

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 164° - Numero 1

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA



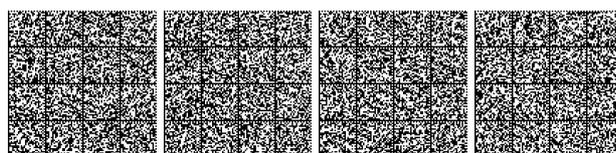
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 4 gennaio 2023

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 270. Sentenza 8 novembre - 30 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Pensioni - Riscatto a fini pensionistici del periodo di studi universitari - Computo gratuito degli anni di durata legale del corso di laurea richiesto per l'accesso alle rispettive carriere - Beneficiari - Ufficiali dei corpi militari dello Stato - Applicazione anche ai funzionari della Polizia di Stato - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione, di adeguatezza del trattamento pensionistico e della sua proporzionalità al servizio prestato - Manifesta infondatezza della questione.

Pensioni - Riscatto a fini pensionistici del periodo di studi universitari - Computo gratuito degli anni di durata legale del corso di laurea richiesto per l'accesso alle rispettive carriere - Beneficiari - Ufficiali dei corpi militari dello Stato - Applicazione anche ai funzionari della Polizia di Stato - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di uguaglianza - Non fondatezza della questione.

– Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, artt. 13 e 32.

– Costituzione, artt. 3, 36, 38 e 97, secondo comma. Pag. 1

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 86. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° dicembre 2022 (della Regione Piemonte)

Bilancio e contabilità pubblica - Spesa sanitaria - Riparto delle risorse destinate alla copertura dei fabbisogni standard - Modifiche al decreto legislativo n. 68 del 2011 - Individuazione delle Regioni in equilibrio economico in base ai risultati relativi al secondo esercizio precedente a quello di riferimento - Effettuazione delle pesature con i pesi per classi di età considerati ai fini della determinazione del fabbisogno sanitario, relativi al secondo esercizio precedente a quello di riferimento - Definizione dei pesi con decreto interministeriale, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, utilizzando i criteri previsti dall'art. 1, comma 34, della legge n. 662 del 1996 - Regime transitorio - Previsione che, per gli anni 2021 e 2022, l'85 per cento delle risorse destinate alla copertura del fabbisogno standard nazionale per gli anni 2021 e 2022 è ripartito secondo i suddetti criteri e il restante 15 per cento delle medesime risorse è ripartito sulla base della popolazione residente riferita al 1° gennaio 2020 per il riparto 2021 e al 1° gennaio 2021 per il riparto 2022 - Previsione che, per l'anno 2022, nel caso in cui non venga raggiunta la prevista intesa, il decreto di determinazione provvisoria dei costi e dei fabbisogni standard è adottato entro il 30 settembre 2022, mentre il decreto di determinazione definitiva è adottato entro il 31 dicembre 2022.

– Decreto-legge 8 agosto 2022 (*recte*: 9 agosto 2022), n. 115 (Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2022, n. 142, art. 19 [, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2)]. Pag. 13



N. 153. Ordinanza del Tribunale di Brescia del 17 novembre 2022

Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Previsione di obblighi vaccinali per il personale che svolge a qualsiasi titolo la propria attività lavorativa nelle strutture di cui all'art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 (nel caso di specie: dipendente di azienda socio sanitaria territoriale inquadrata come impiegata assistente amministrativa) - Esclusione da tali obblighi del personale che svolge attività lavorativa con contratti esterni - Previsione che la vaccinazione costituisce requisito essenziale per lo svolgimento delle attività lavorative da parte dei soggetti obbligati.

- 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-ter, commi 1, lettera c), e 2, come modificato (*recte*: inserito) dall'art. 2 del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2022, n. 3.

Pag. 19

N. 154. Ordinanza del Tribunale di Roma del 1° dicembre 2022

Responsabilità civile - Esecuzione forzata - Istituzione del Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani dalle forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945 - Previsione che, in deroga all'art. 282 del codice di procedura civile, anche nei procedimenti pendenti, le sentenze concernenti l'accertamento e la liquidazione dei suddetti danni acquistano efficacia esecutiva al momento del passaggio in giudicato e sono eseguite esclusivamente a valere sul medesimo Fondo - Prevista impossibilità di iniziare o proseguire le procedure esecutive basate sui titoli aventi ad oggetto la liquidazione dei medesimi danni ed estinzione dei giudizi di esecuzione eventualmente intrapresi.

- Decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36 ("Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)"), convertito, con modificazioni, nella legge 29 giugno 2022, n. 79, art. 43, comma 3.

Pag. 23

N. 155. Ordinanza del Tribunale di Roma del 12 maggio 2021

Circolazione stradale - Pubblicità sui veicoli - Limiti e condizioni per l'apposizione di scritte o insegne pubblicitarie sui veicoli - Divieto di apporre sui veicoli pubblicità non luminosa effettuata per conto terzi e a titolo oneroso - Divieto, per le autovetture ad uso privato, di apposizione del marchio e della ragione sociale di soggetti diversi da quelli ai quali appartiene il veicolo.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 23, comma 2, come integrato dall'art. 57, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495 (Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada).

Pag. 28



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 270

Sentenza 8 novembre - 30 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Pensioni - Riscatto a fini pensionistici del periodo di studi universitari - Computo gratuito degli anni di durata legale del corso di laurea richiesto per l'accesso alle rispettive carriere - Beneficiari - Ufficiali dei corpi militari dello Stato - Applicazione anche ai funzionari della Polizia di Stato - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione, di adeguatezza del trattamento pensionistico e della sua proporzionalità al servizio prestato - Manifesta infondatezza della questione.

Pensioni - Riscatto a fini pensionistici del periodo di studi universitari - Computo gratuito degli anni di durata legale del corso di laurea richiesto per l'accesso alle rispettive carriere - Beneficiari - Ufficiali dei corpi militari dello Stato - Applicazione anche ai funzionari della Polizia di Stato - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di uguaglianza - Non fondatezza della questione.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, artt. 13 e 32.
- Costituzione, artt. 3, 36, 38 e 97, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 32 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, nel procedimento vertente tra D. A. e altri e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 14 dicembre 2021, depositata in cancelleria il 15 dicembre 2021, iscritta al n. 224 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione di D. A. e altri e dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 novembre 2022 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;



uditi l'avvocato Romano Cerquetti per D. A. e altri, Lelio Maritato per l'INPS e l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 novembre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 14 dicembre 2021, depositata in cancelleria il 15 dicembre 2021 (reg. ord. n. 224 del 2021), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 36, 38 e 97, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 32 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), nella parte in cui non prevedono anche per i funzionari della Polizia di Stato il computo gratuito degli anni di durata legale del corso di laurea magistrale o specialistica richiesto ai fini dell'accesso alle rispettive carriere, previsto per gli ufficiali dei corpi militari dello Stato.

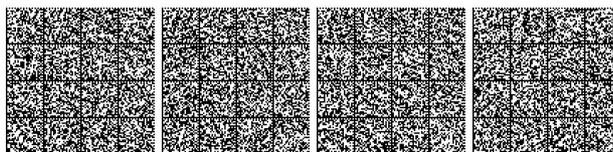
1.1.- Il giudice rimettente rappresenta che, con ricorso depositato in data 27 gennaio 2021, A. D. e altri - funzionari della Polizia di Stato in servizio, appartenenti alla carriera dei funzionari che svolgono attività di polizia, dei funzionari tecnici, e dei funzionari medici in possesso del titolo di laurea magistrale o specialistica richiesto dal rispettivo bando di concorso - hanno chiesto, previa rimessione degli atti a questa Corte, e previo annullamento degli atti di diniego opposti dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), la declaratoria del diritto al computo gratuito ai fini pensionistici degli anni di durata legale del corso di laurea magistrale o specialistica, richiesto ai fini dell'accesso alle rispettive carriere dei funzionari della Polizia di Stato.

Nell'atto introduttivo del giudizio i ricorrenti avevano esposto: *a)* di aver presentato istanza collettiva all'INPS, per il computo gratuito ai fini pensionistici degli anni di durata legale del corso di laurea richiesto per l'accesso alla rispettiva carriera, conformemente al regime di gratuità previsto dall'art. 32 del d.P.R. n. 1092 del 1973 per gli ufficiali dell'Arma dei carabinieri, ai quali è richiesto il titolo di studio della laurea magistrale o specialistica per l'accesso al proprio ruolo; *b)* che la richiesta era stata rigettata dall'ente previdenziale sul presupposto della impossibilità di estendere alla Polizia di Stato una norma espressamente riservata al personale militare; *c)* di aver presentato ricorso amministrativo dichiarato improcedibile a causa del suo mancato inoltro attraverso i servizi telematici offerti sul portale dell'INPS stesso.

I ricorrenti avevano quindi adito l'autorità giudiziaria competente contestando quanto asserito dall'ente previdenziale in ordine alla improcedibilità del ricorso amministrativo e, nel merito, chiedendo al giudice di sollevare questione di legittimità costituzionale per contrasto della disposizione di cui all'art. 32 del d.P.R. n. 1092 del 1973 con gli artt. 3, 36, 38 e 97 Cost.

Il rimettente riferisce, altresì, che l'INPS, nel costituirsi in giudizio, aveva confutato la fondatezza della pretesa, assumendo che, a seguito della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), al personale della Polizia di Stato è applicabile il regime previsto per il personale civile, ivi compresa la disciplina in tema di riscatto degli anni di durata legale del corso di laurea, poiché l'art. 32 del d.P.R. n. 1092 del 1973 costituiva norma eccezionale e derogatoria riferita espressamente al solo personale militare e dunque non estensibile analogicamente. L'Istituto aveva inoltre rappresentato che la questione era già stata esaminata da questa Corte (ordinanze n. 847 del 1988 e n. 168 del 1995), che aveva escluso la irrazionalità della scelta del legislatore in considerazione delle peculiarità delle due categorie - impiegati civili dello Stato e militari - e che la stessa magistratura contabile in numerose decisioni aveva ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale prospettata in riferimento agli identici parametri evocati nella fattispecie dai ricorrenti.

1.2.- Rimessa in decisione la causa, il giudice *a quo*, accogliendo la richiesta dei ricorrenti, definiva la questione pregiudiziale sulla ammissibilità del ricorso, ai sensi dell'art. 102, comma 6, lettera *d)*, dell'Allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), e, nel merito, sollevava la questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 36, 38 e 97, secondo comma, Cost., degli artt. 13 e 32 del d.P.R. n. 1092 del 1973, nella parte in cui non prevedono il computo gratuito anche ai funzionari della Polizia di Stato degli anni di durata legale del corso di laurea magistrale o specialistica richiesto ai fini dell'accesso alle rispettive carriere, previsto per gli ufficiali dei corpi militari dello Stato.



1.2.1.- In punto di rilevanza, il rimettente afferma che il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione, poiché il dettato normativo esclude la possibilità di estendere l'applicazione della disposizione censurata ai ricorrenti, in quanto riservata espressamente al personale militare dall'art. 32 del d.P.R. n. 1092 del 1973, richiamato dall'art. 1860 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare).

Difatti, la legge n. 121 del 1981, nel disporre la soppressione del Corpo degli agenti di pubblica sicurezza con contestuale creazione della «Polizia di Stato» ad ordinamento civile, realizzando la cosiddetta “smilitarizzazione” del personale di pubblica sicurezza, dispone espressamente (art. 23, quinto comma) che «[a]l personale appartenente ai ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, per quanto non previsto dalla presente legge, si applicano, in quanto compatibili, le norme relative agli impiegati civili dello Stato».

Conseguentemente, la sezione giurisdizionale rimettente rileva che, a decorrere dall'entrata in vigore della legge in questione, non è più applicabile al personale della Polizia di Stato la disposizione relativa alla computabilità gratuita ai fini pensionistici degli anni corrispondenti alla durata legale del corso di laurea prevista dal citato art. 32 del d.P.R. n. 1092 del 1973, in quanto riservata al personale militare, bensì la disposizione di cui all'art. 13 del medesimo decreto, applicabile al personale pubblico del comparto civile, che prevede il riscatto a domanda e previo contributo.

Secondo il giudice *a quo* il dubbio di legittimità costituzionale non può quindi essere superato mediante interpretazione adeguatrice, sicché allo stato degli atti l'orientamento espresso dall'INPS appare coerente con il dettato normativo.

1.2.2.- Il rimettente ritiene che la riproposizione della questione non possa essere preclusa dalle ordinanze di questa Corte n. 847 del 1988 e n. 168 del 1995 che ne hanno dichiarato la manifesta infondatezza. Nel richiamare sul punto l'insegnamento di questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 257 del 1991), il giudice *a quo* afferma, pertanto, che «è ben possibile riproporre la questione, laddove siano prospettati profili di costituzionalità diversi, anche alla luce del mutamento del quadro legislativo di riferimento, circostanza riscontrabile nel caso di specie [...]».

In proposito, il rimettente rileva che nelle predette ordinanze questa Corte avrebbe «ritenuto prevalente la discrezionalità del legislatore in tema di riscatto, a fronte della diversità e peculiarità del regime ordinamentale dei militari rispetto a quello del personale ad ordinamento civile “... con particolare riguardo ai più bassi limiti di età per la cessazione del servizio stabiliti per i militari (con conseguente maggior difficoltà, rispetto ai civili, di raggiungere il massimo dell'anzianità per il trattamento di quiescenza)”».

Tuttavia, ad avviso della Sezione rimettente, tali motivazioni non sarebbero più attuali «alla luce delle profonde modifiche legislative che hanno portato ad una progressiva omogeneizzazione della disciplina del rapporto di lavoro e del trattamento previdenziale tra le due categorie, tale da rendere irrazionale la disparità di trattamento *in parte qua*».

In primo luogo, non risulterebbe «più valido l'assunto della Consulta, secondo cui il diverso regime sarebbe giustificato dalla previsione di limiti di età inferiori previsti per i militari rispetto al personale della Polizia di Stato». Ciò perché con il d.lgs. n. 66 del 2010 i limiti anagrafici degli ufficiali sono stati elevati a sessantacinque anni per il generale di corpo d'armata e il generale di divisione; sessantatré anni per il generale di brigata; sessant'anni per il colonnello, il tenente colonnello e gli ufficiali subalterni (art. 928 cod. dell'ordinamento militare) e pertanto risultano parificati a quelli dei funzionari della Polizia di Stato, previsti dall'art. 13 del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334 (Riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della Polizia di Stato, a norma dell'articolo 5, comma 1, della legge 31 marzo 2000, n. 78) ovvero: sessantacinque anni per il dirigente generale di pubblica sicurezza; sessantatré anni per il dirigente superiore; sessant'anni per le qualifiche inferiori (commissario, vice-questore aggiunto, primo dirigente).

Quanto all'evoluzione della normativa nel senso di un «sostanziale avvicinamento del regime ordinamentale del personale appartenente al comparto Sicurezza a prescindere dal relativo status civile/militare», il rimettente evidenzia innanzitutto le forti analogie tra le funzioni svolte, ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, dalle varie Forze di polizia - costituite oltre alla Polizia di Stato, dall'Arma dei carabinieri, dal Corpo della Guardia di finanza, nonché dal Corpo degli agenti di custodia - fermi restando i rispettivi ordinamenti.

Tale analogia troverebbe conferma nella regolazione e nell'assetto ordinamentale degli agenti di polizia, «che pur a fronte dell'abbandono del paradigma militare, non prevede il ricorso all'istituto dei livelli funzionali, ma mantiene la categoria dei ruoli distinti, all'interno dei quali si individuano le singole qualifiche in ragione della professionalità richiesta (art. 23, legge n. 121/1981), così favorendo una struttura più rigida, di tipo gerarchico, sostanzialmente analoga a quella propria di un ordinamento militare, più confacente alle funzioni ed ai compiti da svolgere, in tempo di pace, da parte di un corpo armato».

Il giudice *a quo* richiama, quindi, gli interventi normativi più significativi che attesterebbero la rilevata tendenza legislativa degli ultimi anni volta alla sostanziale omogeneizzazione del regime ordinamentale del personale del comparto Difesa, sicurezza e soccorso pubblico: a) l'art. 6-bis del decreto-legge 21 settembre 1987, n. 387 (Copertura finanziaria del decreto del Presidente della Repubblica 10 aprile 1987, n. 150, di attuazione dell'accordo contrattuale



triennale relativo al personale della Polizia di Stato ed estensione agli altri Corpi di polizia), convertito, con modificazioni, nella legge 20 novembre 1987, n. 472, il cui comma 5 prevede che al personale della Polizia di Stato, ai soli fini dell'acquisizione del diritto al trattamento di pensione ordinario, si applichi l'art. 52 del d.P.R. n. 1092 del 1973, riservato al personale militare; *b*) l'estensione ad opera dello stesso d.lgs. n. 66 del 2010 al personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco di alcune disposizioni in tema di trattamento previdenziale (artt. 2177 e successivi cod. ordinamento militare); *c*) l'art. 6 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha escluso il personale appartenente al comparto Difesa, sicurezza e soccorso pubblico dall'abrogazione degli istituti dell'accertamento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio, del rimborso delle spese di degenza per causa di servizio, dell'equo indennizzo e della pensione privilegiata; *d*) l'art. 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), i cui primi due commi prevedono che: «1. Ai fini della definizione degli ordinamenti, delle carriere e dei contenuti del rapporto di impiego e della tutela economica, pensionistica e previdenziale, è riconosciuta la specificità del ruolo delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché dello stato giuridico del personale ad essi appartenente, in dipendenza della peculiarità dei compiti, degli obblighi e delle limitazioni personali, previsti da leggi e regolamenti, per le funzioni di tutela delle istituzioni democratiche e di difesa dell'ordine e della sicurezza interna ed esterna, nonché per i peculiari requisiti di efficienza operativa richiesti e i correlati impieghi in attività usuranti. 2. La disciplina attuativa dei principi e degli indirizzi di cui al comma 1 è definita con successivi provvedimenti legislativi, con i quali si provvede altresì a stanziare le occorrenti risorse finanziarie»; *e*) l'art. 46 del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante «Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera *a*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», che ha istituito l'area negoziale dei dirigenti delle Forze di polizia a status civile, riguardante la parte normativa del loro rapporto di impiego e il trattamento accessorio della parte economica, prevedendo procedure e risorse per l'estensione delle misure definite al tavolo negoziale, anche agli ufficiali superiori delle Forze di polizia a status militare e alle Forze armate.

