2013, oltre a prevedere la estinzione delle procedure esecutive iniziate e la contestuale cessazione del vincolo pignoratorio gravante sui beni bloccati ad istanza dei creditori delle aziende sanitarie ubicate nelle Regioni commissariate, con derivante e definitivo accollo, a carico degli esecutanti, della spese di esecuzione già affrontate, non prevedeva alcun meccanismo certo, quantomeno sotto il profilo di ordinate procedure concorsuali garantite da adeguata copertura finanziaria, in ordine alla soddisfazione delle posizioni sostanziali sottostanti ai titoli esecutivi inutilmente azionati.



Essa, pertanto, si poneva, in entrambe le sue versioni, in contrasto con Part. 24 Cost. in quanto, in conseguenza della norma censurata, venivano vanificati gli effetti della tutela giurisdizionale già conseguita dai numerosi creditori delle aziende sanitarie procedenti nei giudizi esecutivi.

Costoro non soltanto si trovano, in alcuni casi da più di un triennio, nella impossibilità di trarre dal titolo da loro conseguito l'utilità ad esso ordinariamente connessa, ma dovevano, altresì, sopportare, in considerazione della automatica estinzione (o, nella versione precedente, della inefficacia) delle procedure esecutive già intraprese e della liberazione dal vincolo pignoratorio dei beni già asserviti alla procedura, i costi da loro anticipati per l'avvio della procedura stessa. Né si verificava la condizione che, secondo la giurisprudenza costituzionale, rende legittimo il blocco delle azioni esecutive, cioè la previsione di un meccanismo di risanamento che, come detto, canalizzasse in una unica procedura concorsuale le singole azioni esecutive, con meccanismi di tutela dei diritti dei creditori che non si rinvenivano nei piani di rientro cui la disposizione faceva riferimento, sicché la posizione sostanziale dei creditori trovasse una modalità sostitutiva di soddisfazione.

La disposizione in esame, infatti, non conteneva la disciplina di tale tipo di procedura né identificava le risorse finanziarie da cui attingere per il suo eventuale svolgimento.

La Corte ha, altresì, considerato rilevante la circostanza che, con la disposizione censurata, il legislatore statale avesse creato una fattispecie di *ius* singulare che determinava lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco, esentando quella pubblica, di cui lo Stato risponde economicamente, dagli effetti pregiudizievoli della condanna giudiziaria, con violazione del principio della parità delle parti di cui all'art. 111 Cost.

Né poteva, infine, valere a giustificare l'intervento legislativo censurato il fatto che questo potesse essere ritenuto strumentale ad assicurare la continuità della erogazione delle funzioni essenziali connesse al Servizio sanitario: infatti, a presidio di tale essenziale esigenza già risultava da tempo essere posta la previsione di cui all'art. 1, comma 5, del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 9, conv. con mod. con legge del 18 marzo 1993, n. 67, in base alla quale è assicurata la impignorabilità dei fondi a destinazione vincolata essenziali ai fini della erogazione dei servizi sanitari.

Recentissimamente, con la sentenza del 7 dicembre 2021, n. 236, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8, decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito con legge del 26 febbraio 2021, n. 21, che, in ragione dell'emergenza derivante dall'epidemia di Covid-19, aveva prorogato la sospensione delle esecuzioni e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale, già precedentemente disposta.

Dopo aver ripercorso la motivazione della precedentemente evocata sentenza n. 186 del 2013, la Corte ha precisato che, nonostante l'evoluzione dell'emergenza sanitaria e la possibilità di ricalibrare su di essa la programmazione di cassa, la disposizione censurata aveva prorogato la misura in danno dei creditori per un intero anno senza alcun aggiornamento della valutazione comparativa tra i loro diritti giuridicamente accertati e gli interessi dell'esecutato pubblico.

In tal modo, gli effetti negativi della protrazione del «blocco» delle esecuzioni venivano lasciati invariabilmente a carico dei creditori, tra i quali pure possono trovarsi anche soggetti cui è stato riconosciuto un risarcimento in quanto gravemente danneggiati nella salute o operatori economici a rischio di espulsione dal mercato. Costituzionalmente tollerabile ab origine, la misura era divenuta sproporzionata e irragionevole per effetto di una proroga di lungo corso e non bilanciata da una più specifica ponderazione degli interessi in gioco, che ha leso il diritto di tutela giurisdizionale ex art. 24 Cost. nonché, al contempo, la parità delle parti e la ragionevole durata del processo esecutivo.

Il protratto sacrificio imposto ai ereditari sul piano della tutela giurisdizionale avrebbe potuto essere ricondotto a conformità con i parametri costituzionali ove fosse stata approntata una tutela alternativa di contenuto sostanziale, che però non era stata nella specie predisposta.

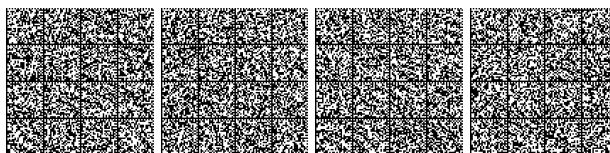
La disposizione che in questa sede va applicata replica, a parere di questo Tribunale, tutti i profili di illegittimità evidenziati con riferimento ai precedenti provvedimenti di sospensione.

Essa impedisce, per un lunghissimo periodo di quattro anni (che si aggiungono ai quasi due anni in cui, sino alla sentenza della Corte costituzionale n. 236 del 2021, le procedure esecutive nei confronti di tutti gli Enti del Servizio sanitario nazionale sono rimaste sospese), l'accesso alla tutela esecutiva.

Non prevede una procedura concorsuale idonea a garantire la soddisfazione, quanto meno pro quota, delle pretese dei ereditari.

Crea un'ingiustificata disparità tra debitore pubblico e creditori privati, tra i quali possono ben esservi soggetti socialmente o economicamente svantaggiati.

Per tali ragioni, essa si pone in diretto contrasto con l'art. 24 Cost., che invece assicura a tutti il diritto ad agire, anche esecutivamente.



La violazione dell'art. 24 Cost. si apprezza, trattandosi di giudizio di ottemperanza davanti al giudice amministrativo, anche in combinato disposto con l'art. 113 Cost, che assicura sempre «la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa» e ne vieta l'esclusione o la limitazione a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

Infatti, ciò che la norma in questione determina è proprio l'impossibilità per il ereditare degli Enti del Servizio sanitario regionale della Calabria di ottenere dal giudice amministrativo la tutela giurisdizionale esecutiva, in ragione del provvedimento giurisdizionale definitivo ottenuto dal giudice ordinario.

Risulta quindi violato anche l'art. 113 Cost.

Il giudizio presente va quindi sospeso, con trasmissione, ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, degli atti alla Corte costituzionale, affinché decida della questione di legittimità costituzionale che, con la presente ordinanza, incidentalmente si pone.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna (Sezione seconda), sospende il giudizio e, ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci sulla rilevante e non manifestamente infondata questione di legittimità costituzionale dell'art. 16- septies, comma 2, lettera g) decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, come introdotto dalla legge di conversione, e cioè la legge 17 dicembre 2021, n. 215, per contrasto con gli articoli 24 e 113 Cost.

Manda alla Segreteria di comunicare alle parti la seguente ordinanza e di notificarla al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera di Deputati e al Presidente del Consiglio dei ministri.

Così deciso in Bologna nella Camera di consiglio del giorno 16 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Mozzarelli, Presidente, Estensore

Ines Simona Immacolata Pisano, Consigliere

Stefano Tenca, Consigliere

Il Presidente Estensore: MOZZARELLI

22C00133

N. 85

Ordinanza del 26 ottobre 2021 della Corte d'appello di Firenze nel procedimento civile promosso dal Ministero della giustizia contro Agostinelli Bianca ed altri

Processo civile - Equa riparazione per la violazione della ragionevole durata del processo - Rimedi preventivi - Previsione che, nei giudizi davanti alla Corte di cassazione, la parte ha diritto a depositare un'istanza di accelerazione almeno due mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 1-ter, comma 6.

CORTE DI APPELLO DI FIRENZE

SEZIONE IV CIVILE

La Corte di appello di Firenze, Sezione quarta Civile, in persona dei magistrati:

dott. Ernesto Covini - Presidente

dott.ssa Giulia Conte - Consigliere

dott. Marco Cecchi - Consigliere Relatore



a scioglimento della riserva formulata all'udienza del 21 ottobre 2021 ha pronunciato la seguente ordinanza promossa da:

Ministero della giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, domiciliato presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato, che lo rappresenta e difende *ex-lege*;

Parte opponente

contro

Agostinelli Bianca (codice fiscale GSTBNC54E69G210G) nata a Pacentro (AQ) il 29/05/1954 e residente in Sulmona (AQ) Via Montesanto 75/G;

Angelone Salvatore (codice fiscale NGLSVT57T311804U) nato a Sulmona (AQ) il 31/12/1957 e residente in Sulmona (AQ) Viale XXV Aprile, 32;

Bellotta Daniela Patrizia (codice fiscale BLLDLL51A41L334E) nata a Trasacco (AQ) il 1°/01/1951 e residente in Avezzano (AQ) Via Vezio Vezziano, 4;

Bisconti Anna (codice fiscale BSCNNA57L70F604N) nata a Monteroni (LE) il 30/07/1957 e residente in Roma (RM) Via Gomenizza 50;

Bonaldi Maria Rosa (codice fiscale BNLNRS63A64L781V) nata a Verona (VR) il 24/01/1963 e residente in Castel D'Azzano (VR) Via Degli Alpini 97;

Busetto Donatella (codice fiscale BSTDTL53C43L736I) nata a Venezia (VE) il 03/03/1953 e residente in Venezia (VE) Via Cannaregio 915A;

Businaro Ivana (codice fiscale BSNVNI56T711781H) nata a Verona (VR) il 31/12/1956 e residente in Verona (VR) Via Della Concordia 8;

Calisi Paolo (codice fiscale CLSPLA56S13H974A) nato a Sanluri (CA) il 13/11/1956 e residente in Avezzano (AQ) Via Piero Gobetti 6;

Camerini Roberto (codice fiscale CMRRRT58B14A515X) nato a Avezzano (AQ) il 14/02/1958 e residente in Avezzano (AQ) Via Leone Marsicano 18;

Capannolo Domenico (codice fiscale CPNDNC64P20A345K) nato a L'Aquila (AQ) il 20/09/1964 e residente in L'Aquila (AQ) Via Beato Cesidio 9;

Caretta Marisa (codice fiscale CRTMRS56B67I326S) nata a Sante Marie (AQ) il 27/02/1956 e residente in Tagliacozzo (AQ) Via Madonna Della Stella, 37;

Castorani Pietrino (codice fiscale CSTPRN44H29L103O) nato a Teramo (TE) il 29/06/1944 e residente in Torricella Sicura (TE) G. Romani 35;

Cicconi Enrico (codice fiscale CCCNRC6OH08L103A) nato a Teramo (TE) il 08/06/1960 e residente in Teramo (TE) Via Teatro Antico 18;

Cornice Lucia (codice fiscale CRNLUC56T44F942D) nata a Notaresco (TE) il 04/12/1956 e residente in Castellalto (TE) Via Po - Castelnuovo V. 9/A;

Cortesi Enrico (codice fiscale CRTNRC60E26D969V) nato a Genova (GE) il 26/05/1960 e residente in L'Aquila (AQ) Via A Diaz 6;

Cotellessa Fabio (codice fiscale CTLFBA67CO2E435Q) nato a Lanciano (CH) il 02/03/1967 e residente in Teramo (TE) Via Maria Palma Mezzopreti 3;

D'Amore Anna (codice fiscale DMRNNA61C67C632Z) nata a Chieti (CH) il 27/03/1961 e residente in Sulmona (AQ) Via F.P. Michetti 2;

D'Emilio Mirella (codice fiscale DMLMLL46E52G482I) nata a Pescara (PE) il 12/05/1946 e residente in Avezzano (AQ) Via Dei Laghi 34;

D'Eramo Gaetano (codice fiscale DRMGTN67T241804C) nato a Sulmona (AQ) il 24/12/1967 e residente in Sulmona (AQ) Via Properzio 4;

De Santis Patrizia (codice fiscale DSNPRZ58M60H501D) nata a Roma (RM) 20/08/1958 e residente in Roma (RM) Via Eugenio Gra 15;

Del Roscio Donatella (codice fiscale DLRDTL55H66A345E) nata a L'Aquila (AQ) il 26/06/1955 e residente in Avezzano (AQ) Via delle Olimpiadi 2;

Dell'Olio Carla (codice fiscale DLLCRL63A41A515P) nata a Avezzano (AQ) il 01/01/1963 e residente in Avezzano (AQ) Via Collerotondo 74;



Di Benedetto Maria Rita (codice fiscale DBNMRT66L58A515N) nata a Avezzano (AQ) il 18/07/1966 e residente in Magliano De' Marsi (AQ) Via P. Panfilo 39;

Di Censo Vincenzo (codice fiscale DCNVCN42R23A100T) nato a Aielli (AQ) il 23/10/1942 e residente in Avezzano (AQ) Via Pietro Godetti 2;

Di Cuffa Antonio (codice fiscale DCFNTN50A14D440Z) nato a Esperia (FR) il 14/01/1950 e residente in Verona (VR) Via Luciano Marchi 10;

Di Diodato Rolando (codice fiscale DDDRND53C06G608D) nato a Pietracamela (TE) il 06/03/1953 e residente in Pietracamela (TE) Frazione Intermesoli - V. degli Orti 65;

Di Nucci Dario (codice fiscale DNCBRA61L13F942V) nato a Notaresco (TE) il 13/07/1961 e residente in Teramo (TE) Circ. Ragusa 82;

Di Felice Maria Teresa (codice fiscale DFLMTR38T70E811Q) nata a Magliano De' Marsi (AQ) il 30/12/1938 e residente in Avezzano (AQ) P.zza Ercole Nardelli 2;

Di Fiore Alessandro (codice fiscale DFRLSN64C161804C) nato a Sulmona (AQ) il 16/03/1964 e residente in Sulmona (AQ) P.zza Garibaldi 70;

Di Rinaldo Giuseppina (codice fiscale DRNGPP56B51L103G) nata a Teramo (TE) il 11/02/1956 e residente in Teramo (TE) Via Briotti 12;

Di Sano Maria (codice fiscale DSNMRA60D66H402Z) nata a Rocca Di Mezzo (AQ) il 26/04/1960 e residente in Avezzano (AQ) Via Ferruccio Parri 15;

Di Silvestre Ferdinando (codice fiscale DSLFDN58S26F747R) nato a Morro D'Oro (TE) il 26/11/1958 e residente in Teramo (TE) Via Bona Giovanni, 9B;

Di Stefano Antonio (codice fiscale DSTNTN51C01C169X) nato a Castelli (TE) il 01/03/1951 e residente in Colledara (TE) frazione Ornano Piccolo;

Doschi Fabrizio (codice fiscale DSCFRZ64L18A515I) nato a Avezzano (AQ) il 18/07/1964 e residente in Cerchio (AQ) C.da Santa Monica Snc;

Fabris Nadia (codice fiscale FBRNDA47P61Z326M) nata a Tripoli (EE) il 21/09/1947 e residente in Santarcangelo Di Romagna (RN) Via I. Nievo 3;

Faenza Bruno (codice fiscale FNZBRN55A01A515N) nato a Avezzano (AQ) il 01/01/1955 e residente in Tagliacozzo (AQ) Via Aquila 31;

Farina Giampietro (codice fiscale FRNGPT62TO8C517F) nato a Cermignano (TE) il 08/12/1962 e residente in Morro D'Oro (TE) Contrada Pagliare, Snc;

Ferrari Giovanni (codice fiscale FRRGNN55R21H604G) nato a Roverbella (MN) il 21/10/1955 e residente in Verona (VR) Via F. Paiola 65;

Gennuso Franca (codice fiscale GNNFNC60L45D960M) nata a Gela (CL) il 05/07/1960 e residente in Avezzano (AQ) Via Palermo 29;

Giardino Ivana (codice fiscale GRDVNI61M68A662R) nata a Bari (BA) il 28/08/1961 e residente in Sulmona (AQ) Via Pola 6-4/G;

Giuliani Camillo (codice fiscale GLNCLL54A17G482X) nato a Pescara (PE) il 17/01/1954 e residente in Montesilvano (PE) Corso Umberto 219;

Golfetto Giuseppe (codice fiscale GLFGPP52T28G224F) nato a Padova (PD) il 28/12/1952 e residente in Padova (PD) Via Tiziano Aspetti 6;

Innocenzi Ubaldo (codice fiscale NNCBLD54P14A515Z) nato a Avezzano (AQ) il 14/09/1954 e residente in Avezzano (AQ) Via L. Andrea, 62;

Lanuti Angelo Divino (codice fiscale LNTNGL51H08A515R) nato a Avezzano (AQ) il 08/06/1951 e residente in Avezzano (AQ) Via Dei Tulipani 41/D;

Leonardi Giovanni (codice fiscale LNRGNN53A22G200W) nato a Ovindoli (AQ) il 22/01/1953 e residente in Avezzano (AQ) Via Piero Gobetti 10;

Leonorini Massimo (codice fiscale LNRMSM53A18H501O) nato a Roma (RM) il 18/01/1953 e residente in Santarcangelo Di Romagna (RN) Via I. Nievo 3;

Lombardo Cinzia (codice fiscale LMBCNZ62B43L781X) nata a Verona (VR) il 03/02/1962 e residente in Castel D'Azzano (VR) Via Degli Alpini 89;



Maiezza Armando (codice fiscale MZZRND48A29A667D) nato a Barisciano (AQ) il 29/01/1948 e residente in Barisciano (AQ) Via Provinciale 43;

Mangiarelli Guerino (codice fiscale MNGGRN53P29I804V) nato a Sulmona (AQ) il 29/09/1953 e residente in Sulmona (AQ) Via Cappuccini 138;

Mariani Giovanna (codice fiscale MRNGNN57M69B606I) nata a Canistro (AQ) il 29/08/1957 e residente in Canistro (AQ) Via Padre Gervasio Mariani 8;

Marinucci Marziana (codice fiscale MRNMZN59S51A100N) nata a Aielli (AQ) il 11/11/1959 e residente in Aielli (AQ) Via Stazione 67;

Masci Dino (codice fiscale MSCDNI53R14G507M) nato a Turania (RI) il 14/10/1953 e residente in Carsoli (AQ) Via Di Villaromana 781C;

Mastropietro Patrizia (codice fiscale MSTPRZ65E57A345R) nata a L'Aquila (AQ) il 17/05/1965 e residente in L'Aquila (AQ) via Carlo De Paulis 25;

Maurizi Fabio (codice fiscale MRZFBA63S28A515L) nato a Avezzano (AQ) il 28/11/1963 e residente in Roma (RM) Via Cicolana 12;

Meogrossi Giovanni (codice fiscale MGRGNN59R15C492K) nato a Cerchio (AQ) il 15/10/1959 e residente in Cerchio (AQ) Via Maccale' 13;

Meschieri Illidia (codice fiscale MSCLDB49D57G492G) nata a Pescina (AQ) il 17/04/1949 e residente in Ortona Dei Marsi (AQ) Via Trieste 5;

Morgante Giuseppina (codice fiscale MRGGPP60C67L025O) nata a Tagliacozzo (AQ) il 27/03/1960 e residente in Tagliacozzo (AQ) Via Belvedere 8;

Moro Luigi (codice fiscale MROLGU45POIL334J) nato a Trasacco (AQ) il 01/09/1945 e residente in Trasacco (AQ) Via Monte Carbonaro 25;

Nonni Giampietro (codice fiscale NNNGPT51T17C426Z) nato a Celano (AQ) il 17/12/1951 e residente in Avezzano (AQ) Via Garibaldi, 191;

Oddi Mirella (codice fiscale DDOMLL54M44L334W) nata a Trasacco (AQ) il 04/08/1954 e residente in Avezzano (AQ) Via Mich. Buonarroti 27;

Orlandi Ida Elisabetta (codice fiscale RLNDSB53B56A515O) nata a Avezzano (AQ) il 16/02/1953 e residente in Avezzano (AQ) Via Monte D'Oro 5;

Pallotta Marcello (codice fiscale PLLMCL59M19I804O) nato a Sulmona (AQ) il 19/08/1959 e residente in Fagnano Alto (AQ) Via Colvetto 7;

Parisse Bruna (codice fiscale PRSBRN53P60G492F) nata a Pescina (AQ) il 20/09/1953 e residente in Avezzano (AQ) Via Delle Olimpiadi 15;

Pecorelli Angela (codice fiscale PCRNGL52S55I804D) nata a Sulmona (AQ) il 15/11/1952 e residente in Avezzano (AQ) Via Ugo La Malfa 37;

Pellegrini Maurizio (codice fiscale PLLMRZ59D30A401B) nato a Ariccia (RM) il 30/04/1959 e residente in Roma (RM) Viale Cad. Guerra Di Liberazione 257;

Peron Carla (codice fiscale PRNCRL55H47L736H) nata a Venezia (VE) il 07/06/1955 e residente in Spinea (VE) Via Buonarroti 16;

Petronio Elisabetta (codice fiscale PTRLBT49P58C083T) nata a Castel Del Monte (AQ) il 18/09/1949 e residente in L'Aquila (AQ) Via Edoardo Scarfoglio 38;

Piocchi Bianca Anna (codice fiscale PCCBCN59P47G000F) nata a Porto Cesareo (LE) il 07/09/1959 e residente in Venezia Mestre (VE) Via Antonio De Fanti, 6;

Piscitani Gaetano (codice fiscale PSCGTN61D22C096M) nato a Castel Di Sangro (AQ) il 22/04/1961 e residente in L'Aquila (AQ) Via Dei Frentani 5;

Pomponio Luciana (codice fiscale PMPLCN57R44A515L) nata a Avezzano (AQ) il 04/10/1957 e residente in Luco Dei Marsi (AQ) Via Fosse Ardeatine 16;