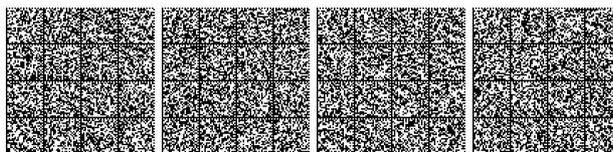
Il rimettente prosegue rilevando che a livello legislativo vi è una netta separazione tra i due comparti "sicurezza" (Arma dei carabinieri, Guardia di finanza e Polizia di Stato) da una parte e "Forze armate" (Esercito, Marina militare ed Aeronautica militare) dall'altra. Richiama in proposito l'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195 (Attuazione dell'art. 2 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di procedure per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate), secondo cui «[l]e procedure di cui al comma 1, da attuarsi secondo le modalità e per le materie indicate negli articoli seguenti, si concludono con l'emanazione di separati decreti del Presidente della Repubblica concernenti rispettivamente il personale delle Forze di polizia anche ad ordinamento militare e quello delle Forze armate».

In questa ottica il rimettente richiama, altresì, la sentenza di questa Corte n. 120 del 2018 poiché, nell'attuare «le limitazioni ad alcune libertà fondamentali del personale militare in ambito politico e sindacale», costituirebbe «un'ulteriore conferma dell'ormai pacifica omogeneizzazione degli ordinamenti delle Forze di Polizia, a prescindere dal relativo status, di fatto eliminando una delle caratteristiche che avevano giustificato la smilitarizzazione dell'allora Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza, ovvero la possibilità di godere della rappresentanza sindacale».

Inoltre, il giudice *a quo* rappresenta che permane per tutte le amministrazioni della pubblica sicurezza, sia ad ordinamento civile che militare, il divieto di sciopero e di iscriversi ad associazioni sindacali non di categoria ed afferma che, alla luce di quanto così dedotto, l'unica differenza è costituita dall'assoggettamento del personale dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della Guardia di finanza al codice penale militare.

In ordine alla specifica problematica oggetto di giudizio, la Sezione giurisdizionale rimettente, a sostegno della rilevata tendenza legislativa alla omogeneizzazione della posizione del personale del comparto Difesa, sicurezza e soccorso pubblico, menziona la nota INPS 10 dicembre 2020, protocollo n. 0013.10/12/2020.0388573, secondo cui «al personale direttivo e dirigente del ruolo professionale dei sanitari della Polizia di Stato, immessi in servizio come Ufficiali Medici del disciolto Corpo delle Guardie di P.S., si applica, per la valutazione del corso legale di laurea, l'art. 32 del DPR n. 1092/1973, riprodotto dall'art. 1860 del D.Lgs. n. 66/2010, come da Circolare Inpdap n. 6 del 23 marzo 2005, paragrafo 3.4».

Da ultimo, il rimettente evidenzia che l'art. 28 del disegno di legge di bilancio 2022 - in corso di approvazione parlamentare al momento dell'emanazione dell'ordinanza di rimessione - al fine di allineare il trattamento pensionistico a tutto il personale delle Forze di polizia e delle Forze armate, la cui pensione sia calcolata con il sistema "misto", prevede



l'estensione, al personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato e Polizia penitenziaria), della disciplina di cui all'art. 54 del d.P.R. n. 1092 del 1973, prevista per il personale militare, concernente la determinazione dell'aliquota annua di rendimento sulla parte della pensione calcolata con il sistema retributivo. Sul punto il giudice *a quo* rappresenta, peraltro, di aver sollevato, con ordinanza n. 85 del 2021, questione di legittimità costituzionale dell'assetto normativo previsto dal d.P.R. n. 1092 del 1973, in riferimento alla mancata estensione al personale della Polizia di Stato della citata disposizione di cui all'art. 54 del medesimo d.P.R.

1.2.3.- Per quanto così illustrato, il rimettente asserisce che l'assetto normativo delineato dagli artt. 13 e 32 del d.P.R. n. 1092 del 1973 lede innanzitutto l'art. 3 Cost., determinando una disparità di trattamento, fondata sul mero status civile/militare, con riferimento al personale appartenente al medesimo comparto Difesa, sicurezza e soccorso pubblico, svolgente le medesime funzioni e disciplinato da ordinamenti ormai sostanzialmente omogenei.

Infatti, nonostante l'analogia delle attività, l'Arma dei carabinieri ed il Corpo della Guardia di finanza possono godere di una maggiore base di anzianità contributiva, che viene garantita gratuitamente agli ufficiali, per i quali è richiesto il titolo di studio della laurea magistrale o specialistica, rispetto ai funzionari della Polizia di Stato.

Quanto alla lesione degli artt. 36 e 38 Cost., il rimettente ritiene che tali parametri siano violati «nella misura in cui, essendo previsto un contributo per il riscatto degli anni di studi, i funzionari della Polizia di Stato, che non possono affrontare tale onere economico, subirebbero il sacrificio dell'interesse al perseguimento di un trattamento pensionistico proporzionato al servizio prestato ed adeguato a mantenere lo stesso tenore di vita».

Viene richiamata la giurisprudenza costituzionale sulla natura del trattamento di quiescenza e sulla proporzionalità e adeguatezza dello stesso alle esigenze di vita che «non sono solo quelli che soddisfano i bisogni elementari e vitali ma anche quelli che siano idonei a realizzare le esigenze relative al tenore di vita conseguito dallo stesso lavoratore in rapporto al reddito ed alla posizione sociale raggiunta» (sono richiamate le sentenze n. 349 del 1985 e n. 26 del 1980).

Secondo il rimettente, il sacrificio determinato dall'onerosità del riscatto del periodo di studi universitari del diritto di conseguire un trattamento pensionistico adeguato e proporzionato da parte dei funzionari della Polizia di Stato è accentuato da un limite ordinamentale di accesso alla pensione di vecchiaia (da sessanta a sessantacinque anni in relazione alla qualifica) più basso del restante impiego pubblico, «per il quale, per effetto della riforma di cui al decreto-legge 201/2011, convertito con legge 214/2011 (Legge Fornero), il limite anagrafico per la pensione di vecchiaia è stato innalzato a 66 anni per gli uomini e 64 per le donne».

Infine, in riferimento alla lesione dell'art. 97, secondo comma, Cost., il giudice *a quo* ribadisce che il contestato assetto normativo della materia comporterebbe il rischio di creare un vulnus al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, nella misura in cui costituisce un disincentivo all'ingresso nei ruoli della Polizia di personale idoneo per preparazione e cultura.

Pur richiamando la giurisprudenza costituzionale in tema di discrezionalità di cui gode il legislatore nella disciplina del riscatto, il rimettente afferma che l'interesse della pubblica amministrazione ad acquisire personale qualificato si traduce, secondo la stessa giurisprudenza, nel riconoscere «alla preparazione, acquisita anteriormente all'ammissione in servizio e richiesta per quest'ultimo, ogni migliore considerazione ai fini di quiescenza» (sono richiamate le sentenze n. 52 del 2000 e n. 112 del 1996).

Ad avviso della Sezione giurisdizionale pugliese, la previsione di un contributo per il riscatto degli anni di studio, unitamente ai più bassi limiti di anzianità per la cessazione dal servizio per i funzionari della Polizia di Stato, determinerebbe una penalizzazione economica in termini di capitalizzazione dei contributi pensionistici, che costituisce «un deterrente per l'ingresso in Polizia di personale qualificato, a tutto discapito del principio di buon andamento».

2.- Con atto depositato in data 9 febbraio 2022 i ricorrenti nel giudizio principale si sono costituiti nel giudizio incidentale aderendo alle argomentazioni e alla richiesta del giudice rimettente.

Le parti private ripercorrono le argomentazioni addotte dal rimettente, segnatamente, in ordine al percorso di omogeneizzazione che negli ultimi anni si sarebbe configurato nei confronti del personale del comparto Difesa, sicurezza e soccorso pubblico, a prescindere dallo status civile e militare dei suoi appartenenti. Tale percorso risulterebbe confermato, in materia previdenziale, dall'intervenuta approvazione, con l'art. 1, comma 101, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), della disposizione presente nel disegno di legge di bilancio per l'anno 2022 menzionata dal giudice rimettente, concernente l'estensione al personale delle Forze di polizia delle disposizioni recate dall'art. 54, comma 1, del d.P.R. n. 1092 del 1973, già riservate al personale militare e a quello del corpo nazionale dei Vigili del fuoco.

In proposito le parti private evidenziano che nella relazione illustrativa alla citata proposta normativa viene esplicitato l'obiettivo generale del legislatore, costituito dall'affermazione di un principio perequativo in materia pensionistica per tutto il personale del comparto Difesa, sicurezza e soccorso pubblico. Ciò in quanto vi si afferma che «[I]a



disposizione è volta ad assicurare il mantenimento della sostanziale equiordinazione all'interno del comparto sicurezza e difesa, in relazione alla "specificità" prevista dall'articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183, anche con riferimento alle modalità di determinazione del trattamento pensionistico del personale in regime di sistema misto, che al 31 dicembre 1995 aveva maturato una anzianità contributiva inferiore a 18 anni».

Secondo le parti private, l'intervento legislativo di cui all'art. 1, comma 101, della legge n. 234 del 2021 ha anche le «caratteristiche di intervento di sistema, perché, con il richiamo esplicito al principio di specificità, riconosce un contenuto peculiare a quel principio, cioè la perequazione dei trattamenti, in questo caso pensionistici, del personale civile e militare del comparto sicurezza».

Tale principio, introdotto nel 2010, costituirebbe «l'architrave di un assetto ordinamentale del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate, fondato sulla omogeneizzazione dei trattamenti, giuridici, economici e pensionistici riguardanti il citato personale, e sulla netta distinzione e non estensibilità degli stessi verso il pubblico impiego generale».

3.- L'INPS si è costituito in giudizio con atto depositato il 15 febbraio 2022 nel quale, confutate le argomentazioni addotte dal giudice rimettente a sostegno della questione di legittimità, chiede di dichiararne la non fondatezza.

Richiamate le ordinanze di questa Corte n. 847 del 1988 e n. 168 del 1995 in argomento, l'Istituto previdenziale ha rappresentato che altre sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti si sono espresse per la non fondatezza della medesima questione, non ravvisando la violazione prospettata dai ricorrenti dei medesimi parametri costituzionali evocati nella fattispecie dalla sezione giurisdizionale per la Regione Puglia (*ex plurimis*, Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, sentenza 26 gennaio 2021, n. 6).

In particolare, relativamente alla prospettata lesione dell'art. 3 Cost., le richiamate decisioni della magistratura contabile hanno affermato che le modifiche del quadro ordinamentale menzionate dai ricorrenti non possono ritenersi idonee a far venir meno le peculiarità proprie dello status di militare e la ontologica differenza di regime giuridico tra il personale militare (nel cui ambito è collocata l'Arma dei carabinieri) ed il personale civile (nel cui ambito è inserita la Polizia di Stato), essendo indubbio che lo status giuridico di militare comporta l'adempimento di doveri ed obblighi e limita alcune prerogative che la Costituzione garantisce ai cittadini.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio con atto depositato il 14 febbraio 2022.

4.1.- Preliminarmente, l'Avvocatura generale dello Stato evidenzia due profili di inammissibilità della questione relativamente al *petitum*.

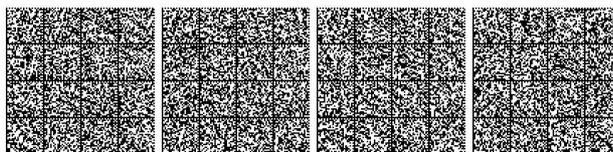
Un primo profilo di inammissibilità è ravvisato nell'ambiguità del *petitum*: il giudice *a quo* non avrebbe chiarito quale delle due disposizioni impugnate, l'art. 32 o l'art. 13 del d.P.R. n. 1092 del 1973, dovrebbe essere oggetto della pronuncia richiesta a questa Corte.

Un secondo profilo di inammissibilità deriverebbe dall'inesatta individuazione delle norme oggetto di censura, poiché, secondo la difesa statale, non sarebbe l'art. 13 del d.P.R. n. 1092 del 1973 ad impedire un'interpretazione estensiva della disciplina dettata dall'art. 32 dello stesso d.P.R. Tale preclusione deriverebbe dalla previsione del quinto comma dell'art. 23 della legge n. 121 del 1981, previsione che avrebbe, pertanto, dovuto essere oggetto del dubbio di legittimità costituzionale nella parte in cui non esclude la disciplina in tema di riscatto pensionistico dall'applicabilità generalizzata al personale della Polizia di Stato delle norme degli impiegati civili dello Stato.

4.2.- Nel merito la difesa statale afferma la non fondatezza della questione.

Circa il contrasto con l'art. 3 Cost., ricorda che nelle richiamate ordinanze n. 847 del 1988 e n. 168 del 1995 questa Corte ha evidenziato la riconduzione della materia alla discrezionalità del legislatore e che la differenza di regime in tema di riscatto tra impiego civile e impiego militare non è frutto di una scelta irrazionale, a fronte della peculiarità delle due categorie di impiego.

Inoltre, la difesa dello Stato evidenzia che questa Corte ha escluso la rilevanza delle argomentazioni volte a rimarcare affinità o analogia di funzione del personale in questione, attesa l'intervenuta modifica dello stato giuridico del personale dell'amministrazione della pubblica sicurezza. Tale valutazione non è modificata dall'intervenuta parificazione dei limiti massimi di età pensionabile tra gli ufficiali dell'Arma dei carabinieri e i funzionari della Polizia di Stato operata con il d.lgs. n. 66 del 2010, che ha fatto venir meno gli elementi differenziali, poiché «di contro, lo scostamento tra retribuzione e pensione, determinato dalla minore massa contributiva a disposizione del funzionario di Polizia che non ha potuto riscattare gli anni di studi universitari rispetto a quanto previsto per l'ufficiale dei carabinieri, non è significativamente diverso da quello che attualmente si registra per tutto il personale civile dello Stato».



A sostegno della non fondatezza della questione anche la difesa statale richiama le decisioni delle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti che hanno rigettato analoghe richieste volte a sollevare questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 32 del d.P.R. n. 1092 del 1973 per motivi coincidenti con quelli prospettati dalla sezione giurisdizionale rimettente (*ex plurimis*, Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna, sentenza 15 novembre 2021n. 356).

La difesa statale afferma che, peraltro, eventuali equiparazioni operate fra gli appartenenti alla Polizia di Stato e appartenenti alle Forze armate vanno rimesse «alla discrezionalità legislativa che deve anche tener conto delle varie esigenze nel quadro della politica economica, perché “la scelta in concreto del meccanismo di perequazione è riservata al legislatore chiamato ad operare il bilanciamento tra le varie esigenze nel quadro della politica economica generale e delle concrete disponibilità finanziarie” (*cf.* le sentenze n. 226 del 1993 e n. 241 del 1996)»; ciò tanto più a seguito dell'introduzione del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio, sancito dall'art. 81 Cost.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato tali considerazioni «tolgono rilievo anche alle argomentazioni del rimettente in merito all'individuazione di una progressiva equi-ordinazione della disciplina del rapporto di impiego delle Forze di Polizia dello Stato, da cui conseguirebbe l'esistenza di un principio perequativo di tutti i trattamenti dall'istituzione del Comparto difesa, sicurezza, soccorso pubblico».

In ordine alla prospettata violazione degli artt. 36 e 38 Cost., la difesa statale deduce che le argomentazioni del rimettente condurrebbero allora a ritenere, diversamente opinando, che «il trattamento pensionistico dovrebbe considerarsi inidoneo anche per tutti i dipendenti civili, ai quali, esattamente come ai funzionari della Polizia di Stato, il beneficio in questione non è riconosciuto».

Inoltre, l'Avvocatura generale dello Stato rileva che l'affermazione del giudice rimettente «secondo cui il mancato riscatto degli anni di laurea (si badi bene liberamente scelto dal soggetto), incida di per sé sull'idoneità della retribuzione (pensione) ad assicurare “un'esistenza libera e dignitosa” è del tutto apodittica e priva di qualsivoglia sostegno argomentativo di tipo fattuale e/o economico».

Per analoghe ragioni la difesa statale esclude la lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97, secondo comma, Cost., poiché qualora si accedesse alla considerazione che l'onerosità del riscatto contrasta con l'incentivazione della maggiore cultura e formazione professionale dei funzionari dello Stato, allora dovrebbe ipotizzarsi un diritto alla gratuità del riscatto per tutti i dipendenti dello Stato, a prescindere dalla natura militare o civile del servizio prestato.

5.- L'Associazione nazionale funzionari di polizia (ANFP) in data 14 febbraio 2022 ha depositato un'opinione, ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, ammessa con decreto della Presidente della Corte in data 22 settembre 2022.

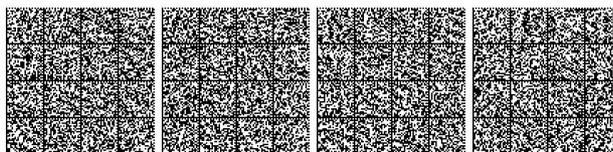
L'ANFP fa proprie le argomentazioni addotte dal giudice rimettente e dalle parti private, secondo cui gli interventi normativi sull'assetto pensionistico delle Forze di polizia pervenuti negli ultimi anni attesterebbero un'evidente tendenza alla omogeneizzazione dei contenuti degli specifici istituti previdenziali, a prescindere dallo status civile o militare, in considerazione della coincidente attività riguardante l'ordine pubblico e la sicurezza; tendenza che troverebbe conferma da ultimo nell'art. 1, comma 101, della legge n. 234 del 2021, inteso ad applicare l'art. 54, comma 1, del d.P.R. n. 1092 del 1973, quale «misura del trattamento normale», anche alle Forze di polizia ad ordinamento civile.

Pertanto, l'ANFP conclude ravvisando nell'accoglimento della questione avanzata dal giudice rimettente lo strumento per rimuovere la eccepita irragionevole sperequazione tra personale militare e personale civile della Polizia di Stato.

6.- In prossimità dell'udienza le parti private hanno depositato una memoria illustrativa in cui hanno innanzitutto replicato ai profili di inammissibilità, rispetto al *petitum*, dedotti nell'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e, nel confutare le argomentazioni dell'INPS e della difesa statale, hanno ribadito e integrato quanto già sostenuto nell'atto di costituzione.

In particolare, le parti private insistono nell'affermare che l'applicazione al personale della Polizia di Stato della disposizione di cui all'art. 32 del d.P.R. n. 1092 del 1973 «non costituirebbe più estensione di una norma eccezionale e derogatoria, ma estensione di una norma rientrante nell'ambito della comune specificità (articolo 19, legge 183 del 2010) dei trattamenti pensionistici del personale delle forze di polizia, in quanto tale, estranea al regime generale del restante pubblico impiego».

Ancora, le parti private confutano quanto affermato dall'Istituto previdenziale e dall'Avvocatura generale dello Stato circa la non configurabilità nell'ordinamento di un principio normativo di perequazione dei trattamenti pensionistici del personale delle Forze di polizia, a prescindere dallo status civile o militare, perché ciò condurrebbe a ritenere che solo il legislatore possa eliminare le sperequazioni giacché «un'estensione generalizzata della qualifica di norma



eccezionale fondata sullo status, rispetto a qualsiasi norma pensionistica che riguardi il personale militare, farebbe prevalere sempre la discrezionalità del legislatore, e non vi sarebbe alcuno spazio per una valutazione della Corte costituzionale sulla ragionevolezza nell'utilizzo della stessa».

7.- Anche l'Avvocatura generale dello Stato, in prossimità dell'udienza, ha depositato una memoria nella quale, ribadita la non estensibilità alla Polizia di Stato della disposizione di cui all'art. 32 del d.P.R. n. 1092 del 1973 in quanto norma eccezionale avente carattere derogatorio al generale principio di onerosità del riscatto del periodo di studi universitari, ha insistito per la declaratoria di non fondatezza della questione.

8.- All'udienza le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nei rispettivi atti.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 224 del 2021), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, dubita, in riferimento agli artt. 3, 36, 38 e 97, secondo comma, Cost., della legittimità costituzionale degli artt. 13 e 32 del d.P.R. n. 1092 del 1973, nella parte in cui non prevedono, per i funzionari della Polizia di Stato, il computo gratuito degli anni di durata legale del corso di laurea magistrale o specialistica richiesto ai fini dell'accesso alle rispettive carriere, previsto per gli ufficiali degli «altri corpi militari».

1.1.- Il presente giudizio è originato da una controversia promossa nei confronti dell'INPS da funzionari della Polizia di Stato in possesso del titolo di laurea magistrale o specialistica richiesto dal rispettivo bando di concorso, che hanno agito in giudizio per vedersi riconosciuto il diritto al computo gratuito ai fini pensionistici, previsto dall'art. 32 del d.P.R. n. 1092 del 1973 per gli ufficiali dei corpi militari dello Stato, degli anni di durata legale del corso di laurea magistrale o specialistica, previa rimessione degli atti a questa Corte per veder dichiarare la illegittimità costituzionale della predetta disposizione per violazione degli artt. 3, 36, 38, e 97, secondo comma, Cost., nella parte in cui non prevede l'applicazione anche ai funzionari della Polizia di Stato di un tale beneficio.

In accoglimento della prospettata eccezione di illegittimità costituzionale, il giudice *a quo* ha quindi sollevato la questione in oggetto nei termini innanzi indicati.

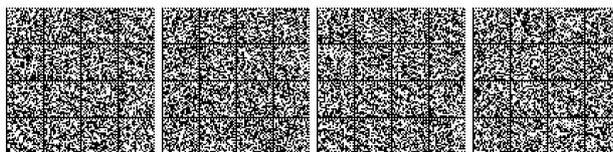
In punto di rilevanza il rimettente afferma che il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione, poiché il combinato disposto degli artt. 13 e 32 del d.P.R. n. 1092 del 1973 esclude la possibilità di estendere l'applicazione della disposizione censurata ai ricorrenti, in quanto riservata espressamente agli ufficiali, e dunque al personale militare, dal citato art. 32, richiamato dall'art. 1860 del d.lgs. n. 66 del 2010, laddove l'art. 23, quinto comma, della legge n. 121 del 1981 - che ha disposto la soppressione del Corpo degli agenti di pubblica sicurezza con contestuale creazione della «Polizia di Stato» ad ordinamento civile, realizzando la cosiddetta "smilitarizzazione" del personale di pubblica sicurezza - stabilisce espressamente che «[a]l personale appartenente ai ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, per quanto non previsto dalla presente legge, si applicano, in quanto compatibili, le norme relative agli impiegati civili dello Stato».

In considerazione di tali inequivoci enunciati normativi, il giudice *a quo* afferma che il dubbio di legittimità costituzionale non può quindi essere superato mediante interpretazione adeguatrice, sicché allo stato degli atti il diniego opposto dall'INPS alla richiesta dei ricorrenti appare coerente con l'ordinamento.

1.2.- Riguardo alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice *a quo* afferma che la sua riproposizione non può essere preclusa dall'esito delle ordinanze n. 847 del 1988 e n. 168 del 1995, che ne hanno dichiarato la manifesta infondatezza a motivo della discrezionalità del legislatore nel disciplinare le modalità di riscatto a fini pensionistici del periodo di studi universitari, giacché tali motivazioni non sarebbero più attuali: da un lato, per effetto della intervenuta equiparazione, ad opera del d.lgs. n. 66 del 2010, dei limiti di età per la cessazione dal servizio dei militari (all'epoca delle ordinanze, inferiori a quelli previsti per la Polizia di Stato), rispetto a quelli stabiliti dal d.lgs. n. 334 del 2000 per le corrispondenti qualifiche del personale della Polizia di Stato; dall'altro, a motivo del processo di sostanziale omogeneizzazione del regime ordinamentale del personale del comparto di sicurezza a prescindere dallo status militare (in particolare l'Arma dei carabinieri) o civile quale la Polizia di Stato, stante le forti analogie tra le funzioni svolte, ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

In proposito, il rimettente menziona i più significativi interventi che attesterebbero la dedotta tendenza legislativa.

1.3.- Ciò premesso, il giudice *a quo* afferma che l'assetto normativo in tema di riscatto del corso di studi applicabile al personale della Polizia di Stato determinerebbe una lesione dei parametri costituzionali evocati.



Innanzitutto, la diversità della normativa in tema di riscatto del corso di studi di laurea applicabile al personale della Polizia di Stato rispetto alle Forze di polizia ad ordinamento militare comporterebbe una discriminazione fra situazioni similari, lesiva del canone di ragionevolezza e del principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost.

Il combinato disposto degli articoli censurati violerebbe, poi, gli artt. 36 e 38 Cost., nella misura in cui, essendo previsto un contributo per il riscatto degli anni di studio, i funzionari della Polizia di Stato, che non possono affrontare tale onere economico, subirebbero il sacrificio dell'interesse al perseguimento di un trattamento pensionistico proporzionato al servizio prestato e adeguato a mantenere lo stesso tenore di vita.

Infine, secondo il rimettente, sarebbe leso il principio di buon andamento della pubblica amministrazione posto dall'art. 97, secondo comma, Cost., poiché la differente disciplina relativa al riscatto degli anni di laurea costituirebbe un disincentivo all'ingresso nei ruoli della Polizia di Stato di personale idoneo per formazione e cultura per le carriere direttive.

2.- Nel giudizio incidentale si sono costituiti i ricorrenti nel giudizio principale aderendo alle argomentazioni e alla richiesta del giudice rimettente.

Nel giudizio si è, altresì, costituito l'INPS ed è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato. Sia l'INPS che la difesa statale hanno confutato le argomentazioni addotte dal giudice rimettente a sostegno della questione di legittimità costituzionale.

L'ANFP ha depositato, ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, un'opinione scritta quale *amicus curiae*, nella quale ha aderito alle argomentazioni addotte dal giudice rimettente e dalle parti private, costituitesi in giudizio.

3.- Il rimettente censura il combinato disposto delle disposizioni dettate dall'art. 13 e dall'art. 32 del d.P.R. n. 1092 del 1973 nella parte in cui non prevede, e dunque non consente, l'applicazione anche ai funzionari della Polizia di Stato del computo gratuito ai fini pensionistici degli anni di durata legale del corso di laurea richiesto per l'accesso alle rispettive carriere previsto invece per gli ufficiali dei Corpi militari dello Stato e, dunque, anche per quelli dell'Arma dei carabinieri.

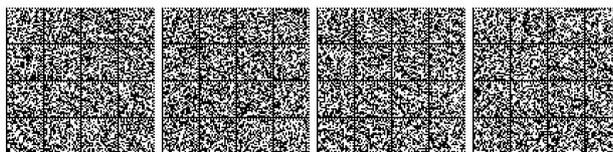
L'art. 13 del d.P.R. n. 1092 del 1973, recante «Periodi di studi superiori e di esercizio professionale», al primo comma stabilisce: «[i]l dipendente civile al quale sia stato richiesto, come condizione necessaria per l'ammissione in servizio, il diploma di laurea o, in aggiunta, quello di specializzazione rilasciato dopo la frequenza di corsi universitari di perfezionamento può riscattare in tutto o in parte il periodo di tempo corrispondente alla durata legale degli studi universitari e dei corsi speciali di perfezionamento, verso corresponsione di un contributo pari al 6 per cento, commisurato all'80 per cento dello stipendio spettante alla data di presentazione della domanda, in relazione alla durata del periodo riscattato».

Invece l'art. 32, recante «Studi superiori richiesti agli ufficiali», dispone: «[n]ei confronti degli ufficiali per la cui nomina in servizio permanente effettivo sia stato richiesto il possesso del diploma di laurea si computano tanti anni antecedenti alla data di conseguimento di detto titolo di studio quanti sono quelli corrispondenti alla durata legale dei relativi corsi. Si computano altresì gli anni corrispondenti al corso di studi universitari, di durata inferiore al corso di laurea, richiesti come condizione necessaria per la nomina in servizio permanente effettivo o per l'ammissione ai corsi normali delle accademie militari per la nomina a ufficiale in servizio permanente effettivo».

È, dunque, evidente la diversa disciplina della valorizzazione a fini pensionistici del periodo di studi universitari ai funzionari della Polizia di Stato, in quanto dipendenti civili ai sensi dell'art. 23, quinto comma, della legge n. 121 del 1981, si applica il regime oneroso del riscatto previsto dall'art. 13 e non il beneficio del computo gratuito di tale periodo a fini pensionistici previsto dall'art. 32 per gli ufficiali delle Forze armate e, dunque, anche per quelli dell'Arma dei carabinieri.

4.- La questione, come si è rilevato, è stata già sottoposta al vaglio di questa Corte che, con le ordinanze n. 847 del 1988 e n. 168 del 1995, ne ha dichiarato la manifesta infondatezza in base a due considerazioni principali: in via generale, la discrezionalità di cui gode il legislatore in materia di regolazione del riscatto sia nello scegliere i periodi ammissibili sia nel determinarne le modalità, sia nello stabilire se porre a carico dell'interessato il relativo onere finanziario in tutto o in parte; nello specifico, la diversità dell'impiego militare rispetto a quello civile, con particolare riguardo ai più bassi limiti di età per la cessazione dal servizio (all'epoca) stabiliti per i militari, con conseguente maggiore difficoltà, rispetto ai civili, di raggiungere il massimo dell'anzianità utile per il trattamento di quiescenza.

Pertanto, l'odierno *thema decidendum* è costituito dal verificare se il *quid novi* rappresentato dal giudice rimettente sia effettivamente elemento idoneo a incidere sulle predette argomentazioni addotte nelle menzionate ordinanze, così da condurre ad esiti diversi.



5.- In ordine all'ammissibilità, non sussistono dubbi sulla possibilità per il giudice rimettente di riproporre la questione già scrutinata con giudizio di manifesta infondatezza nelle ordinanze n. 847 del 1988 e n. 168 del 1995. Nell'odierno giudizio, alla luce dell'evoluzione del quadro normativo, la questione è prospettata in ordine a profili e sulla scorta di argomenti nuovi, che ne consentono la riproposizione in questa sede.

5.1.- La difesa statale ha ravvisato due profili di inammissibilità, il primo dei quali sarebbe costituito dall'ambiguità della richiesta del giudice *a quo*, poiché non avrebbe chiarito quale delle due disposizioni censurate, l'art. 32 o l'art. 13 del d.P.R. n. 1092 del 1973, dovrebbe essere oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale. Conseguentemente, secondo la difesa statale, «l'intervento manipolativo invocato presenta connotati incerti, perché l'ordinanza non chiarisce la natura della pronuncia invocata, ovvero se essa debba avere carattere additivo rispetto alla previsione "speciale" dell'art. 32 del T.U., oppure carattere ablativo rispetto alla portata generale di quanto stabilito dall'art. 13 del medesimo testo».

In ordine a tale profilo, le parti private, con la memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, hanno replicato rilevando come «il carattere della pronuncia della Corte costituzionale, invocata dall'ordinanza di rimessione, sia quello additivo rispetto all'art. 32 del citato testo unico. Questo intervento, infatti, non farebbe incorrere, nel caso di specie, in un'illegittima estensione analogica di norma a carattere eccezionale, perché il citato art. 32 è norma eccezionale solo con riferimento agli impiegati civili dello Stato, e non rispetto al personale della Polizia di Stato».

5.2.- Un secondo profilo di inammissibilità consisterebbe, secondo la difesa statale, nella inesatta individuazione delle norme oggetto di censura: l'applicazione della disciplina dettata dall'art. 32 del d.P.R. n. 1092 del 1973 non deriverebbe dall'art. 13 del medesimo d.P.R. n. 1092 del 1973, ma dal ricordato quinto comma dell'art. 23 della legge n. 121 del 1981, nella parte in cui non esclude l'applicazione della predetta disciplina concernente il computo gratuito a fini pensionistici degli anni del corso di laurea dall'applicabilità generalizzata al personale della Polizia di Stato delle norme degli impiegati civili dello Stato.

5.3.- Le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa statale, che possono essere esaminate congiuntamente poiché investono profili tra loro connessi, non sono fondate.

I ricorrenti nel giudizio principale mirano, difatti, specificamente a conseguire l'applicazione della disciplina speciale dettata dall'art. 32 del d.P.R. n. 1092 del 1973 per gli ufficiali, cui si frappone la diversa previsione in materia dettata dall'art. 13 applicabile per i dipendenti civili dello Stato, tra i quali rientrano, a seguito della legge n. 121 del 1981, gli appartenenti alla Polizia di Stato, come stabilito dall'art. 23, quinto comma. Pertanto, tale ultima disposizione ha una portata e funzione più ampia e generale rispetto allo specifico istituto di cui i ricorrenti hanno chiesto l'applicazione con l'atto introduttivo del giudizio principale, sebbene sia indubbio che è tale normativa a costituire il fattore che ha comportato la differenziazione della disciplina applicabile alla Polizia di Stato rispetto a quella che opera per i militari, in relazione - anche - alla fattispecie in esame.

Il rimettente ha dunque individuato in maniera pertinente le disposizioni che sono all'origine del vulnus denunciato e ha delineato in termini univoci l'intervento correttivo richiesto a questa Corte.

6.- Nel merito, la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. non è fondata.