Salvatore Mirella (codice fiscale SLVMLL62B50E307H) nata a Introdacqua (AQ) il 10/02/1962 e residente in Introdacqua (AQ) Viale Europa 26;

Salvatorelli Paola (codice fiscale SLVPLA62P49L103L) nata a Teramo (TE) il 09/09/1962 e residente in Teramo (TE) Via Vincenzo Pilotti 16;



Salvioni Paolo (codice fiscale SLVPLA41A26L334G) nato a Trasacco (AQ) il 26/01/1941, residente a Trasacco (AQ);

Santomaggio Franca (codice fiscale SNTFNC54R41A515S) nata a Avezzano (AQ) il 01/10/1954 e residente in Avezzano (AQ) Via Carso I;

Scalzini Donatella (codice fiscale SCLDTL61P70A345T) nata a L'Aquila (AQ) il 30/09/1961 e residente in L'Aquila (AQ) Viale Aldo Moro 11;

Scamperle Giuseppe (codice fiscale SCMGPP47L18L781C) nato a Verona (VR) il 18/07/1917 e residente in Sona (VR) Via Volturno 23;

Schiona Alessandro (codice fiscale SCHLSN52L09G482F) nato a Pescara (PE) il 09/07/1952 e residente in Teramo (TE) Via Pilotti 13;

Sciaccia Maria Carolina (codice fiscale SCCMCR44D47F250G) nata a Misterbianco (CT) il 07/04/1944 e residente in Verona (VR) Via Gino Compri 2;

Sessa Vincenzina (codice fiscale SSSVCN58S561805S) nata a Solofra (AV) il 16/11/1958 e residente in Sulmona (AQ) Via Staz. Introdacqua 10;

Simone Paola (codice fiscale SMNPLA60C47A515B) nata a Avezzano (AQ) il 07/03/1960 e residente in Avezzano (AQ) Via Piero Gobetti 6;

Simonetti Daniela (codice fiscale SMNDNLS9A65C426S) nata a Celano (AQ) il 25/01/1959 e residente in Celano (AQ) Via S. Maria 38;

Soricone Cesidia Maria Luisa (codice fiscale SRCCDM54M58G492N) nata a Pescina (AQ) il 18/08/1954 e residente in Avezzano (AQ) Via America 9;

Speri Lia (codice fiscale SPRLIA54H67F861W) nata a Negrar (VR) il 27/06/1954 e residente in Verona (VR) Via U Marotto 9;

Stati Anna Rita (codice fiscale STTNRT63S41A515Q) nata a Avezzano (AQ) il 01/11/1963 e residente in Avezzano (AQ) Via Molise 60;

Sturba Marcello (codice fiscale STRMCL47R16L103V) nato a Teramo (TE) il 16/10/1947 e residente in Torricella Sicura (TE) Piano Grande 82;

Taccone Alessandra (codice fiscale TCCLSN69M14A515G) nato a Avezzano (AQ) il 14/08/1969 e residente in Avezzano (AQ) Via Monfalcone 10;

Taddei Marilena (codice fiscale SLVBRN53B22H501U) nata a Roma (RM) il 22/02/1953 e residente in Magliano De Marsi (AQ) Via Demetrio 16;

Tatananni Emanuela (codice fiscale TTNMNL68P65A345J) nata a L'Aquila (AQ) il 25/09/1968 e residente in L'Aquila (AQ) Strada Prov.le per Bagno 5;

Tessicini Elsa (codice fiscale TSSLSE54D51I804G) nata a Sulmona (AQ) il 11/04/1954 e residente in Sulmona (AQ) Via Cappuccini 156/A;

Testa Anidea (codice fiscale TSTNDA49R49A515O) nata a Avezzano (AQ) il 09/10/1949 e residente in Avezzano (AQ) Via Enrico Cialdini 34;

Tolo Narcisa (codice fiscale TOLONCS60S66F508B) nata a Monteforte D'Alpone (VR) il 26/11/1960 e residente in Monteforte D'Alpone (VR) Via Renato Zoppi 6;

Tommarelli Rita (codice fiscale TMMRTI55P44L103F) nata a Teramo (TE) 04/09/1955 e residente in Teramo (TE) Via Manbelli 7 - Piano Della Lente;

Trognoni Paola (codice fiscale TRGPLA61M62H501A) nata a Roma (RM) il 22/08/1961 e residente in Roseto degli Abruzzi (TE) Corso Umberto I 21;

Trucco Guido (codice fiscale TRCGDU52E13F839T) nato a Napoli (NA) il 13/05/1952 e residente in Villafranca di Verona (VR) Via Nino Bixio 298;

Valente Maria Vittoria (codice fiscale VLNMVT64T63F022L) nata a Massa D'Albe (AQ) il 23/12/1964 e residente in Avezzano (AQ) Via degli Eroi 4;

Valentini Graziella Domenica (codice fiscale VLNGZL60D50A345D) nata a L'Aquila (AQ) il 10/04/1960 e residente in L'Aquila (AQ) Via Mario Tradardi 7;

Valentino Maria Leonarda (codice fiscale VLNMLN54A66A455G) nata a Arano (NA) il 26/01/1954 e residente in Giulianova (TE) Via Annunziata 95;



Veri Paola (codice fiscale VREPLA59S69F205J) nata a Milano (MI) il 29/11/1959 e residente in Pescara (PE) Via Pantini 60;

Venanzi Militina (codice fiscale VNNMTN58D66F022O) nata a Massa D'Albe (AQ) il 26/04/1958 e residente in Massa D'Albe (AQ) Via Valle Lama 17;

Villari Antonella Esmeralda (codice fiscale VLLNNL62H61F839B) nata a Napoli (NA) il 21/06/1962 e residente in Verona (VR) Via Arno 2;

Vivio Liliana (codice fiscale VVILLN40A51A515Q) nata a Avezzano (AQ) il 11/01/1940 e residente in Avezzano (AQ) Via Franco Galeone 3;

Zantedeschi Olivia (codice fiscale ZNTLVO62D63L781C) nata a Verona (VR) il 23/04/1962 e residente in Verona (VR) C.da Campagnola 9/A;

tutti elettivamente domiciliati in Roma presso lo studio dell'avv. Ferdinando Enrico Abbate, che li rappresenta e difende come da procura in atti;

Parte opposta

Osserva

1. Con ricorso del 22 ottobre 2019 presentato avanti alla Corte d'appello di Firenze, i sopra indicati opposti hanno chiesto equa riparazione *ex* legge 89/2001 per l'eccessiva ed irragionevole durata di una procedura anch'essa per equa riparazione *ex* legge 89/2001 (a propria volta correlata ad un procedimento per equa riparazione, in questo caso svoltosi avanti alla Corte d'appello di Perugia), ottenendo così, il 6 novembre 2020, l'emissione di un decreto di ingiunzione in misura pari ad euro 240,00 per ciascun ricorrente (a fronte dell'importo di euro 600,00 per ciascun ricorrente, chiesto nel ricorso stesso);

2. Il Ministero della giustizia ha proposto opposizione nei confronti del predetto decreto adducendo che:

a. non vi è prova del danno, dal momento che — pur ammettendo che la giurisprudenza di legittimità è orientata in senso contrario —, ai fini in esame il giudizio presupposto (come detto, una procedura per equa riparazione *ex* legge 89/2001) non può considerarsi in modo equivalente ad un giudizio ordinario, sì che la sua trattazione per un tempo «non ragionevole» non attribuisce di per sé diritto al risarcimento occorrendo, a tal fine, la dimostrazione specifica del danno subito;

b. la domanda dei ricorrenti è inammissibile in quanto nel giudizio presupposto (la Pinto) non sono stati esperiti i rimedi preventivi dell'art. 1-ter legge 89/2001, in particolare non è stata depositata, avanti alla Corte di cassazione (anche avanti alla quale tale giudizio si era svolto, con successiva adozione di sentenza di cassazione con rinvio), l'istanza di accelerazione *ex* art. 1-ter, n. 6, legge 89/2001;

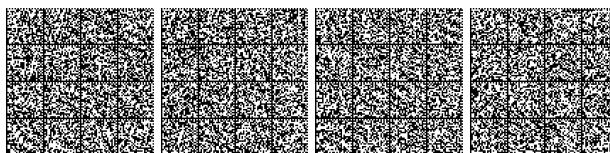
c. la domanda è inammissibile anche *ex* art. 2, comma 2-*sexies*, lettera g), legge 89/2001 in quanto relativa a causa presupposta (la già menzionata procedura per equa riparazione *ex* legge 89/2001) di valore «bagatellare» (in cui ad ognuno dei ricorrenti sono stati riconosciuti euro 240,00 che, peraltro, devono comunque essere ridotti alla minor misura di euro 180,00 ciascuno, in base al motivo esposto sub d);

d. il *quantum* riconosciuto a titolo indennitario è errato, dato che nel decreto opposto sono stati riconosciuti a tale titolo euro 240,00 per ciascuno dei ricorrenti mentre il valore della causa presupposta non supera l'importo di euro 180,00 per ciascuno dei ricorrenti medesimi (alla stregua dell'importo ivi riconosciuto a titolo di equa riparazione ai singoli ricorrenti), sì che comunque l'importo dovuto nella presente sede non può superare tale limite;

3. Gli opposti si sono costituiti contestando il fondamento dell'opposizione ed argomentando che:

A. il giudizio per equa riparazione promosso *ex* legge 89/2001 è un giudizio ordinario e come tale deve essere considerato sotto ogni aspetto;

B. il rimedio preventivo rappresentato dall'istanza di accelerazione non può considerarsi rilevante ai fini postulati dall'opponente, non essendo dato individuare quale procedimento alternativo diverrebbe possibile per effetto della sua proposizione; in tale prospettiva, ove la Corte ritenga invece applicabile la previsione in questione, gli opposenti sollevano questione di legittimità costituzionale, «dell'art. 1-ter, punto 6), della legge n. 89/2001 (così come inserito dall'art. 1, comma 777, lettera a, della legge n. 208/2015), per contrasto con l'art. 111, II comma, e con l'art. 117, comma 1, Cost., e, per suo tramite, con l'art. 6, par. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei



diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)», richiamando al riguardo, tra l'altro, il contenuto della sentenza 121/2020 della Corte costituzionale, che «non ha affermato la conformità alla Carta fondamentale dello Stato di tutti i “rimedi preventivi”, attualmente applicabili in tema di equa riparazione, ma solo di quelli che propongano “possibili, e concreti, ‘modelli procedimentali alternativi’, volti ad accelerare il corso del processo, prima che il termine di durata massima sia maturato”». ed evidenziando, in tal senso, come l'istanza di accelerazione non individui alcun modello procedimentale alternativo, come invece accade per gli altri rimedi preventivi indicati dall'art. 1-ter legge 89/2001;

C. il valore del giudizio presupposto non può essere ancorato a quanto concretamente riconosciuto ai ricorrenti, dal momento che il giudizio presupposto medesimo non si è ancora concluso (con conseguente possibilità di variazione della misura del risarcimento), sì che l'unico parametro certo è quello della domanda (pari ad euro 600,00 per ciascuno dei ricorrenti), che non può qualificarsi in termini «bagatellari»;

D. il criterio secondo cui il quantum risarcitorio deve essere determinato avendo a riferimento la misura del risarcimento riconosciuto nel giudizio presupposto presenta le medesime criticità evidenziate al punto C.