Il giudizio in esame si inserisce nella complessa vicenda, oramai ultraquarantennale, originata dalla "smilitarizzazione" del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza ad opera della legge n. 121 del 1981 e dalla conseguente estromissione dall'ambito applicativo delle peculiari e più favorevoli disposizioni dettate per i militari, in particolare dal d.P.R. n. 1092 del 1973, recante la disciplina del trattamento di quiescenza dei dipendenti dello Stato.

Per i militari, il predetto d.P.R. detta una disciplina che diverge in modo significativo da quella parallela per gli impiegati civili, contemplando, come nel caso della disposizione dettata dall'art. 32, regole più favorevoli in considerazione della peculiarità dello status militare, del rispettivo ordinamento, delle caratteristiche del rapporto di servizio e delle funzioni espletate.

Si tratta di un corpus normativo che, pur inquadrandosi in un contesto profondamente modificato, conserva tuttavia ragioni di perdurante attualità, attesa la distinzione fra impiego civile e militare, che continua a comportare significative diversità di regolazione, riflesso della differenza strutturale dei rispettivi ordinamenti.

6.1.- Tali considerazioni conducono a confermare le argomentazioni che avevano indotto questa Corte, nelle ordinanze n. 848 del 1988 e n. 168 del 1995, a dichiarare non fondata la stessa questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.

6.2.- Innanzitutto, permane il carattere eccezionale e derogatorio della gratuità del computo degli anni del corso universitario per conseguire la laurea per gli ufficiali prevista dall'art. 32 del d.P.R. n. 1092 del 1973 rispetto al riscatto a titolo oneroso degli anni di laurea previsto per i dipendenti civili dall'art. 13 dello stesso d.P.R., che si colloca nel



perimetro della disciplina generale dettata dall'art. 2 del decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 184 (Attuazione della delega conferita dall'articolo 1, comma 39, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di ricongiunzione, di riscatto e di prosecuzione volontaria ai fini pensionistici).

Il carattere spiccatamente derogatorio ed eccezionale della disposizione dettata dall'art. 32 del d.P.R. n. 1092 del 1973 osta, di per sé, secondo la giurisprudenza di questa Corte, alla possibilità di invocarla quale *tertium comparationis*. Così come, analogamente, non costituisce fonte di discriminazione costituzionalmente rilevante il fatto che il legislatore abbia delimitato l'ambito di applicazione della suddetta norma (*ex plurimis*, sentenze n. 225 del 2014, n. 273 del 2011 e n. 131 del 2009).

D'altro canto, questa Corte ha affermato che la violazione del principio di uguaglianza sussiste qualora situazioni omogenee siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili (*ex multis*, sentenza n. 165 del 2020), come si verifica nella fattispecie, stante la persistente diversità del complessivo assetto ordinamentale tra le Forze di polizia ad ordinamento civile e quelle a ordinamento militare.

6.3.- In via generale, si deve escludere che la complessiva evoluzione normativa illustrata nell'ordinanza possa condurre a configurare nell'ordinamento il prospettato principio di piena omogeneità di regolazione fra personale militare e personale civile del comparto di pubblica sicurezza.

Si è già rilevato in precedenza come persista la strutturale diversità tra i rispettivi status che determina differenti soluzioni sul piano normativo e che è all'origine della dicotomia nelle discipline previdenziali fra impiego civile e impiego militare presente nel d.P.R. n. 1092 del 1973.

L'impiego militare è caratterizzato da una forte compenetrazione fra i profili ordinamentali e la disciplina del rapporto di servizio, come attesta lo stesso codice dell'ordinamento militare di cui al d.lgs. n. 66 del 2010, che, non a caso, ha normato contestualmente i diversi profili. Nella fattispecie è, difatti, l'art. 1860 del codice dell'ordinamento militare a richiamare l'art. 32 del d.P.R. n. 1092 del 1973 in tema di valutazione a fini pensionistici del periodo di studi universitari per gli ufficiali.

Ben diversa è la disciplina del personale della Polizia di Stato, riconducibile, pur nelle sue accentuate specificità, a quella degli impiegati civili dello Stato.

In definitiva, il giudice rimettente, nell'accentuare la comune appartenenza al comparto Difesa, sicurezza e soccorso pubblico dei dipendenti della Polizia di Stato e dei militari dell'Arma dei carabinieri, trascurando di considerare che gli ufficiali dell'Arma dei carabinieri, avente rango di Forza armata ai sensi dell'art. 155 cod. ordinamento militare, sono beneficiari della disposizione censurata proprio in quanto militari, così come, in tale veste, ne fruivano gli appartenenti alla Polizia di Stato prima della "smilitarizzazione".

Il rimettente adombra, dunque, una sorta di sostanziale ultrattività del pregresso status militare, condiviso dagli appartenenti alla Polizia di Stato fino alla riforma del 1981 con altre forze del comparto Difesa, sicurezza e soccorso pubblico, che condurrebbe a ritenere ancora dovuta l'applicabilità nei loro confronti, a distanza di oltre quarant'anni dalla riforma stessa, del sistema normativo specificamente previsto per i dipendenti militari in materia previdenziale dal d.P.R. n. 1092 del 1973.

In tal senso appare sintomatico che il rimettente prospetti la questione di legittimità costituzionale nei confronti degli artt. 13 e 32, nella parte in cui non prevedono il computo gratuito anche ai funzionari della Polizia di Stato degli anni di durata legale del corso di laurea «previsto per gli ufficiali degli altri Corpi militari», poiché l'utilizzo del termine «altri» sottende una qualificazione della Polizia di Stato oramai da tempo venuta meno.

6.4.- Infine, in ordine alla sopravvenuta parificazione dei requisiti di età di cessazione dal servizio per la Polizia di Stato e per i militari, questa Corte osserva che, contrariamente a quanto ritenuto dal giudice *a quo*, la circostanza non comporta la necessaria estensione della disciplina di favore ai funzionari della Polizia di Stato.

7.- In riferimento agli altri parametri costituzionali dedotti dal rimettente, la questione va dichiarata manifestamente infondata.

7.1.- Relativamente alla violazione dell'art. 36 Cost., questa Corte rileva che il corso di studi di laurea è estraneo all'attività lavorativa espletata, cui si riferisce la prestazione previdenziale e, pertanto, la disposizione censurata esula dal perimetro presidiato dal parametro costituzionale in oggetto.

7.2.- Per analoghe ragioni non è evocabile nella fattispecie la lesione dell'art. 38 Cost., poiché la disciplina del riscatto a fini previdenziali del periodo di studi universitari non rientra nell'ambito di tutela previdenziale cui si riferisce il parametro stesso.

7.3.- Sono, altresì, manifestamente infondate le argomentazioni svolte dal giudice rimettente a sostegno della dedotta lesione dell'art. 97, secondo comma, Cost.



Preliminarmente, si rileva che è competenza del legislatore prevedere le diverse forme di incentivazione alla formazione culturale del personale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

In tale ottica, l'assunto del giudice *a quo* secondo cui la non applicazione del beneficio in questione ai funzionari della Polizia di Stato costituirebbe un disincentivo a una maggiore formazione professionale varrebbe anche per tutti i dipendenti pubblici che rivestono una qualifica e svolgono funzioni per le quali è richiesto il possesso della laurea. Ne consegue che sotto tale profilo non sarebbe censurabile l'art. 32 del d.P.R. n. 1092 del 1973 per la mancata applicazione ai funzionari della Polizia dello Stato, bensì il precedente art. 13 laddove, per tutti i dipendenti civili, stabilisce non la gratuità del computo degli anni di laurea, ma la mera facoltà di riscatto a titolo oneroso.

Infine, risulta tautologica e assertiva l'affermazione del rimettente secondo cui il beneficio accordato dall'art. 32 favorirebbe la propensione di soggetti in possesso di diploma di laurea ad accedere all'impiego militare presso l'Arma dei carabinieri a scapito dell'impiego civile presso la Polizia di Stato, così incidendo negativamente sul buon andamento delle funzioni assegnate a quest'ultima. Difatti è appena il caso di osservare che sono molteplici e ben più complessi e variegati i fattori che inducono ad optare per l'una o l'altra carriera, in primis la stessa acquisizione dello status militare piuttosto che dello status di impiegato civile, con tutte le conseguenti implicazioni.

8.- In conclusione, la questione di legittimità costituzionale in esame va, pertanto, dichiarata manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 36, 38 e 97, secondo comma, Cost. e non fondata, in riferimento all'art. 3 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 32 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (*Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato*), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 32 del d.P.R. n. 1092 del 1973, sollevata, in riferimento agli artt. 36, 38 e 97, secondo comma, Cost., dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

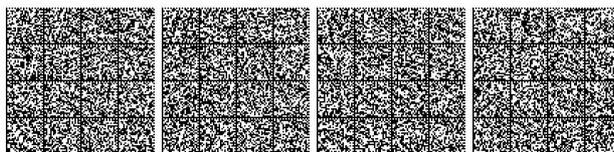
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 dicembre 2022.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 86

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° dicembre 2022
(della Regione Piemonte)*

Bilancio e contabilità pubblica - Spesa sanitaria - Riparto delle risorse destinate alla copertura dei fabbisogni standard - Modifiche al decreto legislativo n. 68 del 2011 - Individuazione delle Regioni in equilibrio economico in base ai risultati relativi al secondo esercizio precedente a quello di riferimento - Effettuazione delle pesature con i pesi per classi di età considerati ai fini della determinazione del fabbisogno sanitario, relativi al secondo esercizio precedente a quello di riferimento - Definizione dei pesi con decreto interministeriale, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, utilizzando i criteri previsti dall'art. 1, comma 34, della legge n. 662 del 1996 - Regime transitorio - Previsione che, per gli anni 2021 e 2022, l'85 per cento delle risorse destinate alla copertura del fabbisogno standard nazionale per gli anni 2021 e 2022 è ripartito secondo i suddetti criteri e il restante 15 per cento delle medesime risorse è ripartito sulla base della popolazione residente riferita al 1° gennaio 2020 per il riparto 2021 e al 1° gennaio 2021 per il riparto 2022 - Previsione che, per l'anno 2022, nel caso in cui non venga raggiunta la prevista intesa, il decreto di determinazione provvisoria dei costi e dei fabbisogni standard è adottato entro il 30 settembre 2022, mentre il decreto di determinazione definitiva è adottato entro il 31 dicembre 2022.

- Decreto-legge 8 agosto 2022 (*recte*: 9 agosto 2022), n. 115 (Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2022, n. 142, art. 19 [comma 1, lettera *b*), numeri 1) e 2)].

Ricorso *ex art. 27*, comma 2 della Costituzione della Regione Piemonte (cod. fisc. 80087670016), in persona del Presidente della giunta regionale *pro tempore* on. Alberto Cirio, autorizzato con deliberazione della giunta regionale del 18 novembre 2022, n. 36-5992 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale in calce al presente ricorso, dall'avv. Marco Piovano [c.f. PVNMRC63M17A326O - pec marcopiovano@pec.ordineavvocatitorino.it - fax 011-432.48.89], e con domicilio eletto presso il di lui studio in Torino - corso Regina Margherita n. 174, e domicilio digitale presso l'indirizzo di posta elettronica certificata marcopiovano@pec.ordineavvocatitorino.it - per la dichiarazione di illegittimità costituzionale, dell'art. 19, comma 1, lettera *b*) numeri 1 e 2, del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115 recante: «Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali», di modifica dell'art. 29 del decreto legislativo n. 68/2011, come convertito in legge dalla legge di conversione 21 settembre 2022, n. 142, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 21 settembre 2022, n. 221, per violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione, del principio di leale collaborazione (articoli 5 e 120, secondo comma della Costituzione).

FATTO

Nella *Gazzetta Ufficiale* del 21 settembre 2022, n. 221 è stata pubblicata la legge 21 settembre 2022, n. 142, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115, recante misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali.».

La legge di conversione, in particolare, per quanto qui occupa si limita a confermare il tenore del disposto dell'art. 19, commi 1 e 2, del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115 con cui sono apportate, ai fini del riparto delle risorse destinate alla copertura dei fabbisogni *standard* del Servizio sanitario nazionale, talune modificazioni all'art. 27 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, oggetto dell'odierno ricorso.



L'art. 19, comma 1, lettera *b*), recita:

1. All'art. 27 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) (*omissis*);

b) al comma 7:

1) al quinto periodo, le parole: «per il solo anno 2021» sono sostituite dalle seguenti: «per gli anni 2021 e 2022», le parole: «per il medesimo anno 2021» sono sostituite dalle seguenti: «per gli anni 2021 e 2022» e dopo le parole: «al 1° gennaio 2020» sono aggiunte le seguenti: «per il riparto 2021 e al 1° gennaio 2021 per il riparto 2022»;

2) dopo il quinto periodo sono aggiunti i seguenti: «Per l'anno 2022, nel caso in cui non venga raggiunta l'intesa prevista dal comma 1, il decreto di determinazione provvisoria dei costi e dei fabbisogni *standard* di cui al comma 1-*bis*, lettera *b*), è adottato entro il 30 settembre 2022 mentre il decreto di determinazione definitiva di cui al comma 1-*bis*, lettera *d*), è adottato entro il 31 dicembre 2022. Entro il 31 dicembre 2022 il Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, emana il decreto di cui al secondo periodo del presente comma».

Per effetto delle sopra riportate modifiche, il quinto periodo del comma 7 dell'art. 27 del decreto legislativo n. 68/2011 risulta così formulato:

«In via transitoria, per gli anni 2021 e 2022, nelle more dell'applicazione di quanto previsto al secondo periodo del presente comma ed in deroga a quanto previsto dal quarto periodo del presente comma, al fine di tenere conto della proposta regionale presentata dal Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome il 15 aprile 2021, l'85 per cento delle risorse destinate alla copertura del fabbisogno *standard* nazionale per gli anni 2021 e 2022 sono ripartite secondo i criteri di cui al presente comma e il restante 15 per cento delle medesime risorse è ripartito sulla base della popolazione residente riferita al 1° gennaio 2020 per il riparto 2021 e al 1° gennaio 2021 per il riparto 2022. Per l'anno 2022, nel caso in cui non venga raggiunta l'intesa prevista dal comma 1, il decreto di determinazione provvisoria dei costi e dei fabbisogni *standard* di cui al comma 1-*bis*, lettera *b*), è adottato entro il 30 settembre 2022 mentre il decreto di determinazione definitiva di cui al comma 1-*bis*, lettera *d*), è adottato entro il 31 dicembre 2022. Entro il 31 dicembre 2022 il Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, emana il decreto di cui al secondo periodo del presente comma».

Nella sostanza si assiste alla proroga per l'esercizio 2022 del regime derogatorio eccezionalmente approntato transitoriamente per l'annualità precedente.

Più in particolare, il sopracitato art. 19, comma 1, lettera *b*), senza prevedere una preventiva intesa con la Conferenza Stato-regioni — pur prevista in materia di riparto del Fondo sanitario dall'art. 1, comma 34-*bis*, della legge n. 662/1996 e dall'art. 115, comma 1, lettera *a*) del decreto legislativo n. 112/1998 —, ha esteso all'anno 2022 il regime transitorio di riparto — previsto, per il solo anno 2021, dall'art. 27, comma 7, quinto periodo, del decreto legislativo n. 68/2011 — determinando una modifica dei criteri di riparto delle risorse indistinte per il SSN per l'anno 2022, in deroga ai generali criteri di cui agli articoli 25, 26 e 27, primo comma del decreto legislativo n. 68/2011 nonché in contrasto con gli accordi intervenuti tra le regioni in sede di riparto 2021 circa la natura assolutamente transitoria e straordinaria della deroga operata per quell'anno.

Il comma in questione, infatti, riporta, anche per il 2022, l'applicazione del criterio del costo *standard* pesato soltanto sull'85% del Fondo penalizzando nuovamente le regioni con popolazione più anziana che vedono ridursi la pesatura per età con conseguente pregiudizio economico in termini di minor riparto, per la esponente regione, di un ammontare pari a circa 25 milioni di euro (si veda il doc. 2, proiezione effetti misura sul 2022).

Quanto precede senza preventiva intesa in seno alla Conferenza Stato-regioni, anzi, la disposizione prevede espressamente, in caso di mancata intesa, che il decreto di determinazione provvisoria dei costi e dei fabbisogni *standard* di cui al comma 1-*bis*, lettera *b*), venga adottato entro il 30 settembre 2022 mentre il decreto di determinazione definitiva di cui al comma 1-*bis*, lettera *d*), entro il 31 dicembre 2022.

La ricorrente regione ritiene tale *modus operandi* non conforme ai principi costituzionali.



Occorre preliminarmente rilevare che dal 1978 (anno di istituzione del FSN) ad oggi l'ammontare totale da destinare al Fondo è stato determinato in base a scelte di bilancio, partendo dalla spesa dell'anno precedente e incrementandola a seconda delle risorse disponibili.

La ripartizione di questo totale tra le regioni ha seguito diversi schemi. Quello introdotto nel 1996 mostrava una certa attenzione per le realtà territoriali, non utilizzando comunque un indice di deprivazione sanitaria. Con esso, infatti, la spesa *pro capite* dipendeva non solo dalla frequenza dei consumi sanitari per età e per sesso (criterio che di fatto rimanda alla spesa storica), ma anche indici di fabbisogno sanitario locale, quali tassi di mortalità, indicatori relativi a particolari situazioni territoriali ed indicatori epidemiologici territoriali.