4. i motivi di opposizione sollevati da parte del Ministero ai punti *a)*, *c)* e *d)* non sembrerebbero in grado, nella particolare prospettiva decisionale da adottare nella presente sede, di condurre all'accoglimento dell'opposizione stessa. Ciò in quanto:

— in relazione al motivo sub *a)*, sembra condivisibile quanto dedotto dagli opposti nel senso che il giudizio *ex* legge 89/2001 integra gli estremi di un giudizio ordinario (tra molte, *cf.* Cassazione n. 5924 del 13 aprile 2012) e come tale deve essere considerato anche sotto profilo delle ricadute derivanti dalla sua eccessiva durata;

— in relazione ai motivi esposti da parte opponente sub *c)* e *d)*, appare anche in questo caso condivisibile l'approccio argomentativo degli opposti secondo cui, non essendo ancora definito il processo presupposto, l'unico parametro certo da prendere in considerazione è rappresentato dall'importo oggetto della domanda e non da quello oggetto della condanna; ciò anche in considerazione del fatto che l'art. 2, comma 2-sexies, lettera *g)*, legge 89/2001 (invocato da parte opponente onde desumere l'inammissibilità della domanda per tenuità della relativa pretesa economica) fa riferimento alla «irrisorietà della pretesa o del valore della causa, valutata anche in relazione alle condizioni personali della parte», indicando quindi come principale parametro di valutazione sul punto proprio la domanda della parte, mentre in ordine al valore della causa complessivamente intesa è sufficiente rilevare l'ingente numero dei ricorrenti (ognuno avente diritto all'importo riconosciuto); ciò, peraltro, al netto del fatto che l'importo di euro 240,00 (ma anche quello di euro 180,00 postulato da parte opponente) non può di per sé considerarsi «irrisorio»: al riguardo va evidenziato infatti, anche a titolo meramente esemplificativo, come il contributo *ex* art. 3, comma 3, decreto-legge 28 gennaio 2019 n. 4 (introduttivo del c.d. «reddito di cittadinanza», convertito con modifiche dalla legge 26 del 28 marzo 2019) relativo alla misura massima della componente integrativa di cui all'art. 1, lettera *b)*, preveda che tale misura sia concessa «...fino ad un massimo di 1.800 euro annui ai nuclei familiari residenti in abitazione di proprietà per il cui acquisto o per la cui costruzione sia stato contratto un mutuo da parte di componenti il medesimo nucleo familiare», il che equivale ad euro 150,00 mensili ed induce a ritenere che anche l'importo oggetto del presente contenzioso vada esente da qualificazioni in termini di irrisorietà.

5. In relazione poi al motivo di opposizione esposto sub *b)* e correlato al mancato esperimento del rimedio preventivo dell'istanza di accelerazione *ex* art. 1-ter, n. 6, legge 89/2001, deve invece osservarsi come presenti rilevanza la questione di legittimità costituzionale sollevata da parte degli opposti, non potendosi peraltro ritenere la stessa manifestamente infondata.

6. Quanto al profilo della rilevanza, va rilevato come non sia contestato nella presente procedura il fatto che gli odierni opposti non abbiano presentato istanza di accelerazione *ex* art. 1-ter, n. 6, legge 89/2001 (applicabile in effetti *ratione temporis*) nel corso del giudizio presupposto svoltosi avanti alla Corte di cassazione. Dunque, in considerazione del fatto che gli altri motivi dedotti da parte opponente non sembrerebbero in grado di condurre all'accoglimento dell'opposizione — sempre nella prospettiva decisionale sommaria propria della presente fase — ne consegue come l'opposizione stessa potrebbe, e dovrebbe, trovare accoglimento in forza dell'eccezione di inammissibilità fondata sulla mancata presentazione dell'istanza di accelerazione predetta (non potendosi peraltro argomentare nel senso dell'inapplicabilità della norma in questione nelle ipotesi in cui il giudizio presupposto sia anch'esso un procedimento per equa riparazione, avendo già sopra indicato come tale procedimento vada considerato, ai fini in esame, come un giudizio ordinario). La questione della legittimità costituzionale dell'art. 1-ter, n. 6, legge 89/2001, acquisisce dunque rilevanza nel contesto del presente giudizio, atteso che ove si facesse applicazione di tale norma dovrebbe accogliersi l'opposizione e non riconoscere alcun indennizzo agli odierni opposti.



7. Quanto invece alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale in esame, si evidenzia anzitutto come il quadro normativo di riferimento sia contraddistinto dalle seguenti norme:

— art. 1-*bis* legge 89/2001, il quale stabilisce che: «1. La parte di un processo ha diritto a esperire rimedi preventivi alla violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione stessa. 2. Chi, pur avendo esperito i rimedi preventivi di cui all'art. 1-*ter*, ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale a causa dell'irragionevole durata del processo ha diritto ad una equa riparazione»;

— art. 1-*ter* legge 89/2001, il quale prevede, al n. 6 — unica previsione che rileva nella presente sede — che: «Nei giudizi davanti alla Corte di cassazione la parte ha diritto a depositare un'istanza di accelerazione almeno due mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'art. 2, comma 2-*bis*»;

— art. 2, comma 1, legge 89/2001 il quale prevede che: «È inammissibile la domanda di equa riparazione proposta dal soggetto che non ha esperito i rimedi preventivi all'irragionevole durata del processo di cui all'art. 1-*ter*».

Deve quindi rilevarsi come la questione di legittimità costituzionale sollevata nel presente procedimento presenti caratteristiche di forte analogia con altre che, sottoposte al vaglio della Corte costituzionale, sono state decise nel senso dell'illegittimità costituzionale delle norme censurate.

In tale prospettiva vengono in rilievo:

— Corte costituzionale, sentenza n. 34/2019, con cui la Corte predetta ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 3, comma 23, dell'Allegato 4 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo) e dall'art. 1, comma 3, lettera a), numero 6, del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell'art. 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69).», evidenziandosi che:

- il predetto art. 54, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modifiche, prevede che «la domanda di equa riparazione non è proponibile se nel giudizio dinanzi al giudice amministrativo in cui si assume essersi verificata la violazione di cui all'art. 2, comma 1, legge 24 marzo 2001, n. 89, non è stata presentata l'istanza di prelievo di cui all'art. 71, comma 2, del codice del processo amministrativo»;

- la Corte costituzionale ha ritenuto che tale norma violi «l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 CEDU», rilevando in particolare che «Secondo la costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, i rimedi preventivi, volti ad evitare che la durata del procedimento diventi eccessivamente lunga, sono ammissibili, o addirittura preferibili, eventualmente in combinazione con quelli indennitari, ma ciò solo se «effettivi» e, cioè, nella misura in cui velocizzano la decisione da parte del giudice competente» e che «...mentre per la giurisprudenza europea il rimedio interno deve garantire la durata ragionevole del giudizio o l'adeguata riparazione della violazione del precetto convenzionale ed il rimedio preventivo è tale se efficacemente sollecitatorio — l'istanza di prelievo, entità riferimento l'art. 54, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008 (prima della rimodulazione, come rimedio preventivo, operata dalla legge n. 208 del 2015), non costituisce un adempimento necessario ma una mera facoltà del ricorrente (ex art. 71, comma 2, del codice del processo amministrativo, la parte «può» segnalare al giudice l'urgenza del ricorso), con effetto puramente dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera «prenotazione della decisione» (che può comunque intervenire oltre il termine di ragionevole durata del correlativo grado di giudizio), risolvendosi in un adempimento formale, rispetto alla cui violazione la, non ragionevole e non proporzionata, sanzione di improponibilità della domanda di indennizzo risulta non in sintonia né con l'obiettivo del contenimento della durata del processo né con quello indennitario per il caso di sua eccessiva durata»;

— Corte costituzionale, sentenza 169/2019, con cui la Corte ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera e), della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'art. 375 del codice di procedura civile), nel testo introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera a), n. 2, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134», evidenziandosi che:

- la norma in questione prevede(va) che nei giudizi penali nei quali il termine di durata ragionevole di cui all'art. 2-*bis* della legge n. 89 del 2001 fosse stato superato in epoca successiva alla sua entrata in vigore, la proponibilità della correlativa domanda di equa riparazione fosse subordinata alla presentazione dell'istanza di accelerazione nel processo penale;



- la Corte ha ritenuto che tale previsione sia in «contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 CEDU» dal momento che — richiamando la sopra ricordata sentenza n. 34/2019 — «Nel contesto della disposizione qui censurata, la suddetta istanza, non diversamente dall'istanza di prelievo nel processo amministrativo, non costituisce infatti un adempimento necessario ma una mera facoltà dell'imputato e non ha — ciò che è comunque di per sé decisivo — efficacia effettivamente acceleratoria del processo. Atteso che questo, pur a fronte di una siffatta istanza, può comunque proseguire e protrarsi oltre il termine di sua ragionevole durata, senza che la violazione di detto termine possa addebitarsi ad esclusiva responsabilità del ricorrente»;

— Corte costituzionale, sentenza 121/2020, con cui, pur dichiarando «non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1-*bis*, comma 2, 1-*ter*, comma 1, e 2, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'art. 375 del codice di procedura civile), sollevata, in riferimento agli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848», la Corte ha nel contempo evidenziato, con riferimento al rimedio preventivo preso in considerazione (l'istanza di decisione a seguito di trattazione orale *ex art. 281-sexies c.p.c.*), che «...diversamente dalle istanze di prelievo nel processo amministrativo e di accelerazione nel processo penale, in questo caso non si tratta, appunto, di un mero invito al giudice volto ad accelerare lo svolgimento del processo, bensì del concreto suggerimento di modelli sub-procedimentali (rientranti nel quadro dei procedimenti decisorii previsti dal regime processuale), teleologicamente funzionali al raggiungimento di tale scopo, con effettiva valenza sollecitatoria»;

— Corte costituzionale, sentenza 175/2021, con cui la Corte predetta ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, in relazione all'art. 1-*ter*, comma 2, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'art. 375 del codice di procedura civile), nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 777, lettere *a*) e *b*), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», evidenziandosi che:

- la norma censurata prevede l'inammissibilità della domanda di equa riparazione da parte del soggetto che, nel caso di specie, non abbia depositato nel processo penale «personalmente o a mezzo di procuratore speciale, un'istanza di accelerazione almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'art. 2, comma 2-*bis*.»;

- la Corte costituzionale ha ritenuto sul punto che «Il deposito dell'istanza di accelerazione nel processo penale, pur presentato come diritto alla stregua dell'art. 1-*bis*, comma 1, della legge n. 89 del 2001, opera, piuttosto, come un onere, visto che il mancato adempimento, in base al comma 1 del successivo art. 2, comporta l'inammissibilità della domanda di equa riparazione. Tuttavia, la presentazione dell'istanza, che pur deve intervenire almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini ragionevoli fissati per ciascun grado dall'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, non offre alcuna garanzia di contrazione dei tempi processuali, non innesta un modello procedimentale alternativo e non costituisce perciò uno strumento a disposizione della parte interessata per prevenire l'ulteriore protrarsi del processo, né implica una priorità nella trattazione del giudizio, come chiarisce il comma 7 dell'art. 1-*ter* della stessa legge, in base al quale restano fermi, nella formazione dei ruoli di udienza e nella trattazione dei processi, i criteri dettati dall'art. 132-*bis* del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale)».

Il contenuto delle predette sentenze della Corte costituzionale appare quindi caratterizzato dalla valutazione in termini di illegittimità costituzionale di quei rimedi preventivi (valorizzati dall'art. 2, n. 1, legge 89/2001 - mediante il riferimento all'art. 1-*ter* della medesima legge — in termini di inammissibilità della domanda di equa riparazione) che rappresentano l'esercizio di una mera facoltà della parte concitata alla manifestazione di un interesse già incardinato nel processo in capo alla parte stessa, senza essere dotati di alcuna effettiva efficacia acceleratoria del processo, dal momento che quest'ultimo può comunque protrarsi oltre il termine di ragionevole durata anche in presenza dell'esperimento del rimedio in questione, non offrendo quindi alcuna garanzia di contenimento dei tempi processuali e non innestando modelli procedimentali alternativi in grado di condurre a tale risultato.

In tale prospettiva si evidenzia, con riferimento al caso di specie, come l'istanza di accelerazione depositata nel giudizio avanti alla Corte di cassazione rappresenti un tipo di rimedio preventivo gravato dalle medesime caratteristiche sopra evidenziate e che hanno già condotto la Corte costituzionale a dichiarare l'illegittimità costituzionale di analoghe previsioni. Anche in questo caso, infatti, si è in presenza di un rimedio che non presenta alcuna effettiva efficacia acceleratoria del processo, che non introduce modelli procedimentali alternativi e che non comporta alcuna garanzia di contrazione dei tempi del processo, integrando l'esercizio di una facoltà della parte che, sostanzialmente, ribadisce in questo modo un interesse che è già incardinato in capo ad essa.



8. Sulla base delle considerazioni esposte emerge dunque sia la rilevanza, nel caso di specie, che la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-ter, n. 6), della legge n. 89/2001 (così come inserito dall'art. 1, comma 777, lettera a, della legge n. 208/2015), per contrasto con l'art. 111, comma 2, e con l'art. 117, comma 1, Cost., e, per suo tramite, con gli articoli 6, par. 1, e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

9. Occorre dunque sospendere il presente procedimento e rimettere immediatamente gli atti alla Corte costituzionale al fine di decidere sulla prospettata questione di legittimità costituzionale.

P. Q. M.

La Corte d'appello di Firenze, visti l'art. 134 Cost. e l'art. 23 n. 87/1953,

1. dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 111, comma 2, ed all'art. 117, comma 1, Cost., e, per suo tramite, agli articoli 6, par. 1, e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-ter, n. 6), della legge n. 89/2001 (così come inserito dall'art. 1, comma 777, lettera a, della legge n. 208/2015);

2. dispone la sospensione del presente procedimento ed ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri oltre che comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

3. dispone l'immediata trasmissione degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Manda alla cancelleria per le notificazioni, le comunicazioni e gli altri adempimenti di competenza.

Firenze, così deciso nella Camera di consiglio del 21 ottobre 2021.

Il Presidente: COVINI

22C00134

N. 86

Ordinanza del 16 giugno 2022 del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sul ricorso proposto da R.T. contro ATS C. m. di M. e ASST F.-S.

Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Previsione di obblighi vaccinali per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario (nel caso di specie: operatrice socio-sanitaria dipendente di azienda socio sanitaria territoriale) - Previsione che l'atto di accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale determina l'immediata sospensione dall'esercizio della professione sanitaria e che per il periodo di sospensione non sono dovuti né la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati - Omessa previsione, a fronte del prolungamento dell'obbligo vaccinale per il personale sanitario sino al 31 dicembre 2022, di adeguate misure di sostegno volte a soddisfare i bisogni primari dell'individuo.

- Decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, art. 4, comma 5, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera b), del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2022, n. 3, "e successive modificazioni".



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA

SEZIONE PRIMA

Ha pronunciato la presente Ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2219 del 2021, proposto da R. T., rappresentata e difesa dall'avvocato Silvia Pini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

CONTRO

ATS - C. m di M., in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dall'avvocato Simona Falconieri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

ASST - F. -S., in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dall'avvocato Annalisa Avolio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

PER L'ANNULLAMENTO

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

dell'atto di accertamento dell'inosservanza dell'obbligo vaccinale prot. n. del, adottato dell'ATS - Città m di M., ai sensi dell'art. 4, comma 6, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito con modificazioni nella legge 28 maggio 2021, n. 76, comunicato in data 23 settembre 2021, con conseguente sospensione della ricorrente dal diritto di svolgere prestazioni o mansioni che implicano contatti interpersonali o comportano, in qualsiasi forma, il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2;

della nota prot. n. del, con la quale la ASST - F. - S. ha sospeso la dipendente dal servizio;

di ogni altro atto presupposto, consequenziale e connesso, anche non conosciuto;

per quanto riguarda l'istanza cautelare notificata in data 28 marzo 2022, depositata in data 29 marzo 2022:

della missiva prot. del, ritirata in data, con cui la ASST ha comunicato alla ricorrente, ai sensi del novellato art. 4 del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito con modificazioni nella legge 28 maggio 2021, n. 76, ad opera del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172, convertito nella legge 21 gennaio 2022, n. 3, l'immediata sospensione dal servizio senza retribuzione ed altri compensi od emolumenti, comunque denominati.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'ATS - C. m di M. e dell'ASST - F. - S.;

Vista l'istanza cautelare notificata il 28 marzo 2022 e depositata il 29 marzo 2022;

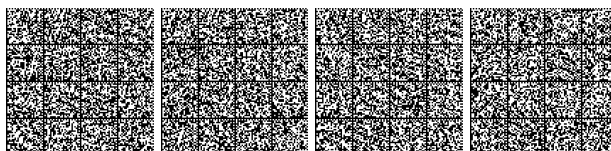
Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 21° aprile 2022 la dott.ssa Rosanna Perilli e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

1. Dall'..... la ricorrente svolge l'attività lavorativa di operatrice socio-sanitaria alle dipendenze dell'ASST - F. -S. (d'ora in avanti solo l'ASST), con contratto di lavoro a tempo pieno ed indeterminato, per la quale percepisce lo stipendio tabellare base di (documento n. 4 dell'indice di parte ricorrente).

Con atto del, comunicato in data, l'ATS - C. m di M. (d'ora in avanti solo l'ATS) ha accertato che la ricorrente non ha ottemperato all'obbligo vaccinale imposto agli esercenti le professioni sanitarie ed agli operatori di interesse sanitario dall'art. 4, comma 1, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito nella legge 28 maggio 2021, n. 76, nella formulazione vigente *ratione temporis*.

In data l'ASST ha comunicato alla ricorrente «la sospensione dal diritto di svolgere prestazioni o mansioni che implicano contatti interpersonali o comportano, in qualsiasi altra forma, il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2», ai sensi dell'art. 4, comma 6, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito nella legge 28 maggio 2021, n. 76, nella formulazione vigente *ratione temporis*.



1.1. Con il ricorso introduttivo la ricorrente ha domandato l'annullamento sia dell'atto con il quale l'ATS ha accertato l'inosservanza dell'obbligo vaccinale che della comunicazione con la quale l'ASST l'ha sospesa dall'attività lavorativa, per i seguenti motivi:

a) per violazione del procedimento di cui all'art. 4, commi 5 e 6, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito nella legge 28 maggio 2021, n. 76, nella formulazione vigente *ratione temporis*, per mancata comunicazione degli inviti a produrre la documentazione comprovante l'omissione o il differimento della vaccinazione, la cui ricezione le avrebbe consentito di ottenere il differimento della vaccinazione e di evitare tutti i pregiudizi conseguenti alla immediata sospensione dall'attività lavorativa (primo motivo di ricorso);

b) per contrasto dell'obbligo vaccinale di cui all'art. 4, comma 1, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito nella legge 28 maggio 2021, n. 76, con gli articoli 3, 13, 32 e 36 della Costituzione e con i principi di uguaglianza e ragionevolezza.

In particolare, la ricorrente ha censurato le carenze informative sull'efficacia dei vaccini nella prevenzione del contagio da SARS-CoV-2, sulla durata dell'immunizzazione e sugli effetti avversi conseguenti alla loro somministrazione nonché l'assenza dell'istituzione di una funzione di farmacovigilanza attiva (secondo motivo di ricorso);

c) per violazione del divieto di discriminazione sui luoghi di lavoro - di cui agli articoli 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, 3 e 36 della Costituzione - dei lavoratori del settore sanitario che, nell'esercizio della libertà di autodeterminazione nella scelta dei trattamenti sanitari, abbiano ritenuto di non sottoporsi alla vaccinazione obbligatoria (terzo motivo di ricorso);

d) per violazione degli articoli 3 e 5 della legge 22 dicembre 2017, n. 219, i quali sanciscono rispettivamente il diritto di essere informati in modo completo, aggiornato e comprensibile dei benefici e dei rischi conseguenti ai trattamenti sanitari ed il diritto di rifiutarli (quarto motivo di ricorso);

e) per la contrarietà dell'imposizione di un trattamento sperimentale, del quale non sono noti né l'efficacia né gli effetti avversi, con gli articoli 2 e 4 del regolamento n. 507/2006/CE, con gli articoli 3, 35 e 38 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, con i principi etici per la ricerca biomedica che coinvolge esseri umani, contenuti nella Dichiarazione di Helsinki, con i principi di precauzione e di proporzionalità e con l'art. 32 della Costituzione (quinto motivo di ricorso).

1.2. Hanno resistito al ricorso l'ASST F. -S. e l'ATS della C. m di M. ed hanno preliminarmente eccepito il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, in quanto la controversia avente ad oggetto l'annullamento del provvedimento di sospensione del dipendente di un ente sanitario dall'attività lavorativa attiene al rapporto di lavoro contrattualizzato ed è devoluta, ai sensi dell'art. 63, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, alla giurisdizione del giudice ordinario.

L'ATS della C. m di M. ha altresì eccepito che:

a) in base al criterio del *petitum* sostanziale, la presente controversia, la quale involge la tutela di «diritti soggettivi assoluti e di rango primario», come il diritto «a non essere discriminato» sul lavoro e il diritto «a non essere sottoposto ad un determinato trattamento sanitario», è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario;

b) la norma attribuisce all'azienda sanitaria locale un potere affatto vincolato che non è idoneo «a far degradare i diritti soggettivi, dei quali si lamenta la violazione, ad interessi legittimi, con conseguente attribuzione della presente controversia, secondo l'ordinario criterio di riparto, alla giurisdizione del giudice ordinario.