I criteri di riparto furono a lungo al centro del dibattito e le modifiche che seguirono furono di fatto il frutto della negoziazione tra Stato e regioni mentre oggi si assiste, lo dimostra la mancata intesa sulla disposizione di legge qui contestata, ad uno stallo delle relazioni interistituzionali.

Nel corso dei successivi decenni il metodo di calcolo del riparto ha subito periodiche modifiche.

Per quanto qui più rileva, lo schema attuale, introdotto nel 2011 dal decreto legislativo n. 68 in attuazione della legge delega n. 42/2009, considera, per la determinazione della spesa *pro capite*, solo la composizione anagrafica della popolazione.

Ebbene, come chiarisce l'art. 25 del decreto legislativo n. 68/2011, di apertura del capo dedicato a «Costi e fabbisogni *standard* nel settore sanitario», questi ultimi costituiscono i riferimenti cui rapportare il finanziamento integrale della spesa sanitaria (art. 25, comma 3, decreto legislativo n. 68/2011).

Il fabbisogno sanitario *standard* rappresenta l'ammontare complessivo di risorse necessarie ad assicurare i livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza ed appropriatezza (art. 25, comma 2).

Il fabbisogno sanitario nazionale *standard* viene determinato in coerenza sia con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria, sia con il fabbisogno derivante dalla determinazione dei livelli essenziali di assistenza (art. 26, comma 1).

Il Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, determina annualmente i costi e i fabbisogni *standard* regionali (art. 27, comma 1).

Più precisamente, con riguardo ai macrolivelli di assistenza stabiliti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2017, di aggiornamento e definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, vengono individuati i seguenti livelli percentuali di finanziamento della spesa sanitaria: *a)* 5% per l'assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro; *b)* 51% per l'assistenza distrettuale; *c)* 44% per l'assistenza ospedaliera (art. 27, comma 3).

Il fabbisogno sanitario *standard* delle singole regioni a statuto ordinario, cumulativamente pari al livello del fabbisogno sanitario nazionale *standard*, viene, poi, determinato «[...] applicando a tutte le regioni i valori di costo rilevati nelle regioni di riferimento».

Le regioni di riferimento, o *benchmark*, sono «le tre regioni, tra cui obbligatoriamente la prima, scelte dalla Conferenza Stato-regioni tra le cinque indicate dal Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, in quanto migliori cinque regioni che, avendo garantito l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizione di equilibrio economico, comunque non essendo assoggettate a piano di rientro e risultando adempienti [...] sono individuate in base a criteri di qualità dei servizi erogati, appropriatezza ed efficienza [...]» (art. 27, comma 5).

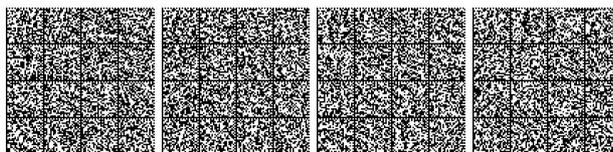
Il decreto considera in equilibrio economico le regioni che «garantiscono l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza e di appropriatezza con le risorse ordinarie stabilite dalla vigente legislazione a livello nazionale, ivi comprese le entrate proprie regionali effettive».

Le regioni in equilibrio economico vengono individuate in base ai risultati relativi al secondo esercizio precedente a quello di riferimento (art. 27, comma 6).

Nell'individuazione delle regioni *benchmark* occorre, inoltre, garantire una rappresentatività territoriale in termini di appartenenza al Nord, al centro e al Sud, considerando almeno una regione di piccole dimensioni (art. 27, comma 5).

I costi *standard* vengono, così, computati a livello aggregato per ciascuno dei tre macrolivelli di assistenza (assistenza collettiva, assistenza distrettuale e assistenza ospedaliera) sulla base della media *pro capite* pesata del costo registrato dalle regioni di riferimento (art. 27, comma 6).

Le cifre così individuate vanno applicate alla popolazione regionale pesata per classi di età (art. 27, comma 7).



Ai sensi del comma 7, dell'art. 27, come modificato dall'art. 1, comma 601, della legge n. 190/2014(1), a decorrere dall'anno 2015 i pesi sono definiti con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sulla base dei criteri previsti dall'art. 1, comma 34-*bis*, della legge n. 662/1996.

Inoltre, ai sensi del comma 7-*bis* dell'art. 27, introdotto dall'art. 6, comma 4-*bis*, del decreto-legge n. 210/2015, convertito con modificazioni in legge n. 21/2016, anche per l'anno 2016 viene prorogata l'individuazione, come regioni di riferimento, di quelle stabilite dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano nella seduta del 17 dicembre 2015, e per la determinazione dei fabbisogni *standard* regionali in materia di sanità vengono confermati i costi *pro capite* per livelli assistenziali delle regioni di riferimento rilevati dai modelli LA 2013 (ovvero i modelli di rilevazione dei costi dei livelli di assistenza delle Aziende unità sanitarie locali e delle Aziende ospedaliere), nonché i medesimi pesi per classi di età adottati in sede di determinazione dei fabbisogni *standard* regionali per l'anno 2015.

Infine, con l'art. 35, primo comma del decreto-legge n. 73 del 25 maggio 2021, recante «Disposizioni finanziarie in materia sanitaria», il Governo ha disposto:

1. All'art. 27 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) (...);

b) alla fine del comma 7 è inserito il seguente periodo: «In via transitoria, per il solo anno 2021, nelle more dell'applicazione di quanto previsto al secondo periodo del presente comma ed in deroga a quanto previsto dal quarto periodo del presente comma, al fine di tenere conto della proposta regionale presentata dal Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome il 15 aprile 2021, l'85 per cento delle risorse destinate alla copertura del fabbisogno *standard* nazionale per il medesimo anno 2021 sono ripartite secondo i criteri di cui al presente comma e il restante 15 per cento delle medesime risorse è ripartito sulla base della popolazione residente riferita al 1° gennaio 2020».

L'eccezionalità del momento storico e l'unicità di applicazione («in via transitoria per il solo anno 2021») di un criterio deteriore per le regioni con popolazione più anziana quali la esponente, ha dunque fatto sì che sull'introduzione della disposizione di legge in parola venisse comunque formalizzata l'intesa in seno alla Conferenza (intesa CSR del 4 agosto 2021), determinando altresì la esponente a non promuoverne l'impugnazione avanti all'instanzata Corte.

Senonché, da ultimo, con la disposizione di legge della cui conformità ai precetti costituzionali qui si dubita, il regime derogatorio previsto dall'art. 35, lettera b) del decreto-legge n. 73/2021 «solo» per l'annualità 2021, è stato esteso — sempre in via transitoria — anche all'annualità 2022 senza che la fissazione di tali criteri di riparto, deroganti i più generali criteri di cui al medesimo art. 27 del decreto legislativo n. 68/2011, sia stata preceduta dalla pur prevista intesa in seno alla Conferenza Stato-regioni e Province autonome di Trento e Bolzano (art. 27, primo comma).

Da qui la presente impugnazione.

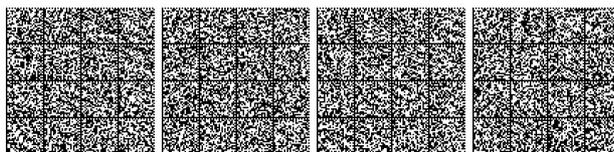
DIRITTO

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera b) numeri 1 e 2, del decreto-legge 7 agosto 2022, n. 115, come convertito in legge dalla legge di conversione 21 settembre 2022, n. 142, per violazione del principio di leale collaborazione (art. 120, secondo comma della Costituzione).

1.1. Per meglio cogliere le ragioni sottese al presente ricorso, a integrazione di quanto in premessa dedotto in merito al sistema di riparto fra le regioni del Fondo sanitario attualmente vigente, ancora si rileva che secondo la legge istitutiva del SSN, la ripartizione delle risorse tra le regioni deve avvenire «sulla base di indici e di *standard* ... (che) devono tendere a garantire i livelli di prestazioni sanitarie ... in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, eliminando progressivamente le differenze strutturali e di prestazioni tra le regioni» (art. 51, legge n. 833/1978).

Successivamente, l'art. 1, comma 34-*bis*, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, ha disposto: «Ai fini della determinazione della quota capitaria, in sede di ripartizione del Fondo sanitario nazionale, ai sensi dell'art. 12, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, il Comitato interministeriale per la pro-

(1) In conformità alla previsione di cui all'art. 1, comma 2, del Patto per la salute per gli anni 2014-2016, il quale ha messo in evidenza la «[...] necessità di rivedere e riqualificare i criteri di cui all'art. 27 del decreto legislativo n. 68/2011, tenendo conto del trend di miglioramento per il raggiungimento di standard di qualità e attraverso nuove modalità di pesature [...] secondo i criteri già indicati dall'art. 1, comma 34, della legge n. 662/1996».



grammazione economica (CIPE), su proposta del Ministro della sanità, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, stabilisce i pesi da attribuire ai seguenti elementi: popolazione residente, frequenza dei consumi sanitari per età e per sesso, tassi di mortalità della popolazione, indicatori relativi a particolari situazioni territoriali ritenuti utili al fine di definire i bisogni sanitari delle regioni ed indicatori epidemiologici territoriali».

È dunque principio generale dell'ordinamento che presiede al riparto statale fra le singole regioni del Fondo sanitario nazionale che tale riparto venga operato in accordo con le seconde attraverso l'espressione dell'intesa in seno alla Conferenza permanente.

La necessità di raggiungere la preventiva intesa in ordine ai criteri di riparto, come osservato in precedenza, è poi ribadita anche dal primo comma dell'art. 27 del decreto legislativo n. 68/2011 integrato dalla disposizione qui contestata.

Il meccanismo generale di riparto prende il nome di «quota capitaria pesata» ed è costituito da un insieme articolato di regole che si applicano alla popolazione delle regioni: la numerosità della popolazione residente è il principio guida del riparto (cioè: a maggiore popolazione corrispondono maggiori risorse) ma tale valore, per i diversi livelli essenziali di assistenza (LEA), viene modulato (pesato) di volta in volta in funzione degli accordi che intercorrono tra le regioni stesse. Il risultato è una popolazione regionale «pesata» (inferiore, uguale, o superiore, alla popolazione reale in funzione di come giocano i criteri di pesatura adottati) che definisce la quota di partecipazione (più precisamente: di riparto) di ogni regione al FSN. Il metodo prende il nome di «quota capitaria pesata» perché il conteggio di base parte dal numero dei cittadini (teste), ma il peso di ciascuno di loro differisce da uno in funzione di come si combinano i criteri di pesatura adottati.

Quanto precede a ragione dell'evidenza scientifica (risultante dai consuntivi di spesa) che sia la quota più anziana della popolazione ad assorbire il maggior quantitativo di risorse.

La quota capitaria può dunque venire definita come l'ammontare di risorse necessarie per soddisfare i bisogni di salute di una data persona, con certe caratteristiche, per un dato periodo di tempo. I bisogni sanitari dei cittadini, infatti, sono molto variabili l'uno dall'altro e dipendono da fattori personali come l'età, la morbosità, gli stili di vita, insieme a fattori ambientali e socioculturali.

Come rilevato, i luoghi deputati dall'ordinamento per comporre i vari interessi, anche contrapposti, intercorrenti fra le stesse regioni e fra le regioni e lo Stato, sono, rispettivamente, la Conferenza permanente delle regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, e la Conferenza permanente Stato-regioni e Province autonome di Trento e Bolzano che, nel caso, non essendo stata in alcun modo coinvolta nella predisposizione della disposizione in parola non ha potuto sottoscrivere alcuna intesa o rilasciare alcun parere.

E, invero, nel corso della seduta della Conferenza unificata del 14 settembre 2022 (doc. 3) la Regione Piemonte era assente, ma il documento recante la posizione delle regioni e delle province autonome sulla conversione del richiamato decreto-legge n. 115/2022 allegato all'atto della Conferenza è un parere nei termini (né favorevole né contrario); nelle premesse dell'atto, nell'ultimo considerato è infatti riferito che le regioni, nel rendere il parere, hanno preso atto dell'approvazione del provvedimento da parte del Senato; nel contempo, nel documento della Conferenza delle regioni e delle province autonome allegato al verbale della Conferenza unificata per costituirne parte integrante (*sub* 1), al paragrafo «sanità» si legge (a pag. 3): «Con riferimento all'art. 19, si evidenzia che l'introduzione di tale norma rappresenta per il sistema delle regioni una forte criticità, anche in ragione delle competenze riconosciute in materia dalla Costituzione alle regioni e alle province autonome e si fa rilevare che nella predisposizione della norma non vi è stato un preventivo coinvolgimento delle regioni e delle province autonome, venendo meno il metodo fino ad oggi seguito ispirato al principio di leale collaborazione, che prevede il raggiungimento di un accordo politico in sede di Conferenza delle regioni e delle province autonome ai fini della definizione del riparto delle disponibilità finanziarie per il SSN.».

Si contesta in questa sede, quindi, il mancato coinvolgimento delle regioni nelle decisioni relative alla gestione delle stesse. In particolare, si contesta l'omessa previsione, in violazione del principio di leale collaborazione, di far precedere l'estensione della deroga ai criteri generali di computo della quota capitaria (pesatura sul 100% della popolazione per specifici LEA) dalla pur prevista intesa della Conferenza Stato-regioni, sede di partecipazione regionale ai procedimenti di adozione dei decreti governativi cui le disposizioni di legge qui impugnate fanno rinvio ai fini della determinazione dei criteri e delle modalità di ripartizione delle risorse finanziarie.

Codesta ecc.ma Corte costituzionale, infatti, ha più volte affermato la necessità di applicare il principio di leale collaborazione nei casi in cui lo Stato preveda un finanziamento, con vincolo di destinazione, che incide su materie di competenza regionale (residuale o concorrente). In particolare essa ha ribadito che, in tali casi, devono essere predi-



sposti strumenti di coinvolgimento delle regioni, nella forma dell'intesa o del parere, quanto alle decisioni relative ai criteri e alle modalità del riparto o della riduzione (per la esponente regione nel caso qui all'esame) del trasferimento destinato a enti territoriali o, anche, direttamente a soggetti privati.

Ciò è avvenuto, principalmente, in due ipotesi.

Anzitutto, nei casi in cui la disciplina legislativa del finanziamento «si trovi all'incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri» (sentenza n. 50 del 2008, punto 7.1. del Considerato in diritto). In tali casi di intreccio (o di interferenza o di concorso o di concorrenza) di competenze legislative, che non sia possibile comporre mediante l'applicazione del principio di prevalenza, deve trovare applicazione il principio di leale collaborazione, il quale impone che la legge statale, a salvaguardia delle competenze regionali, preveda adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni nella fase di attuazione della normativa, in particolare, di determinazione dei criteri e delle modalità di riparto (o di riduzione) delle risorse (*ex plurimis*, sentenze n. 27 del 2010, n. 168 del 2008, n. 50 del 2008, n. 133 del 2006, n. 51 del 2005).

La necessità di strumenti di coinvolgimento delle regioni è stata affermata da codesta Corte, in secondo luogo, nei casi in cui la disciplina del finanziamento trovi giustificazione nella cosiddetta attrazione in sussidiarietà della stessa allo Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma della Costituzione (*ex plurimis*, sentenze n. 61 del 2018, n. 79 del 2011, n. 285 e n. 242 del 2005).

Si richiama ancora quanto rilevato da questa Corte in merito a disposizioni di legge statale di riduzione del Fondo sanitario nazionale da ripartire fra le regioni (sentenza n. 103/2018): «la norma censurata porrebbe, “per la prima volta nella legislazione italiana dell'ultimo quindicennio”, alla determinazione unilaterale da parte statale, “senza nessuna forma di intesa, accordo o patto”, del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale *standard* cui concorre lo Stato. Ciò è accaduto nonostante il fatto che la competenza in materia di “tutela della salute”, ai sensi dell'art. 117, terzo comma della Costituzione, sia di tipo concorrente e costituisca “il principale settore dell'azione legislativa, amministrativa e anche fiscale delle regioni” e nonostante sia di carattere concorrente anche la competenza relativa al coordinamento della finanza pubblica, in quanto “anche ai sensi dell'art. 119, II comma della Costituzione lo Stato, infatti, deve limitarsi alla fissazione dei principi fondamentali».

In definitiva, secondo la esponente Regione Piemonte, la mancanza di un accordo in merito all'estensione, ai fini del riparto del Fondo sanitario, del criterio derogatorio il generale criterio della pesatura della popolazione in relazione a specifici LEA, si pone in radicale contrasto con gli articoli 5 e 120 della Costituzione.

1.2. Ma contrasta con il generale principio di leale collaborazione, altresì, la previsione di un termine certo (il 31 dicembre) entro cui adottare i decreti governativi di fissazione dei pesi in mancanza dell'intesa in seno alla Conferenza Stato-regioni (art. 19, comma 1, lettera *b*), n. 2, del decreto-legge n. 115/2022).