1.3. Con decreto cautelare n. 1403 del 17 dicembre 2021 il Presidente del Tribunale, ravvisata la possibile fondatezza della violazione procedimentale eccepita con il primo motivo di ricorso, ha sospeso l'efficacia degli atti impugnati, ai fini del reintegro in servizio della ricorrente e della sua destinazione allo svolgimento di prestazioni o mansioni che non implicano contatti interpersonali e non comportano il rischio di diffusione del contagio.

1.4. Con ordinanza n. 127 del 28 gennaio 2022 il Tribunale ha respinto la domanda cautelare della ricorrente per carenza dei requisiti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*, in quanto la stessa, pur avendo nelle more ricevuto dall'ATS i relativi inviti, non ha prodotto la documentazione necessaria ad ottenere l'esenzione dalla vaccinazione o il suo differimento né ha provato di essersi vaccinata.

1.5. Nelle more, l'art. 4 del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito nella legge 28 maggio 2021, n. 76, è stato modificato ad opera del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172, convertito nella legge 21 gennaio 2022, n. 3, per cui l'ASST F. -S., con nota prot. n., comunicata in data, ha disposto l'immediata sospensione della ricorrente dal servizio senza corresponsione della retribuzione e di altri compensi od emolumenti, comunque denominati.



1.6. Con istanza notificata in data 28 marzo 2022, da qualificarsi come atto per motivi aggiunti, la ricorrente ha invocato la concessione di idonee misure cautelari per evitare il grave pregiudizio e il danno irreparabile alla soddisfazione delle sue essenziali esigenze di vita, derivante dalla sospensione dal servizio con integrale privazione del trattamento retributivo, anche in forma di riconoscimento di un assegno di natura assistenziale.

La ricorrente ha pertanto chiesto al Tribunale di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 5, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito nella legge 28 maggio 2021, n. 76, come riformulato dal decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172, convertito nella legge 21 gennaio 2022, n. 3, nella parte in cui non contempla l'attribuzione di un assegno alimentare al dipendente sospeso dal servizio, per l'intera durata del periodo di sospensione, per violazione degli articoli 3 e 32, comma secondo, della Costituzione.

In particolare, la ricorrente ha contestato la disparità di trattamento dei dipendenti del comparto sanitario, sospesi dal servizio per inadempimento dell'obbligo vaccinale, rispetto ai dipendenti del medesimo comparto sospesi cautelativamente dal servizio in pendenza di un procedimento disciplinare o penale, ai quali vengono invece corrisposte delle indennità e degli emolumenti, ed anche rispetto agli altri dipendenti pubblici e privati, ai quali viene comunque corrisposto, sempre nelle ipotesi di sospensione cautelare dal servizio, un assegno di natura assistenziale.

1.7. Con memoria depositata il 15 aprile 2022, l'ASST F. -S., ha invocato la declaratoria di inammissibilità dell'istanza cautelare notificata in data 28 marzo 2022, per mancata impugnazione della deliberazione n. del, con la quale il Direttore generale ha disposto la sospensione della ricorrente dal servizio e dalla retribuzione.

1.8. Alla camera di consiglio del 21 aprile 2022, fissata per la trattazione della domanda cautelare, la causa è stata discussa e trattenuta in decisione e la domanda cautelare è stata decisa con separata ordinanza.

2. L'art. 4 del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito con modificazioni nella legge 28 maggio 2021 n. 76, ha introdotto, per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario, l'obbligo temporaneo di sottoporsi a vaccinazione gratuita per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2, salvo le eccezioni dell'omissione o del differimento della vaccinazione, in caso di accertato pericolo per la salute (commi 1 e 2).

La disposizione, nel testo vigente sino al 26 novembre 2021:

a) ha previsto, quale conseguenza dell'atto di accertamento adottato dall'azienda sanitaria locale, «la sospensione dal diritto di svolgere prestazioni o mansioni che implicano contatti interpersonali o che comportano, in qualsiasi altra forma, il rischio di diffusione del contagio da Sars-CoV-2» (comma 7);

b) ha imposto al datore di lavoro di ricollocare il lavoratore che, a causa di gravi fischi per la propria salute, sia stato definitivamente o temporaneamente esonerato dall'obbligo vaccinale in mansioni, anche diverse da quelle esercitate e prive di rischi per la diffusione del contagio, senza decurtazione della retribuzione (comma 10);

c) ha imposto al datore di lavoro - a condizione che ciò sia possibile - di ricollocare il lavoratore inosservante dell'obbligo vaccinale in mansioni diverse ed eventualmente inferiori rispetto a quelle esercitate, purché non implicanti rischi di diffusione del contagio, con conservazione integrale del corrispondente trattamento economico (comma 8);

d) ha previsto, solo in caso di impossibilità di assegnare il lavoratore inosservante dell'obbligo vaccinale allo svolgimento di mansioni diverse, la non debenza della retribuzione e di altri compensi od emolumenti, comunque denominati, per tutto il periodo di sospensione (comma 8) e comunque sino al 31 dicembre 2021.

2.1. L'art. 4 è stato radicalmente modificato dall'art. 1, comma 1, lettera b), del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172, convertito con modificazioni nella legge 21 gennaio 2022, n. 3, il quale:

a) ha qualificato la natura dell'atto di accertamento come «dichiarativa» e «non disciplinare» e ne ha attribuito la competenza agli ordini professionali (comma 4);

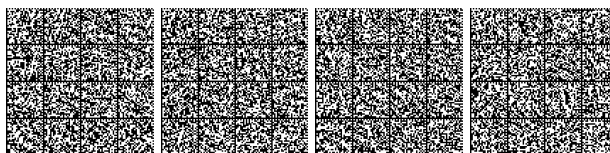
b) ha espunto dal testo legislativo, per quanto riguarda la sospensione dall'esercizio della professione sanitaria, il riferimento al divieto di svolgere solo quelle «prestazioni o mansioni che implicano contatti interpersonali o che comportano, in qualsiasi altra forma, il rischio di diffusione del contagio da SAR-CoV-2»;

c) ha espunto dal testo legislativo il dovere condizionato del datore di lavoro di ricollocare il lavoratore inosservante dell'obbligo vaccinale, nei limiti delle effettive possibilità di riallocazione offerte dall'organizzazione del servizio, in mansioni diverse ed eventualmente inferiori rispetto a quelle esercitate, purché non implicanti rischi di diffusione del contagio, con conservazione integrale del corrispondente trattamento economico;

d) ha esteso sino al 15 giugno 2022 la non debenza della retribuzione e di altri compensi od emolumenti, comunque denominati, per tutto il periodo di sospensione, a tutti lavoratori sospesi dal servizio per inadempimento dell'obbligo vaccinale (comma 5).

2.2. L'art. 4 è stato ulteriormente modificato ad opera dell'art. 8 del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, il quale:

a) ha prorogato sino al 31 dicembre 2022 l'obbligo vaccinale previsto per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario (comma 1);



b) ha introdotto la possibilità, per il dipendente che non abbia adempiuto all'obbligo vaccinale e che sia guarito dall'infezione da SARS-CoV-2, di ottenere, dietro presentazione di specifica istanza e documentazione, la cessazione temporanea della sospensione dal servizio sino alla scadenza del termine di differimento della vaccinazione.

2.3. Il Collegio dubita della legittimità costituzionale della modificazione apportata all'art. 4, comma 5, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito nella legge 28 maggio 2021, n. 76, dall'art. 1, comma 1, lettera b), del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172, convertito nella legge 21 gennaio 2022, n. 3, nella parte in cui dispone che «Per il periodo di sospensione dall'esercizio della professione sanitaria non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominato», per contrasto con gli articoli 2 e 3 della Costituzione, in relazione allo specifico profilo della mancata previsione, a fronte del prolungamento dell'obbligo vaccinale per il personale sanitario sino al 31 dicembre 2022, di adeguate misure di sostegno volte a soddisfare i bisogni primari dell'individuo.

La privazione di ogni forma di sostentamento economico durante il periodo di sospensione dal servizio ha determinato, a parere del Collegio, un ingiustificato peggioramento delle condizioni di vita dei lavoratori dipendenti, sia per via della proroga *ex lege* dell'obbligo di sottoporsi a vaccinazione, sia per via dell'abrogazione dell'obbligo condizionato del datore di lavoro di adibire il dipendente che non abbia adempiuto all'obbligo vaccinale a mansioni diverse, anche inferiori e comunque prive di rischi di contagio, con attribuzione del relativo trattamento economico.

3. Il Collegio ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 5, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito nella legge 28 maggio 2021, n. 76, per come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera b), del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172, convertito nella legge 21 gennaio 2022, n. 3, sia rilevante nel presente giudizio, in quanto dalla decisione della Corte costituzionale dipende l'esito dell'atto per motivi aggiunti depositato in data 29 marzo 2022, con il quale la ricorrente ha censurato la ragionevolezza e la compatibilità con i principi costituzionali della sospensione dal servizio per effetto dell'accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale, senza correzione di un assegno alimentare per tutto il periodo di durata della sospensione.

3.1. Ai fini della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, deve prioritariamente procedersi alla verifica della sussistenza dei presupposti processuali e delle condizioni dell'azione proposta nel giudizio *a quo* (Corte costituzionale, 9 febbraio 2011, n. 41; 22 luglio 2010, n. 270).

3.2. Il Collegio ritiene sussistere il presupposto processuale della giurisdizione del giudice remittente.

L'eccezione di difetto di giurisdizione, sollevata dall'ASST F. -S. e dall'ATS della C. m di M., è destituita di fondamento.

3.3. Ai sensi dell'art. 63, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 - tra le quali sono ricomprese le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale - sono devolute al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, anche ove si faccia questione di atti amministrativi presupposti.

Il rapporto di lavoro subordinato che la ricorrente ha instaurato alle dipendenze dall'Azienda F. -S. rientra certamente nel perimetro del rapporto di lavoro contrattualizzato e tuttavia il *petitum* sostanziale della presente controversia non attiene né al potere direttivo ed organizzativo né al potere disciplinare del soggetto pubblico datore di lavoro.

La ricorrente non ha infatti invocato l'applicazione analogica delle norme che attribuiscono un assegno di natura assistenziale ai dipendenti del comparto sanitario e, in generale, a tutti i dipendenti, pubblici e privati, che siano sospesi cautelativamente dal servizio in pendenza di un procedimento disciplinare o penale ma ha inteso contestare l'effetto automatico conseguente all'esercizio del potere vincolato di accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale, previsto dalla norma sospettata di illegittimità costituzionale, che è quello di privare il dipendente della retribuzione e di ogni altro compenso od emolumento, comunque denominato, per tutto il periodo di durata della sospensione dal servizio.

3.4. La natura dichiarativa, espressamente attribuita dalla disposizione all'atto di accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale, non è idonea ad attribuire la giurisdizione al giudice ordinario neppure in base al criterio di riparto previsto dall'art. 103, comma primo, della Costituzione.

La ricorrente ha inteso contestare gli effetti legali dell'atto di accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale e, in particolare, l'immediata sospensione dal servizio senza la previsione di una retribuzione, ancorché ridotta, e senza l'attribuzione di adeguate misure di sostegno per tutto il periodo di vigenza dell'obbligo vaccinale.