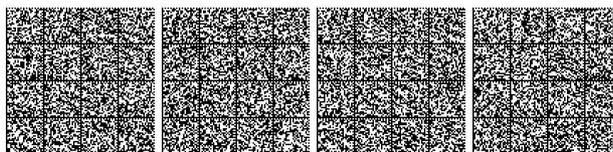
E, invero, questa Corte, già all'indomani dell'entrata in vigore della novella del Titolo V, parte II, della Costituzione, in riferimento al nuovo assetto costituzionale ha sottolineato l'esigenza, in tema di livelli essenziali di assistenza (LEA), che i decreti amministrativi siano emanati attraverso procedure di leale collaborazione anche se si tratta di competenza esclusiva dello Stato.

Sempre questa Corte ha avuto modo di statuire che «l'assunzione unilaterale dell'atto non può pertanto essere prevista come “mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa”, con sacrificio della sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla regione e violazione, per l'effetto, del principio di leale collaborazione» (in termini, Corte costituzionale - sentenza n. 39/2013).

Nel caso qui in esame viene in rilievo, infatti, non già «una misura di contenimento della spesa regionale generica», cui applicare «semplicisticamente» i criteri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale sulla prevalenza della funzione di coordinamento della finanza pubblica, bensì una ricalibrazione della spesa in pregiudizio delle regioni con «popolazione più anziana» nella particolarissima materia che è la tutela della salute, rispetto alla quale, a parere della Regione Piemonte, il legislatore statale è tenuto al pieno rispetto del principio di leale collaborazione, con la previsione di «adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni, a difesa delle loro competenze».

L'intesa s'impone, in un ambito particolarissimo come quello considerato, pena il venir meno di ogni sostanziale contenuto dell'autonomia regionale, data la rilevanza quantitativa e qualitativa che la materia tutela della salute assume nel sistema regionale.

Nel caso in esame, essendo mancato un adeguato confronto preventivo con le regioni, chiamate a garantire sui territori, «tramite i propri modelli organizzativi e la propria programmazione», il diritto alla salute di cui all'art. 32 della Costituzione, il quale ultimo verrebbe, così, compromesso e «degradato» sullo stesso piano di altri interessi.



Per le complessive ragioni esposte, la ricorrente ritiene che la disposizione di legge qui contestata, modificativa i criteri di riparto del Fondo sanitario nazionale, sia stata adottata in violazione del dovere immanente sullo Stato di leale collaborazione con gli enti regionali a cui è attribuita l'organizzazione e gestione del Servizio sanitario, e, come tale, risulti affetta da vizio di incostituzionalità per violazione dell'art. 120, secondo comma della Costituzione.

Per le ragioni esposte, la Regione Piemonte, come sopra rappresentata e difesa,

Chiede

Che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 del decreto-legge 8 agosto 2022, n. 115 convertito in legge dalla legge di conversione 21 settembre 2022, n. 142, nelle parti e per i profili indicati nel presente ricorso.

Si producono: 1) D.G.R. 18 novembre 2022, n. 36-5992 di autorizzazione al proponimento del ricorso; 2) scheda di sintesi degli effetti della misura sul finanziamento della Regione Piemonte per il 2022; 3) verbale della Conferenza unificata del 14 settembre 2022.

Torino, 21 novembre 2022

L'Avvocato: PIOVANO

22C00245

N. 153

*Ordinanza del 17 novembre 2022 del Tribunale di Brescia
nel procedimento civile promosso da S.F. contro A.S.S.T. degli S.C. di B.*

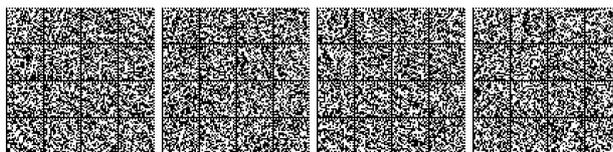
Salute (Tutela della) - Profilassi internazionale - Vaccinazioni anti SARS-CoV-2 - Previsione di obblighi vaccinali per il personale che svolge a qualsiasi titolo la propria attività lavorativa nelle strutture di cui all'art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 (nel caso di specie: dipendente di azienda socio sanitaria territoriale inquadrata come impiegata assistente amministrativa) - Esclusione da tali obblighi del personale che svolge attività lavorativa con contratti esterni - Previsione che la vaccinazione costituisce requisito essenziale per lo svolgimento delle attività lavorative da parte dei soggetti obbligati.

- 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-ter, commi 1, lettera c), e 2, come modificato (*recte*: inserito) dall'art. 2 del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2022, n. 3.

TRIBUNALE ORDINARIO DI BRESCIA

LAVORO, PREVIDENZA ED ASSISTENZA OBBLIGATORIA

Il Giudice del lavoro dott. Mariarosa Pipponzi, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 7 novembre 2022 ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale nel ricorso *ex art.* 414 del codice di procedura civile promosso da F. S. (...), rappresentata, assistita e difesa dall'avv. Antonio Carbonelli (c.f. CRB NTN 64E05 B1R7I - fax 030 2479628 - pec Antonio.carbonelli@brescia.pecavvocati.it - e.mail carbonelli.antonio@libero.it), ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in via Aldo Moro, 48 - 25124 Brescia - ricorrente;



Contro A.S.S.T. degli S.C. di B., (c.f. 03775110988), con sede legale in Brescia, Piazzale ... in persona del direttore generale e legale rappresentante *pro tempore*, dott. M. L., rappresentata e difesa nel presente giudizio dall'avv. Paola Nebel del foro di Brescia, (c.f. NBLPLA69A52B15 elettivamente domiciliata presso lo studio in Brescia, P.le Spedali Civili n. 1, pec paola.nebel@brescia.pecavvocati.it - resistente;

Premesso che:

F. S., dipendente a tempo indeterminato della A.S.S.T. S. C. di B. con qualifica di impiegata assistente amministrativa inquadrata nel livello C ed addetta al servizio UOC risorse umane ufficio rilevazione presenze, ha riferito che lo stabile dove prestava la sua attività di lavoro era sito in ... Via ... e non all'interno dell'ospedale e che aveva lavorato in *smart working* dal ... sino al ... ;

la ricorrente ha dichiarato di non aver adempiuto all'obbligo vaccinale e di essere stata, di conseguenza, sospesa dal ... in applicazione del disposto dell'art. 4-ter del decreto-legge 1° aprile 2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021 n. come modificato dall'art. 2 del decreto-legge del 26 novembre 2021, n. 172 conv. con modificazioni dalla legge 21 gennaio 2022;

la ricorrente ha eccepito l'illegittimità dell'obbligo vaccinale sotto vari profili richiamando il contenuto di precedenti ordinanze di rinvio alla Corte costituzionale;

F. S., ha sostenuto, in particolare, che la normativa in base alla quale era stato previsto l'obbligo vaccinale fosse in contrasto con i principi posti dagli articoli 1, 3 e 4 della Costituzione in quanto imponeva un obbligo indiscriminato di vaccinazione per tutto il personale delle strutture di cui all'art. 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 per qualsivoglia attività e non consentiva neppure, al personale inadempiente all'obbligo di vaccinazione, di svolgere le proprie mansioni mediante il ricorso al lavoro a distanza;

F. S. ha evidenziato, al riguardo, che la sua sospensione dal servizio era irragionevole in quanto aveva lavorato in *smart working* dal ... circostanza che impediva qualsiasi tipo di contagio e che dimostrava come la misura adottata dal legislatore fosse sproporzionata rispetto all'obiettivo da conseguire, sottolineando che, invece, il personale delle società esterne che presta servizio presso l'ospedale per mansioni di accettazione amministrativa o di servizio mensa e che era in contatto sia con il pubblico sia con gli alimenti da somministrare ai pazienti ricoverati, non era soggetto all'obbligo vaccinale;

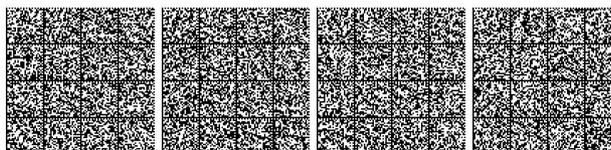
parte ricorrente rilevava, altresì, che le disposizioni in materia di obbligo vaccinale dovevano essere disapplicate dal giudice in quanto erano in contrasto con il regolamento UE 953/2021 che al considerando n. 36 recita «È necessario evitare la discriminazione diretta o indiretta di persone che non sono vaccinate, per esempio per motivi medici, o perché hanno scelto di non essere vaccinate» nonché con il regolamento UE 536/2014 sulle sperimentazioni cliniche, entrambi direttamente applicabili;

la ricorrente ha concluso chiedendo, previa declaratoria dell'illegittimità del provvedimento di sospensione, sia la riammissione in servizio sia il pagamento della retribuzione perduta sia il versamento della contribuzione previdenziale dalla data della sospensione sino alla riammissione in servizio;

si è tempestivamente costituita in giudizio la A.S.S.T. degli S.C. di B. contestando in fatto che l'attività della ricorrente fosse prestata al di fuori della struttura ospedaliera e sottolineando che la prestazione lavorativa in forma di lavoro agile, pur consentita a tutti i dipendenti dell'UOC risorse umane, è strutturata in modo che i dipendenti, a turno, svolgano il lavoro anche in presenza. Ha quindi replicato in modo analitico ai rilievi di parte ricorrente rilevando che le norme in esame erano indenni da censure di costituzionalità e che la normativa europea invocata dalla lavoratrice disciplinava soltanto i limiti e le condizioni per la circolazione delle persone tra gli Stati, ma nulla prevedeva per le materie di diritto interno che restavano attribuite alla discrezionalità degli Stati;

OSSERVA

L'art. 4-ter, comma 1, lettera c) e comma 2 del decreto-legge n. 44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021, n. 76 con le modifiche introdotte dal decreto-legge n. 172/2021 conv. con modificazioni dalla legge 21 gennaio 2022, n. 3, nella parte in cui prevede l'obbligo vaccinale per il personale che svolge «a qualsiasi titolo la propria attività lavorativa nelle strutture di cui all'art. 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502» pone dubbi di compatibilità con gli articoli 3 e 4 della Costituzione, sotto il profilo della disparità di trattamento (rispetto a coloro che operano nelle medesime strutture con contratti esterni), della irragionevolezza e sproporzionalità e della lesione del diritto al lavoro e pertanto tale questione va rimessa alla Corte costituzionale.



Quanto alla rilevanza

F. S. è dipendente della A.S.S.T. degli S.C. di B. a tempo pieno ed indeterminato e quindi è soggetto tenuto ad adempiere l'obbligo vaccinale, ma non si è sottoposta al ciclo vaccinale ed è stata sospesa dall'attività lavorativa dal ...;

la lavoratrice ha contestato la sospensione ed ha offerto di continuare a rendere la prestazione, di natura amministrativa e senza contatto con i pazienti della struttura, anche da distanza come in precedenza previsto dalla stessa parte convenuta quale misura atta a prevenire il contagio da virus Sars cov2 (ved. allegato 4 fascicolo ricorrente);

la sua sospensione dal servizio è cessata con decorrenza dal ... con l'entrata in vigore del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162;

la ricorrente agisce per ottenere, previa declaratoria dell'illegittimità della disposta sospensione in conseguenza della dedotta illegittimità dell'obbligo vaccinale previsto a suo carico, oltre alla riammissione in servizio (nelle more intervenute) anche il pagamento di una somma pari agli emolumenti perduti nel periodo di sospensione.

Ciò premesso, ritiene questo giudice che la locuzione utilizzata dall'art. 4-ter, comma 1, lettera c) e comma 2 decreto-legge n. 44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021, n. 76 con le modifiche introdotte dal decreto-legge n. 172/2021 conv. con modificazioni dalla legge 21 gennaio 2022, n. 3 non consente di riconoscere alla lavoratrice gli importi rivendicati quale conseguenza della dedotta illegittimità dell'obbligo vaccinale e della conseguente sospensione dall'attività lavorativa ed essendo norma speciale non pare percorribile la strada dell'interpretazione costituzionalmente orientata sulla base degli articoli 3 e 4 della Costituzione. Infatti l'obbligo imposto al giudice remittente di vagliare, prima di sollevare la questione di legittimità costituzionale, la percorribilità di tutte le ipotesi ermeneutiche astrattamente possibili per attribuire alla norma un significato non incompatibile con i principi costituzionali incontra il limite invalicabile costituito dalla formulazione letterale della disposizione. Modificando l'originaria formulazione del decreto-legge n. 44/2021 conv. dalla legge 28 maggio 2021 ed estendo l'obbligo vaccinale a coloro che «a qualsiasi titolo» svolgono attività lavorativa nelle strutture di cui all'art. 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, ad esclusione di coloro che prestino la loro attività lavorativa «con contratti esterni», il legislatore ha esplicitato la chiara volontà di porre la nuova disciplina in rapporto di discontinuità con quella precedente e di impedire a coloro che non abbiano ritenuto di sottoporsi all'obbligo vaccinale (e non siano esenti o differiti o appunto lavoratori con contratti esterni) di espletare qualsiasi attività nell'ambito della struttura a prescindere dalla concreta sussistenza di contatti con pazienti o con utenti in genere o con colleghi e quindi dall'effettiva possibilità di contagiare e/o di essere contagiati. Sicché la sopravvenuta modificazione della disciplina legislativa preclude a questo giudicante ogni possibilità di un'interpretazione in contrasto con la formulazione letterale.

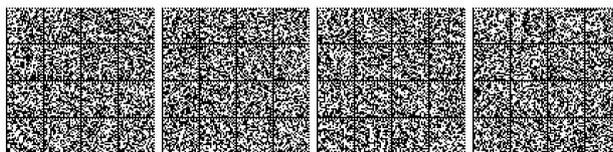
Per quanto riguarda, invece, la possibilità di disapplicazione per contrasto con i citati regolamenti comunitari è sufficiente evidenziare che la materia degli obblighi vaccinali non costituisce in sé oggetto di una disciplina dell'Unione e rispetto ad essa ogni Stato mantiene nell'ordinamento interno ampio margine di autonomia, come si ricava dalla adozione di misure differenziate tra gli Stati membri in merito alla previsione di vaccinazioni obbligatorie. Peraltro, nel caso di specie, parte ricorrente ha invocato l'applicazione diretta di un regolamento che disciplina soltanto i limiti e le condizioni per la circolazione delle persone tra gli Stati, ma non incide sull'obbligo vaccinale la cui introduzione o meno rientra nella discrezionalità degli Stati, con conseguente impossibilità di ravvisare gli estremi per una diretta applicazione del regolamento UE 953/2021.

Alla luce di tutto ciò, si deve dunque ritenere che il presente procedimento non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 4-ter, comma 1, lettera c) e comma 2 del decreto-legge n. 44/2021, conv. dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, introdotto dall'art. 2 del decreto-legge n. 172/2021, conv. dalla legge 21 gennaio 2022, n. 3 nella parte in cui pone la vaccinazione quale requisito essenziale per lo svolgimento «a qualsiasi titolo» di attività lavorativa nell'ambito delle strutture ivi indicate per i lavoratori che non espletino i loro compiti con contratti esterni.

Quanto alla non manifesta infondatezza

L'estensione dell'obbligo vaccinale - in origine previsto per gli esercenti le professioni sanitarie e per il personale sanitario e testualmente finalizzato «alla tutela della salute pubblica» e per mantenere «adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza» - è stato introdotto dall'art. 2 del decreto-legge n. 172/2021, conv. dalla legge 21 gennaio 2022, n. 3 «per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2» e quindi per evitare \ limitare il contagio nell'ambito delle strutture di cui all'art. 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, ma è stato totalmente escluso per i soggetti che vi espletino attività lavorativa in virtù di contratti esterni.

Pertanto si dubita che l'art. 4-ter, comma 1, lettera c) e comma 2 del sopra citato decreto sia contrario all'art. 3 della Costituzione nella parte in cui, in relazione a soggetti ugualmente non vaccinati, consente solamente a coloro che operano all'interno della struttura ma con contratti esterni di espletare attività lavorativa, escludendola in modo assoluto per tutti gli altri. Ciò in quanto tale disposizione appare in contrasto con il principio della ragionevolezza, corollario del



principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 comma secondo dalla Costituzione in quanto il diverso trattamento fra coloro che non hanno adempiuto all'obbligo vaccinale sulla base della mera titolarità del soggetto con cui il contratto è stato stipulato (con la struttura o con soggetti esterni alla struttura) non ha, all'evidenza, alcuna attinenza con l'esigenza di prevenire l'infezione da Sars Cov-2 nell'ambiente di lavoro essendo palese che non sia rinvenibile alcuna differenza circa la possibilità di contagiare o di essere contagiati da parte di soggetti tutti egualmente non vaccinati.

Quanto ai lavoratori che non espletano la loro attività con contratti esterni, non appare coerente con la finalità dichiarata della norma in esame - la prevenzione dell'infezione da SARS COV-2- attribuire la natura di requisito essenziale all'assolvimento dell'obbligo vaccinale in relazione a qualsiasi attività lavorativa che sia possibile svolgere nella struttura, ivi comprese appunto quelle che, come nel caso di specie, sia possibile espletare e vengano in concreto svolte anche dai soggetti vaccinati con modalità di lavoro agile e quindi anche nei casi in cui la finalità della norma può essere realizzata a prescindere dall'assolvimento dell'obbligo vaccinale: chi lavora a distanza non contagia e non può contagiare e non crea problemi di sicurezza nei luoghi di lavoro.