L'art. 4, comma 4, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito nella legge 28 maggio 2021, n. 76, e successive modificazioni attribuisce agli Ordini professionali un potere vincolato di accertamento del mancato adempimento dell'obbligo vaccinale, a fronte del quale, secondo l'impostazione dell'ATS C. m di M., si porrebbero i diritti soggettivi alla tutela della salute e del lavoro.



Ai sensi dell'art. 7, comma 4, del codice del processo amministrativo, «Sono attribuite alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo le controversie relative ad atti, provvedimenti o omissioni delle pubbliche amministrazioni, comprese quelle relative al risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi...».

Ai fini del riparto di giurisdizione, la norma non opera alcuna distinzione tra potere vincolato e potere discrezionale.

Pertanto, anche a fronte di un'attività amministrativa priva di margini di valutazione discrezionale, quale quella descritta nei commi 3 e 4 dell'art. 4, si staglia una situazione soggettiva di interesse legittimo del privato, almeno tutte le volte in cui la finalità primaria perseguita dalla norma sia quella di tutelare in via diretta l'interesse pubblico (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 24 maggio 2007, n. 8).

Con l'introduzione dell'obbligo vaccinale temporaneo per il personale sanitario, il comma 1 dell'art. 4 intende perseguire, in una grave situazione emergenziale epidemiologica su scala globale, il fine primario «di tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza», di sicura rilevanza per la salute pubblica e per la sicurezza collettiva, per cui la posizione soggettiva del privato deve essere qualificata come interesse legittimo, con conseguente attribuzione della presente controversia, secondo l'ordinario criterio di riparto, alla giurisdizione del giudice amministrativo. L'esercizio del potere amministrativo, a fronte del quale si staglia la situazione soggettiva dell'interesse legittimo, è pertanto sufficiente, ai sensi dell'art. 7, commi 1 e 4, del codice del processo amministrativo, a radicare la giurisdizione del giudice amministrativo, anche ove vengano in rilievo la tutela di interessi fondamentali, quali la tutela della dignità dell'individuo, della salute individuale e del lavoro.

3.5. Il Collegio ritiene sussistere anche le condizioni dell'azione proposta nel giudizio *a quo*.

La ricorrente, nella qualità di destinataria dell'atto di accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale e dell'effetto legale, ad esso conseguente, della sospensione dal servizio senza retribuzione, compensi od emolumenti, ha proposto un'azione di annullamento dell'atto di sospensione dall'attività lavorativa, nella parte in cui non prevede la corresponsione di adeguate misure assistenziali.

Contrariamente a quanto sostenuto dall'ASST F. -S., dal tenore complessivo dell'istanza cautelare notificata in data 28 marzo 2022 - che il Collegio deve qualificare come atto per motivi aggiunti - si evince chiaramente la domanda di giustizia sostanziale proposta dalla ricorrente, indipendentemente dall'utilizzo delle formule con le quali si chiede l'annullamento *in parte qua* degli atti oggetto delle specifiche censure in essa contenute.

Tra questi atti è ricompresa anche la deliberazione dell'ASST del n., il cui contenuto è stato integralmente riportato nella missiva n. del, della quale la ricorrente ha invocato la sospensione degli effetti, nella parte in cui non prevede che durante il periodo di sospensione non venga corrisposto «un assegno alimentare».

I motivi aggiunti depositati in data 29 marzo 2022 e la domanda cautelare con essi spiegata devono perciò ritenersi ammissibili.

4. Sempre in tema di rilevanza della questione di legittimità costituzionale, occorre evidenziare che l'attuale formulazione dell'art. 4, comma 5, dovrebbe indurre il Collegio a rigettare i motivi aggiunti depositati in data 29 marzo 2022.

L'ASST F. -S., una volta ricevuta la comunicazione dell'atto di accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale, adottato dall'Ordine professionale nei confronti della ricorrente, non avrebbe comunque potuto disporre in suo favore l'attribuzione di una misura di sostegno economico per il periodo di sospensione della ricorrente dall'attività lavorativa: l'art. 4, comma 5, non attribuisce infatti alcuna discrezionalità al datore di lavoro e dispone, quale effetto automatico ed immediato dell'atto di accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale, la sospensione dal servizio senza corresponsione di qualsivoglia trattamento economico per tutta la durata della sospensione.

Ove invece la Corte costituzionale dovesse dichiarare l'illegittimità dell'art. 4, comma 5, nella parte in cui dispone che «Per il periodo di sospensione non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominato», il Collegio dovrebbe accogliere i motivi aggiunti del 29 marzo 2022 ed annullare *in parte qua* l'atto con essi impugnato.

La ricorrente ha infatti dimostrato di percepire esclusivamente il reddito da lavoro dipendente, di avere un figlio a carico (documento n. 5 dell'indice di parte ricorrente), di non percepire la retribuzione dal mese di e di non poterla verosimilmente percepire sino alla data di scadenza dell'efficacia dell'obbligo vaccinale, in quanto non intende adempiere ad esso.

La ricorrente non ha inoltre allegato di aver contratto l'infezione da SARS-CoV-2 e di essere guarita dalla stessa, per cui non può - allo stato - neppure esercitare la facoltà di richiedere la cessazione temporanea della sospensione dallo svolgimento dell'attività professionale e dunque dalla sospensione dal servizio per il periodo di differimento della vaccinazione.



La mancata corresponsione di qualsivoglia sostegno economico, comunque denominato, sino al, rischierebbe pertanto di privare la ricorrente dei necessari mezzi di sostentamento per un periodo temporale eccessivamente dilatato, verosimilmente destinato ad essere ulteriormente prorogato, ove la pandemia non dovesse regredire.

4.1. Ai fini della verifica della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, deve infine ritenersi che, in seguito al principio affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza 16 luglio 2014, n. 200, la contestuale pronuncia del giudice remittente sulla misura cautelare non è idonea a configurare la non attualità della questione, atteso che, ai sensi dell'art. 55, comma 11, del codice del processo amministrativo, la concessione della misura cautelare determina l'instaurazione della fase del merito del giudizio, senza necessità di ulteriori adempimenti processuali.

4.2. La questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 5, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito nella legge 28 maggio 2021, n. 76, per come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera b), del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172, convertito nella legge 21 gennaio 2022, n. 3, e successive modificazioni deve dunque ritenersi rilevante nella decisione del presente giudizio, il quale, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della stessa.

5. Il Collegio reputa di non poter percorrere la via dell'interpretazione conforme della norma sospettata di illegittimità costituzionale.

L'obbligo imposto al giudice remittente di vagliare, prima di sollevare la questione di legittimità costituzionale, la percorribilità di tutte le ipotesi ermeneutiche astrattamente possibili per attribuire alla norma un significato non incompatibile con i principi costituzionali incontra infatti il limite invalicabile apposto all'attività esegetica, costituito dalla formulazione letterale della disposizione.

Col prevedere che «Per il periodo di sospensione non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominato», il legislatore ha esplicitato la chiara volontà di privare il lavoratore dipendente non solo della retribuzione, per assenza dell'attuazione concreta del sinallagma contrattuale, ma di qualsiasi sostegno economico, sia esso di natura previdenziale, assistenziale o solidaristica.

Il Collegio ritiene perciò che la chiara formulazione della disposizione gli precluda in assoluto la possibilità di adottare interpretazioni estensive della stessa, le quali si porrebbero tutte in contrasto con la sua formulazione letterale.

Il Collegio ritiene di non poter ricorrere neppure allo strumento dell'applicazione analogica delle norme che attribuiscono al dipendente pubblico del comparto sanitario, cautelativamente sospeso dal servizio, un assegno alimentare in attesa della definizione del procedimento disciplinare o penale a suo carico (art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 ed articoli 67 e 68 del contratto collettivo nazionale dei lavoratori del comparto sanità).

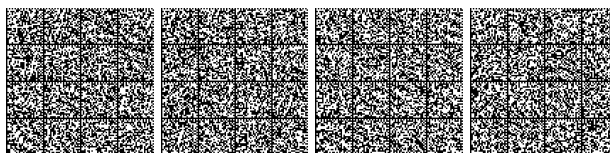
L'art. 4, comma 4, esclude infatti espressamente la natura disciplinare dell'atto di accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale ed attribuisce agli Ordini professionali il potere di accertamento della violazione di un obbligo di natura non deontologica, volto a tutelare in via precauzionale la salute pubblica e la sicurezza dei pazienti nell'accesso alle cure sanitarie.

La natura dichiarativa e non disciplinare dell'atto di accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale preclude dunque di assimilare la nuova fattispecie di sospensione temporanea dal servizio per inadempimento dell'obbligo vaccinale ad una sanzione disciplinare.

Non ricorre, a dire il vero, neppure l'identità della ratio *legis* delle due fattispecie: la ratio della fattispecie, non sanzionatoria, della sospensione cautelare del dipendente dal servizio, in attesa della definizione del procedimento penale o disciplinare a suo carico, è infatti quella di attribuire la corresponsione di un assegno di natura alimentare sino al momento dell'accertamento della eventuale responsabilità, in applicazione della presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27, comma secondo, della Costituzione, esigenza che non è dato ravvisare nella fattispecie di sospensione dal servizio per inadempimento dell'obbligo vaccinale.

6. La questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 5, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito nella legge 28 maggio 2021, n. 76, per come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera b), del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172, convertito nella legge 21 gennaio 2022, n. 3, nella parte in cui dispone che «Per il periodo di sospensione non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominato», non si presenta neppure come manifestamente infondata.

6.1. Il Collegio dubita della compatibilità della disposizione con il principio di ragionevolezza, corollario del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma secondo, della Costituzione, e dunque della razionalità della totale privazione di ogni forma di sostegno economico per il dipendente che, non potendo documentare un serio rischio per la propria salute, tale da escludere, definitivamente o temporaneamente, la sussistenza dell'obbligo vaccinale, abbia esercitato il diritto all'autodeterminazione nella scelta dei trattamenti sanitari obbligatori, tra i quali rientrano pacificamente anche i trattamenti somministrati a scopo di prevenzione, come i vaccini.



6.2. Il Collegio dubita altresì della compatibilità della disposizione dell'art. 4, comma 5, con il principio di proporzionalità di cui all'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo dell'adeguatezza della preclusione automatica e totale di qualsivoglia sostegno economico al dipendente sospeso dal servizio rispetto al fine di interesse pubblico ad essa sotteso, che è quello di evitare il diffondersi del contagio da SARS-CoV-2 negli ambienti sanitari e di garantire la massima sicurezza dei pazienti nell'accesso alle cure.

La nuova disciplina normativa introdotta dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172, convertito nella legge 21 gennaio 2022, n. 3, ha infatti eliminato quel meccanismo di gradualità temperata che consentiva al datore di lavoro di ricollocare il dipendente inadempiente all'obbligo vaccinale, nei limiti dell'organizzazione del servizio, a mansioni diverse, anche inferiori, per le quali gli corrispondeva la retribuzione.

Sicché il dipendente che, nell'esercizio della sua libertà di autodeterminazione, non intendeva sottoporsi a vaccinazione, prima di essere sospeso dal servizio senza retribuzione, poteva fare affidamento sull'eventuale corresponsione della retribuzione conseguente al demansionamento.