Questo giudice non ignora che in attuazione della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, il decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216 consente differenze di trattamento «dovute a caratteristiche connesse» anche «alle convinzioni personali», quali indubbiamente sono quelle dei lavoratori che non hanno accettato di sottoporsi alla vaccinazione, «qualora, per la natura dell'attività lavorativa o per il contesto in cui essa viene espletata, si tratti di caratteristiche che costituiscono un requisito essenziale e determinante ai fini dello svolgimento dell'attività medesima.» (art. 3 citata disposizione).

Ebbene, dalla lettura della norma della cui costituzionalità si dubita, si evince che il requisito della vaccinazione non si giustifica avendo riguardo al contesto in cui l'attività lavorativa viene esercitata posto che, nel medesimo contesto (appunto le strutture di cui all'art. 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502) possono espletare attività lavorativa i soggetti con contratti esterni anche se non vaccinati. Né è possibile rinvenire elementi che lo giustifichino «per la natura dell'attività lavorativa», stante il generico riferimento all'attività lavorativa del soggetto non vaccinato e quindi a qualsiasi attività lavorativa.

Nel ritenere la vaccinazione requisito essenziale per lo svolgimento di qualsiasi attività lavorativa nell'ambito delle strutture di cui all'art. 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 senza alcuna considerazione per la tipologia delle mansioni e per le modalità con cui la prestazione viene resa lo Stato viene meno al compito di rendere effettivo il diritto al lavoro (*ex art. 4 della Costituzione*) ed introduce una misura che si espone al dubbio di rivelarsi eccessivamente sbilanciata e sproporzionata, ad eccessivo detrimento del valore della dignità umana stante la compressione assoluta del diritto al lavoro per un lungo periodo di tempo e comunque anche oltre il termine dello stato di emergenza e solo per alcuni lavoratori. Né la temporaneità della misura interdittiva adottata dal legislatore è idonea di per sé a giustificare il sacrificio totale degli interessi antagonisti atteso che la stessa è in grado di produrre effetti gravemente pregiudizievoli per siffatta categoria di lavoratori, privati di ogni possibilità di svolgere attività lavorativa, vieppiù alla luce della disposta proroga che è venuta meno solo di recente con l'introduzione del decreto-legge 162\2022.

Questo giudice non dubita che il legislatore nella sua discrezionalità possa aggravare gli effetti dell'accertamento della violazione di un obbligo, ma deve comunque individuare degli specifici presupposti che siano idonei a giustificare detto aggravamento. Tali presupposti non risultano individuati atteso che, rispetto alla disciplina previgente, lo scopo primario che la norma intende perseguire, ossia quello della tutela della salute pubblica in una situazione emergenziale epidemiologia mediate la garanzia dell'accesso alle cure, alle prestazioni sanitarie in genere in condizioni di sicurezza, è rimasto sostanzialmente immutato. Così come sono immutate le esigenze connesse alla tutela della sicurezza negli ambienti di lavoro. Tale modifica con la quale si sospende dal lavoro e dall'intera retribuzione il lavoratore che non intende vaccinarsi (anche se non svolge attività connesse alla cura ed all'assistenza delle persone), senza prevedere alcuna soluzione alternativa (neppure quella del mantenimento del lavoro a distanza persino nei casi in cui tale modalità fosse già stata prevista dal datore di lavoro) appare, quindi, del tutto irragionevole e certamente sproporzionata allo scopo che la normativa si prefigge. (Corte costituzionale 25 luglio 2022, n. 188).

P.Q.M.

Visto l'art. 134 della Costituzione e l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con il dettato degli articoli 3 e 4 della Costituzione dell'art. 4-ter, comma 1, lettera c) e comma 2 del decreto-legge



n. 44/2021, conv. dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, per come modificato dall'art. 2 del decreto-legge n. 172/2021, conv. dalla legge 21 gennaio 2022, n. 3 nella parte in cui impone la vaccinazione quale requisito essenziale, «per il personale che svolge a qualsiasi titolo la propria attività lavorativa nelle strutture di cui all'art. 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502»;

Sospende il presente procedimento;

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza venga notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Brescia il 16 novembre 2022

Il Giudice del lavoro: PIPPONZI

22C00249

N. 154

Ordinanza del 1° dicembre 2022 del Tribunale di Roma nel procedimento di esecuzione proposto da G.M.T. ed altri contro Repubblica federale di Germania ed altri.

Responsabilità civile - Esecuzione forzata - Istituzione del Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani dalle forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945 - Previsione che, in deroga all'art. 282 del codice di procedura civile, anche nei procedimenti pendenti, le sentenze concernenti l'accertamento e la liquidazione dei suddetti danni acquistano efficacia esecutiva al momento del passaggio in giudicato e sono eseguite esclusivamente a valere sul medesimo Fondo - Prevista impossibilità di iniziare o proseguire le procedure esecutive basate sui titoli aventi ad oggetto la liquidazione dei medesimi danni ed estinzione dei giudizi di esecuzione eventualmente intrapresi.

– Decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36 (“Ulteriori misure urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”), convertito, con modificazioni, nella legge 29 giugno 2022, n. 79, art. 43, comma 3.

TRIBUNALE DI ROMA

SEZIONE IV CIVILE

UFFICIO ESECUZIONI IMMOBILIARI

Il giudice dell'esecuzione, a scioglimento della riserva ed esaminati gli atti di causa,

PREMESSO CHE

Il presente procedimento è stato azionato in danno della Repubblica Federale di Germania con pignoramento trascritto il 22 dicembre 2020 su beni immobili siti nel Comune di dagli eredi di G. A. in forza della sentenza n. 2892/2011 emessa dal Tribunale di Bologna il 21 giugno 2011, nonché della sentenza n. 2120/2018 pronunciata dalla Corte di Appello di Bologna il 7 agosto 2018; la prima delle due pronunce ha condannato la Repubblica Federale di Germania al risarcimento dei danni subiti da G A il per crimine di guerra ovvero per trattamento disumano in contesto bellico (cf: sentenza a pagina n. 7); la seconda è titolo esecutivo per il ristoro delle spese di lite;



Il 29 gennaio 2021 è intervenuto C. D in forza della sentenza n. 5446/2020 della Corte di Appello di Roma, Sezione specializzata in materia di imprese, che ha condannato la Repubblica Federale di Germania al pagamento di euro 100.000,00 oltre accessori per il risarcimento dei danni subiti dal *de cuius* per la cattura, deportazione ed internamento in campo di concentramento;

Il 22 maggio 2022 è intervenuta la Regione S E L (Grecia Continentale), amministrazione incorporante della Autogestione prefettizia di sulla scorta della sentenza n. 1696 del 21 ottobre 2008 della Corte di Appello di Firenze che ha riconosciuto l'esecutività della sentenza n. 137 del 30 ottobre 1997 del Tribunale di Livadia-Grecia, che aveva, a sua volta, condannato la Repubblica Federale di Germania al pagamento di un risarcimento a favore degli eredi delle vittime della strage di in Grecia avvenuta il

Il 2 maggio 2022 la Repubblica Federale di Germania ha chiesto dichiararsi l'estinzione della procedura ai sensi dell'art. 43 del decreto-legge n. 36 del 30 aprile 2022, ribadendo successivamente tale istanza a seguito della conversione con modificazioni del medesimo nella legge n. 79 del 29 giugno 2022;

Il 11 maggio 2022 l'Avvocatura generale dello Stato nell'interesse della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero dell'economia e delle finanze, e del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, intervenendo nel presente procedimento in via autonoma ed «in un'ottica di collaborazione istituzionale» ha chiesto che fosse dichiarata l'estinzione della presente procedura evidenziando la necessità della immediata applicazione dell'art. 43 summenzionato siccome evocato dalla Repubblica Federale di Germania, in data 29 aprile 2022, in un giudizio avanti alla Corte di Giustizia internazionale volto, in via preliminare, alla concessione di misure cautelari contro lo Stato italiano per impedire il compimento di procedure esecutive su beni di proprietà della Repubblica Federale di Germania ed in via principale all'accertamento del mancato rispetto delle statuizioni contenute nella sentenza della medesima Corte resa in data 3 febbraio 2012 con cui è stata statuita la cogenza del principio dell'immunità in relazione a danni derivanti da atti bellici compiuti nel corso del secondo conflitto mondiale;

Gli eredi di G A, creditori procedenti, hanno chiesto preliminarmente la sospensione del procedimento ai sensi dell'art. 624-bis c.p.c.; in subordine hanno chiesto il rigetto dell'istanza di estinzione, eccependo l'illegittimità costituzionale della norma rispetto agli articoli 2, 3, 24 e 77 della Costituzione, anche in ragione dell'interpretazione di queste norme offerta nella sentenza n.ro 238/2014 Corte Costituzionale; da ultimo hanno dedotto la carenza di interesse ad intervenire nel presente procedimento della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero dell'economia e delle finanze, e del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale;

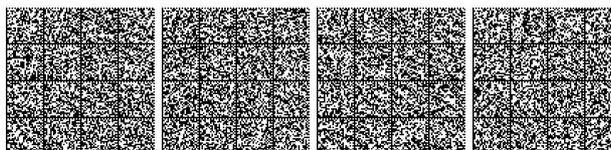
C. D. ha chiesto sospendersi il presente procedimento ai sensi dell'art. 624-bis c.p.c.; ha poi evidenziato l'illegittimità costituzionale dell'art. 43 del decreto-legge n. 36 del 30 aprile 2022 convertito con modificazioni dalla legge n. 79 del 29 giugno 2022 rispetto agli articoli 2,3,24 e 77 della Costituzione; infine ha eccepito la carenza di legittimazione ad agire del della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero dell'economia e delle finanze, e del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale;

La Regione S. E. ha dedotto di essere intervenuta tempestivamente nel presente procedimento poiché l'art. 43 del decreto-legge 3622 trova applicazione unicamente nei confronti dei cittadini italiani; in subordine ha eccepito l'illegittimità costituzionale della norma poiché adottata in violazione del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.), del diritto di accesso al giudice per la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo (art. 2 e 24 Cost.), del diritto ad un equo indennizzo a fronte dell'espropriazione di un credito (art. 42 Cost.), del divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità;

OSSERVA

Occorre postergare la decisione sulle istanze di sospensione *ex art. 624-bis* codice di procedura civile avanzate dai creditori procedenti e dal creditore intervenuto C D rispetto all'accertamento dell'estinzione *ex lege* prevista dall'art. 43 del decreto-legge n. 36 del 30 aprile 2022 recante « Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)» pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 30 aprile 2022 n. 100 poi convertito con modificazioni dalla legge 29 giugno 2022 n. 79 pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 29 giugno 22 n. 150.

L'art. 43 rubricato «Istituzione del Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani dalle forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945» sopra citato ha statuito al comma III: « In deroga all'art. 282 del codice di procedura civile, anche nei procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, le sentenze aventi ad oggetto l'accertamento e la liquidazione dei danni di



cui al comma 1 acquistano efficacia esecutiva al momento del passaggio in giudicato. Le procedure esecutive basate sui titoli aventi ad oggetto la liquidazione dei danni di cui al comma 1 non possono essere iniziate o proseguite e i giudizi di esecuzione eventualmente intrapresi sono estinti». Il comma 1 dispone l'istituzione di un Fondo di Ristoro per i «danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani dalle forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945».

Il legislatore, nella forma della decretazione d'urgenza, ha previsto una causa di estinzione tipica del procedimento esecutivo, che sia iniziato sulla scorta di un titolo esecutivo di condanna al risarcimento dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani dalle forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945.

Questo G.E. è, quindi, chiamato ad accertare i presupposti per l'operatività della causa estintiva della procedura, i cui effetti automatici si sarebbero realizzati il 1° maggio 2022, e conseguentemente a dichiarare l'estinzione del processo e ad ordinare la cancellazione del pignoramento ai sensi dell'art. 632 c.p.c. Tale declaratoria, pronunciata ora per allora, travolgerebbe gli atti successivi ai sensi dell'art. 187-bis disp. att. e non vi sarebbe spazio applicativo per la sospensione di cui all'art. 624-bis c.p.c..

Nel procedimento in esame ricorrono i presupposti per l'applicazione dell'art. 43 cit.: è documentato che gli eredi di G. A. hanno trascritto il pignoramento in forza della sentenza n. 2892/2011 emessa dal Tribunale di Bologna il 21 giugno 2011, confermata dalla sentenza n. 2120/2018 pronunciata dalla Corte di Appello di Bologna il 7 agosto 2018, ormai passata in giudicato, per ottenere l'esecuzione forzata della condanna della Repubblica Federale di Germania al risarcimento dei danni subiti da G A il per crimine di guerra ovvero per trattamento disumano in contesto bellico.

La norma, pacificamente rilevante nel procedimento in esame, suscita però dubbi di conformità alla Carta Costituzionale - di cui a breve specificamente si dirà - per cui appare necessario ed imprescindibile ricorrere al controllo della Corte delle leggi.

In *primis* appare violato il principio di insopprimibile garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti di cui agli articoli 2 e 24 Cost., che è «intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia» (Cort. Cost. sentenza n. 18 del 1982).

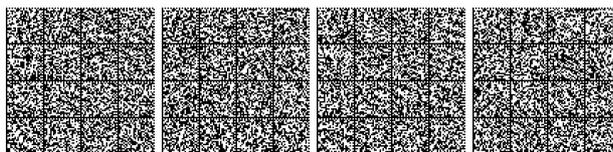
Il diritto del creditore a soddisfarsi in sede esecutiva costituisce componente essenziale del diritto di accesso al giudice, sancito dall'art. 24 Cost. (Corte costituzionale n. 128 del 2021). L'azione esecutiva è, invero, fattore complementare e necessario dell'effettività della tutela giurisdizionale perché consente al creditore di soddisfare la propria pretesa anche in mancanza di adempimento spontaneo da parte del debitore (Corte costituzionale sentenza n. 87-2022).

La fase di esecuzione coattiva delle decisioni di giustizia deve ritenersi costituzionalmente necessaria (Corte costituzionale sentenza n. 419 del 1995), poiché il principio di effettività della tutela giurisdizionale rappresenta un connotato rilevante di ogni modello processuale (Corte costituzionale sentenze n. 225 del 2018 e n. 304 del 2011).

Questo G.E. ritiene che l'art. 43 del decreto-legge n. 36 del 20 aprile 2022, convertito con modificazioni dalla legge n. 79 del 29 giugno 2022, sia in contrasto con gli articoli 2 e 24 Cost. perché nega sine die il diritto di una categoria specifica di creditori —coloro che godono di un titolo esecutivo di condanna al risarcimento dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani dalle forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945 — di accedere al G.E. al fine rendere effettiva l'attuazione del provvedimento del giudice ottenuto in sede di cognizione in caso di inadempimento spontaneo da parte del debitore (Corte costituzionale sentenza n. 522 del 2002).

La norma, infatti, estingue di diritto i procedimenti che siano stati azionati sulla scorta della suddetta tipologia di titolo esecutivo e contestualmente afferma che non possono essere iniziate altre procedure esecutive, rendendo di fatto ineseguibili i provvedimenti giurisdizionali di cognizione, che abbiano accertato la lesione di diritti inviolabili di cittadini attraverso atti quali la deportazione, i lavori forzati, gli eccidi, riconosciuti come crimini contro l'umanità. Il vincolo pignoratorio costituito dai creditori in forza della sopravvenuta norma perde efficacia con effetto retroattivo, pregiudicandoli, quindi, in maniera definitiva ed irrimediabile.

I creditori, cui la Corte costituzionale ha riconosciuto il diritto a vedere accertata in un ordinario processo di cognizione instaurato dinanzi ad un giudice italiano la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani dalle forze del Terzo Reich (Corte costituzionale sentenza n. 238-14) subirebbero ora, in ragione dell'art. 43 cit., la soppressione incondizionata del loro diritto di procedere ad esecuzione



forzata in ragione di titoli di condanna ottenuti all'esito dei suddetti giudizi di accertamento. Essi sarebbero privati del diritto inviolabile alla tutela giurisdizionale in sede esecutiva e di vedere effettivamente attuato, anche in via coattiva, il diritto al risarcimento del danno già accertato in sede di cognizione.

Altrettanto dubbia è la conformità dell'art. 43 cit. agli articoli 3 e 111 della Carta Costituzionale, e specificamente rispetto ai principi di eguaglianza sovrana fra gli Stati e di parità delle parti nel processo.

Il legislatore statale sembra aver creato una fattispecie di *ius* singulare, che, spiegando i suoi effetti in un processo già iniziato, determina un evidente sbilanciamento a favore della parte eseguita del presente procedimento, esentando il solo Stato della Repubblica Federale di Germania dagli effetti pregiudizievoli della condanna giudiziaria ed, in particolare, dal suo eventuale adempimento forzoso.

Questo squilibrio fra le parti processuali non pare trovare un contrappeso idoneo nella costituzione di un fondo di ristoro presso il Ministero dell'economia e delle finanze previsto dal primo comma della norma. I creditori, eredi di cittadini italiani o comunque di persone lese in territorio italiano, sarebbero, infatti, immediatamente e definitivamente privati del diritto al giudice dell'esecuzione mentre, di contro, sarebbe loro contestualmente riconosciuto un diritto di mero accesso al fondo, senza che sia attualmente prevista la disciplina del procedimento amministrativo ad esso relativo, l'entità parziale o totale del futuro ristoro, le modalità di erogazione di quanto sia loro eventualmente riconosciuto dal Ministero dell'economia e delle finanze.