L'attuale disciplina normativa pone invece il dipendente inadempiente all'obbligo vaccinale dinanzi ad una scelta obbligata tra l'adempimento dell'obbligo vaccinale e la sospensione dal servizio senza attribuzione di alcun trattamento economico.

Essa si rivela pertanto sproporzionata rispetto alla realizzazione del fine di tutela della salute pubblica mediante l'erogazione delle prestazioni sanitarie in condizioni di sicurezza, in quanto l'esito del bilanciamento dei rilevantissimi interessi coinvolti, effettuato dal legislatore nell'esercizio dell'ampia discrezionalità politica, conduce ad un risultato implausibile.

Con la recente introduzione di misure di sostegno sociale l'ordinamento mostra infatti di orientarsi sempre più verso forme di protezione volte ad assicurare le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno, in particolare, alimentare.

Per ricondurre a razionalità il sistema, la finalità di garantire il nucleo irriducibile di questi diritti fondamentali richiede dunque di essere assicurata anche nella situazione considerata dalla norma sospettata di illegittimità costituzionale.

Deve infatti ritenersi eccedente il necessario limite di ragionevolezza una regolamentazione che, seppure introdotta in una situazione emergenziale, trascuri il valore della dignità umana, specie ove si consideri che la sospensione da qualunque forma di ausilio economico del dipendente non trova causa nel venir meno di requisiti di ordine morale.

6.3 L'effetto automaticamente ed integralmente preclusivo di ogni trattamento economico non pare inoltre giustificato da sopravvenute esigenze di tutela dell'interesse antagonista e rischia pertanto di creare un'irragionevole disparità di trattamento con tutte le altre fattispecie di sospensione dal servizio di natura preventiva, quali appunto quelle della sospensione cautelare del dipendente disposta in corso di un procedimento disciplinare o penale, in cui, sia pure in assenza del sinallagma contrattuale, viene invece percepita una quota della retribuzione, a titolo assistenziale.

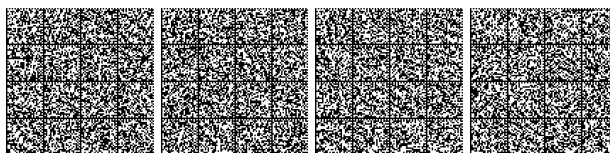
Né può ragionevolmente sostenersi che la mancata corresponsione di una misura di sostegno per tutto il periodo di durata della sospensione dal servizio sia un sacrificio tollerabile rispetto ai fini pubblici da perseguire.

Il periodo di sospensione dal servizio, inizialmente fissato entro il termine massimo del 31 dicembre 2021, è stato infatti prorogato dapprima (ad opera del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172, convertito nella legge 21 gennaio 2022, n. 3) sino al 15 giugno 2022 e successivamente (ad opera del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24) sino al 31 dicembre 2022.

Al dipendente che, nell'esercizio della libertà di autodeterminazione nella somministrazione di un trattamento sanitario, scelga di non adempiere all'obbligo vaccinale viene dunque richiesto un sacrificio, la cui durata non è in grado né di prevedere né di governare, atteso che le misure precauzionali adottate dal legislatore non si prestano ad essere inquadrate entro una cornice temporale certa e definita, a causa dello sviluppo oggettivamente incerto e ricorrente dell'andamento della pandemia.

La non prevedibilità della durata e dell'evoluzione della situazione epidemiologica preclude infatti ai dipendenti che non intendano sottoporsi alla somministrazione del vaccino per la prevenzione del virus SARS-CoV-2 di calcolare con un sufficiente grado di approssimazione l'entità del sacrificio richiesto e di predisporre le adeguate misure per ammortizzarne gli effetti pregiudizievoli.

Il Collegio ritiene pertanto che la temporaneità della misura interdittiva adottata dal legislatore non sia idonea a giustificare il sacrificio totale degli interessi antagonisti e che la soppressione di ogni forma di sostegno economico per un periodo di tempo consistente e potenzialmente indeterminato rischia di determinare effetti pregiudizievoli ed irreversibili per la soddisfazione delle essenziali esigenze di vita del dipendente che non abbia adempiuto all'obbligo vaccinale.



La scelta legislativa di apporre una preclusione assoluta alla percezione di una forma minima di sostegno temporaneo alla mancanza di reddito sembra infatti essere andata di gran lunga oltre il necessario per conseguire l'obiettivo di tutela prefigurato dalla norma, il quale avrebbe potuto essere realizzato, con pari efficacia, anche con il più mite strumento della temporanea ricollocazione del lavoratore a mansioni diverse, anche inferiori, da svolgere in condizioni di sicurezza e compatibilmente con l'organizzazione del servizio (già contemplato dall'art. 4, comma 8, nella versione vigente sino al 26 novembre 2021), o, nell'ipotesi in cui tale soluzione fosse incompatibile con l'organizzazione del servizio, mediante la previsione di un adeguato sostegno economico, con finalità analoghe ai vigenti istituti di sussidio, quali l'assegno sociale o il reddito di cittadinanza.

Con ciò il Tribunale non intende chiedere alla Corte un intervento additivo, ma soltanto evidenziare come la scelta legislativa confligga con il principio di necessità che, tra più mezzi astrattamente idonei al raggiungimento dell'obiettivo prefissato, impone di individuare quello che, a parità di efficacia, incida meno negativamente nella sfera del singolo.

Quando infatti il legislatore interviene, *coeteris paribus*, in senso peggiorativo di una disciplina settoriale ha l'onere di predisporre le adeguate misure compensative per evitare il sacrificio totale, ancorché temporaneo, degli interessi fondamentali coinvolti, il quale può essere comminato quale *extrema ratio* e dunque solo ove non sia possibile individuare soluzioni alternative di pari efficacia e meno gravose.

6.4. L'art. 4, comma 5, sembra difettare anche di una intrinseca coerenza logica.

Il legislatore, nell'esercizio della discrezionalità politica, può certamente aggravare gli effetti dell'accertamento della violazione di un obbligo, anche sino ad arrivare alla privazione totale del trattamento economico da corrispondere al dipendente sospeso dal servizio, ma deve comunque individuare degli specifici presupposti fattuali o giuridici, idonei a giustificare detto aggravamento.

Tali presupposti non risultano individuati, atteso che, rispetto alla disciplina previgente, lo scopo primario che la norma intende perseguire, ossia quello di tutelare la salute pubblica in una situazione emergenziale epidemiologica mediante la garanzia dell'accesso alle cure ed alle prestazioni sanitarie in condizioni di sicurezza, è rimasto sostanzialmente invariato.

Ciò di cui dubita il Collegio è dunque la congruità dell'effetto legale della totale privazione della corresponsione di ogni trattamento economico al lavoratore sospeso dal servizio rispetto alla natura dichiaratamente non sanzionatoria dell'atto di accertamento dal quale deriva.

7. Il Collegio dubita della compatibilità dell'art. 4, comma 5, con i principi di ragionevolezza e di proporzionalità, anche in riferimento alla violazione dell'art. 2 della Costituzione.

Come già accennato, esiste nel nostro ordinamento un principio generale, ricavabile dal patto di solidarietà sociale che è posto alla base della civile convivenza, per cui la dignità di ciascun individuo deve essere preservata assicurandogli i mezzi necessari per vivere (Corte costituzionale, 20 luglio 2021 n. 137, in tema di revoca delle prestazioni assistenziali in favore di condannati per gravi reati; 20 luglio 2020, n. 152, in tema di incremento delle pensioni di invalidità; 21 giugno 2021, n. 126, in tema di reddito di cittadinanza), il quale sembra non essere stato rispettato dall'art. 4, comma 5, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito nella legge 28 maggio 2021, n. 76 e successive modificazioni.

Tale principio basilare si ricollega direttamente alla tutela della dignità dell'individuo, a prescindere dalla causa della condizione di indigenza e dell'imputabilità della stessa ad un suo comportamento, lecito od illecito che sia.

In materia di diritti fondamentali non sono infatti tollerabili automatismi di sorta, per cui la privazione automatica ed assoluta di ogni forma di sostegno economico per l'intera durata del periodo di sospensione dal servizio, senza possibilità di prevedere adeguate misure di sostegno economico, sembra al Collegio irragionevole e sproporzionata anche in riferimento al principio di tutela della dignità dell'individuo, di cui all'art. 2 della Costituzione.

Tale automatismo si rivela ancor più irragionevole nel caso del dipendente sospeso dal servizio che versi in condizioni di indigenza e che, come la ricorrente, è impossibilitato a procurarsi altrimenti il reddito necessario per attendere alle ordinarie esigenze di vita, per via della conservazione dello *status* di dipendente pubblico e della conservazione del posto di lavoro, previste quali effetti dell'atto di accertamento, ancorché favorevoli per il lavoratore.

8. In conclusione, il Collegio ritiene rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 5, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito nella legge 28 maggio 2021, n. 76, per come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172, convertito nella legge 21 gennaio 2022, n. 3, e successive modificazioni, nella parte in cui dispone che «Per periodo di sospensione non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominato», per contrasto con i principi di ragionevolezza e di proporzionalità, di cui all'art. 3 della Costituzione, anche in riferimento alla violazione dell'art. 2 della Costituzione.



9. Ai sensi dell'art. 23, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, deve essere pertanto disposta l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della questione di legittimità costituzionale sollevata con la presente ordinanza.

Deve essere altresì disposta la sospensione del presente giudizio sino alla definizione del giudizio incidentale sulla questione di legittimità costituzionale. Devono essere infine ordinati gli adempimenti di notificazione e di comunicazione della presente ordinanza, nei modi e nei termini indicati nel dispositivo.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Sezione prima) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 5, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito nella legge 28 maggio 2021, n. 76, per come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera b), del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172, convertito nella legge 21 gennaio 2022, n. 3, e successive modificazioni, nella parte in cui dispone che «Per il periodo di sospensione dall'esercizio della professione sanitaria non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominato», per contrasto con i principi di ragionevolezza e di proporzionalità, di cui all'art. 3 della Costituzione, anche in riferimento alla violazione dell'art. 2 della Costituzione.

Dispone la sospensione del presente giudizio sino alla definizione del giudizio incidentale sulla questione di legittimità costituzionale.

Dispone altresì l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria, alle parti del presente giudizio ed al Presidente del Consiglio dei ministri.

Manda altresì alla Segreteria di comunicare la presente ordinanza al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e all'art. 9, paragrafi 1 e 4, del regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 e all'art. 2-septies del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, manda alla Segreteria di procedere, in qualsiasi ipotesi di diffusione del presente provvedimento, all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi dato idoneo a rivelare lo stato di salute della parte ricorrente o di persone comunque ivi citate.

Così deciso in Milano nella Camera di consiglio del giorno 21° aprile 2022 con l'intervento dei magistrati:

Domenica Giordano, Presidente

Fabrizio Fornataro, Consigliere

Rosanna Perilli, Primo Referendario, Estensore

Il Presidente: GIORDANO

L'Estensore: PERILLI

22C00135

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2022-GUR-034) Roma, 2022 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



€ 2,00