L'istituzione del fondo non sembra costituire, quindi, una modalità di soddisfazione fungibile rispetto a quella che può essere ottenuta nel procedimento esecutivo da un qualunque creditore munito di titolo poiché i creditori del presente procedimento, che hanno trascritto un pignoramento valido ed efficace, subirebbero, a causa della previsione dell'art. 43 cit. adottata dal Legislatore in pendenza della presente procedura, l'estinzione automatica della medesima nonché la soppressione del loro diritto di agire esecutivamente in futuro. La parte creditrice sarebbe, quindi, privata nel corso del processo dell'effettività della tutela giurisdizionale: in altri termini alla parte creditrice verrebbe concretamente ed irreversibilmente a mancare il processo esecutivo stesso.

La parte eseguita sarebbe poi l'unico Stato sovrano dell'Unione Europea che potrebbe sottrarsi all'esecuzione forzata di titoli di condanna in suo danno per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani, nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945, in forza di una statuizione legislativa successiva al pignoramento, che rende inefficace il vincolo reale validamente imposto su beni di sua proprietà con efficacia retroattiva e ne impedisce una futura apposizione, anche nel caso in cui il ristoro prospettato mediante accesso al fondo istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze non si realizzi o avvenga solo parzialmente.

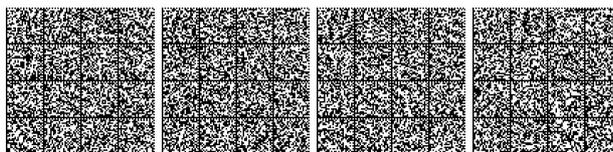
La finalità, prospettata nel I comma della norma, di assicurare continuità all'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica Federale di Germania, reso esecutivo con decreto del Presidente della Repubblica 14 aprile 1962 n. 1263, non giustifica il sacrificio assoluto del diritto alla tutela giurisdizionale dell'esecuzione forzata imposto alla parte creditrice della presente procedura poiché essa può essere realizzata indipendentemente.

L'accordo concluso fra la Repubblica italiana e la Repubblica Federale di Germania il 2 giugno 1961 a Bonn ratificato con decreto del Presidente della Repubblica 14 aprile 1962 n. 1263 prevedeva all'art. 2 che il Governo italiano tenesse indenne la Repubblica Federale di Germania da ogni eventuale azione o pretesa legale da parte di persone fisiche o giuridiche italiane all'epoca già pendenti a fronte del versamento da parte della stessa di 40.000.000,00 di marchi.

Nel rispetto di tale accordo lo Stato italiano ha piena facoltà di adempiere alle obbligazioni gravanti sulla Repubblica Federale di Germania a favore dei propri cittadini, così come qualunque terzo può estinguere i debiti altrui in virtù di negozi fra essi stipulati.

La soddisfazione dei diritti di credito, che siano già stati azionati coattivamente, mediante l'adempimento compiuto da parte di chiunque vi abbia interesse spiega, infatti, fisiologicamente ed ordinariamente, i suoi effetti sul procedimento esecutivo poiché costituisce ex se un fatto estintivo del diritto di procedere ad esecuzione forzata accertabile ufficiosamente dal G.E.

L'impossibilità presente e futura di iniziare un processo di esecuzione forzata imposta ai creditori, che ne sono attualmente parte, non è proporzionata alla finalità proclamata dal Legislatore nell'*incipit* dell'art. 43 cit.: la posizione processuale degli eredi di G. A. e di C L D non è posta in una situazione di temporanea quiescenza in attesa dell'adempimento da parte dello Stato Italiano delle obbligazioni gravanti sulla Repubblica Federale di Germania — come



sarebbe avvenuto se il Legislatore avesse previsto un'ipotesi di improcedibilità temporanea del procedimento o di sospensione *ex lege* ex art. 623 codice di procedura civile — ma appare essere irrimediabilmente travolta dalla espressa individuazione di una causa di estinzione tipica.

L'obbligo assunto dalla Repubblica italiana di tenere indenne la Repubblica Federale di Germania dalla responsabilità per crimini di guerra accertata dalla giurisdizione italiana — che rientra nella piena discrezionalità del Legislatore — non vincola solo la prima ma si riverbera incongruamente su singole ed individuate parti di un processo pendente e si traduce nella estinzione incondizionata del diritto di procedere ad esecuzione forzata sulla scorta di titoli esecutivi che consacrano diritti di credito, che il Legislatore stesso si propone di soddisfare.

Il dubbio circa la conformità della norma al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. sovviene anche in relazione al fatto che l'43 del decreto-legge n. 36 del 30 aprile 2022 convertito con modificazioni dalla legge n. 79 del 29 giugno 2022 si applica esclusivamente a coloro che siano cittadini italiani ovvero a coloro che abbiano subito danni per crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano. La lettera della norma, quindi, esclude dalla propria sfera applicativa i creditori muniti di titolo che non siano cittadini italiani o quelli che abbiano subito danni da crimini di guerra in territorio diverso da quello dello Stato Italiano: da ciò deriverebbe nel caso in esame che la Regione St — pur subendo l'estinzione del presente procedimento a norma dell'art. 630 codice di procedura civile poiché intervenuta successivamente al 1° maggio 2022 — conserverebbe, così come ogni altro creditore espressamente tralasciato dal dettato dell'art. 43 cit., il diritto di procedere ad esecuzione forzata sulla scorta di un titolo esecutivo straniero su beni siti in Italia con un nuovo ed instaurando procedimento. Il discrimine circa la permanenza o meno in capo ad un creditore munito di titolo esecutivo del diritto di fruire del procedimento coattivo sottoposto al controllo del G.E. italiano appare operato dal Legislatore sulla base della nazionalità del danneggiato o del luogo dove si sia realizzato il crimine di guerra e, quindi, non sembra ancorato a un criterio di ragionevolezza.

In conclusione, è il positivo ed inequivocabile dettato normativo ad escludere in nuce la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 43, comma III, del decreto-legge n. 36 del 30 aprile 2022 convertito con modificazioni dalla legge n. 79 del 29 giugno 2022 e a rendere conseguentemente indispensabile il ricorso alla Corte costituzionale, la cui decisione è pregiudiziale rispetto al vaglio di questo G.E. in merito alla perseguibilità della presente procedura esecutiva immobiliare (Corte Cost. n. 356/96 e n. 354/97).

P. Q. M.

Il giudice dell'Esecuzione del Tribunale di Roma, visti gli articoli 134 Cost. e 23 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87:

Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma III, del decreto-legge n. 36 del 30 aprile 2022 convertito con modificazioni dalla legge n. 79 del 29 giugno 2022 nella parte in cui statuisce che «In deroga all'art. 282 del codice di procedura civile, anche nei procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, le sentenze aventi ad oggetto l'accertamento e la liquidazione dei danni di cui al comma 1 acquistano efficacia esecutiva al momento del passaggio in giudicato. Le procedure esecutive basate sui titoli aventi ad oggetto la liquidazione dei danni di cui al comma 1 non possono essere iniziate o proseguite e i giudizi di esecuzione eventualmente intrapresi sono estinti.»;

Dispone l'immediata trasmissione di tutti gli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale;

Sospende il procedimento esecutivo;

Ordina alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri;

Dispone la comunicazione al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei deputati.

Roma, 21 novembre 2022

Il giudice dell'esecuzione: IAPPELLI



N. 155

Ordinanza del 12 maggio 2021 del Tribunale di Roma nel procedimento civile promosso da Boccardelli Mauro contro Vantage Group S.r.l.

Circolazione stradale - Pubblicità sui veicoli - Limiti e condizioni per l'apposizione di scritte o insegne pubblicitarie sui veicoli - Divieto di apporre sui veicoli pubblicità non luminosa effettuata per conto terzi e a titolo oneroso - Divieto, per le autovetture ad uso privato, di apposizione del marchio e della ragione sociale di soggetti diversi da quelli ai quali appartiene il veicolo.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 23, comma 2, come integrato dall'art. 57, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495 (Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada).

TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA

SEZIONE XVI CIVILE

Il Giudice, a scioglimento della riserva assunta, osserva quanto segue.

1. Il giudizio a quo.

Con citazione ritualmente notificata, il sig. Mauro Boccardelli conveniva in giudizio la Vantage Group S.r.l. deducendo:

di aver stipulato con la convenuta, in data 8 maggio 2018, un contratto di acquisto di un'autovettura, con il quale l'incaricato — vale a dire lo stesso attore — si impegnava ad acquistare un autoveicolo da lui scelto presso un concessionario individuato dalla convenuta, includendo nell'acquisto l'accessorio *wrapping* che sarebbe stato installato sull'auto acquistata al prezzo di euro 5.500,00, oltre che all'acquisto di pacchetti assicurativi di società designate dalla convenuta;

che il contratto prevedeva che, a fronte dell'acquisto dell'autovettura al prezzo di euro 22.700,00, la Vantage Group S.r.l. avrebbe provveduto a corrispondere all'incaricato un rimborso mensile per le spese assicurative pari ad euro 16,60, nonché un rimborso per l'attività statistica pari complessivi euro 290,00 e un rimborso carburante pari ad euro 50,00, per la complessiva somma mensile di euro 356,60;

che, tuttavia, la convenuta, dal mese di agosto 2018, non provvedeva al pagamento delle rate mensili dovute, con un debito complessivo di euro 2.852,80;

di aver richiesto, tramite il proprio difensore, il 13 febbraio 2019 ed il 15 febbraio 2019, a mezzo p.e.c., la somma dovuta, senza alcun riscontro;

di aver richiesto, in data 20 maggio 2019, tramite raccomandata, di provvedere alla rimozione della pubblicità sull'auto acquistata, dato l'inadempimento contrattuale della convenuta;

di voler, pertanto, richiedere la risoluzione del contratto ed concluso con la Vantage Group S.r.l., nonché il risarcimento del danno subito in conseguenza dell'inadempimento contrattuale da ascrivere alla convenuta;

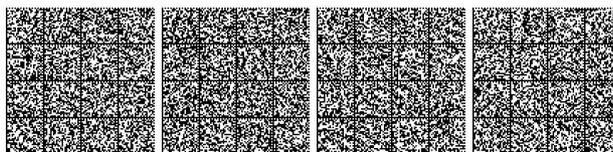
che, quest'ultima, oltre a non aver provveduto alla corresponsione del rimborso mensile dovuto in virtù del contratto sottoscritto, secondo la prospettazione attorea, non aveva «fornito le modalità per poter accedere al riscatto del diritto di opzione per il titolo HSBC BANK [?], come previsto dall'art. 19 del contratto di acquisto», che, ai sensi del contratto medesimo, poteva «essere richiesto in caso di inadempimento di 6 rate consecutive».

Chiedeva, dunque, il sig. Mauro Boccardelli, risolversi il contratto concluso in data 8 maggio 2018 per inadempimento della Vantage Group S.r.l. e condannarsi quest'ultima al risarcimento del danno subito pari ad euro 26.000,00 ovvero in altra somma ritenuta di giustizia; con vittoria di spese e compensi di giudizio.

Radicatosi il contraddittorio, si costituiva la Vantage Group S.r.l., deducendo:

l'insussistenza dei presupposti per la risoluzione del contratto, non essendovi inadempimento da parte della convenuta;

che, in forza del contratto concluso, l'attore, quale (c.d. *driver*) era tenuto, oltre ad altre obbligazioni accessorie, principalmente ad apporre sulle fiancate della sua nuova auto acquistata, i c.d. «*wrapping no cost*», vale a dire a collocare — senza corrispettivo — il logo della Vantage Group S.r.l. ed altri marchi commerciali da essa prescelti, a



circolare almeno per un numero di giorni prefissato nel corso del mese, a fotografare l'auto con cadenza settimanale, a condividere le relative foto sui social network secondo le modalità stabilite in contratto, effettuando in tal modo i servizi di statistica;

che, a sua volta, la Vantage Group S.r.l., dopo aver effettuato i controlli previsti, avrebbe provveduto a rimborsare entro il giorno 20 di ogni mese, la somma contrattualmente pattuita;

che l'istante non aveva dedotto specificamente di aver regolarmente adempiuto le obbligazioni a suo carico, ed, in particolare, quella di circolare;

che, successivamente alla conclusione del contratto, alcune amministrazioni comunali, attraverso gli organi di polizia locale, avevano iniziato ad elevare sanzioni amministrative a carico dei driver sulla base di un'interpretazione fortemente restrittiva delle previsioni dell'art. 23 del decreto legislativo n. 285/1992 e dell'art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992, in tema di pubblicità sugli autoveicoli;

di aver iniziato, quindi, una sistematica attività di opposizione delle sanzioni amministrative irrogate, a tutela delle legittime ragioni dei driver, ottenendo varie pronunce favorevoli, per assicurare la legalità delle prestazioni a carico dei *driver*;

che, tuttavia, larga parte dei *driver* non adempiva regolarmente le predette obbligazioni contrattuali, al fine di evitare l'irrogazione di sanzioni amministrative;

che, infatti, lo stesso attore non deduceva di aver regolarmente realizzato la prestazione di circolare secondo quanto contrattualmente stabilito dopo l'agosto 2018;

che, del resto, tale prestazione sarebbe stata inesigibile, esponendo il *driver* a sanzioni di entità ben superiore rispetto alla controprestazione per il mero fatto di circolare;

che, non potendo il contratto conseguire il risultato per il quale era stato stipulato, la controprestazione prevista a carico della Vantage Group S.r.l. non era dovuta, non potendo il *driver* legalmente offrire la propria prestazione;

di non poter richiedere l'esecuzione di prestazioni suscettibili di arrecare ai *driver* danni ben superiori del rimborso delle spese pattuito come controprestazione, con conseguente illegittimità della prestazione;

che, nel caso in cui l'impossibilità sopravvenuta della prestazione del *driver* dovesse essere ritenuta definitiva, avrebbe operato una causa di risoluzione del contratto per impossibilità sopravvenuta, con conseguente inesigibilità della controprestazione a carico della Vantage Group S.r.l.;

che, quindi, non sussisteva alcuna ragione creditoria in favore dell'attore, venendo meno il requisito dell'inadempimento;

che, infatti, non vi poteva essere inadempimento quando il presupposto essenziale della debenza delle somme da versare al *driver* derivava dal regolare adempimento di un'attività non esercitabile secondo la legge;

che la giurisprudenza, esprimendosi sulla tipologia contrattuale oggetto di causa, aveva già recepito la tesi, ancor più rigorosa, della sua nullità per contrarietà a norme imperative;

che, anche nel caso di declaratoria di nullità del contratto per contrarietà a norme imperative, già pronunciata dal Tribunale di Roma in riferimento alla medesima tipologia contrattuale, da ciò non sarebbero derivate conseguenze restitutorie e risarcitorie;

che la nullità, nei contratti di durata, non aveva l'effetto di determinare un indebito oggettivo, perché le prestazioni venivano eseguite in un arco temporale;

che, in caso di mancata esecuzione ma per impossibilità della prestazione, il corrispettivo non era dovuto;

che, quindi, divenuta inesigibile la prestazione del *driver*, non era dovuta la controprestazione a carico della Vantage Group S.r.l.;

che non essendovi inadempimento da parte della convenuta, non vi era diritto al risarcimento del danno;

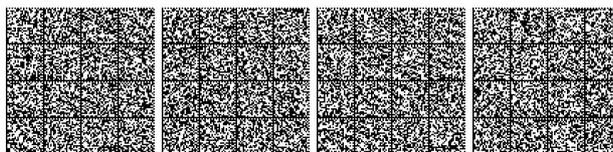
Chiedeva, pertanto la Vantage Group S.r.l.: a) in via principale, nel caso in cui risultasse il carattere definitivo dell'impossibilità della prestazione a carico dell'attore, risolversi il contratto per impossibilità sopravvenuta; b) rigettarsi le domande dell'attore, in quanto infondate in fatto e in diritto; c) con vittoria di spese e compensi di lite.

2. L'istanza ex art. 23 della legge n. 87/1953.

Con istanza depositata il 23 novembre 2020, la Vantage Group S.r.l. rappresentava:

che l'attore aveva fondato la propria domanda sul richiamato contratto, che, in altri giudizi dinanzi al Tribunale di Roma con analogo *thema decidendum*, era stato costantemente dichiarato nullo ai sensi dell'art. 1418 c.c.;

che la declaratoria di nullità anche nel presente giudizio avrebbe comportato un effetto preclusivo della stessa domanda attorea, attesa l'assoluta inidoneità del contratto nullo alla produzione di effetti;



che, dunque, la Vantage Group S.r.l. intendeva chiedere che le norme del codice della strada — dalle quali derivava la nullità contrattuale — fossero oggetto di sindacato di legittimità costituzionale;

che l'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992, con riferimento all'art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — che, secondo l'interpretazione delle amministrazioni comunali, rendeva impossibile l'esplicazione del contratto non aveva alcuna attinenza con la materia della sicurezza stradale, rimanendo del tutto indifferente, per tale finalità, che la pubblicità sugli autoveicoli fosse riconducibile o meno al proprietario dell'autoveicolo, come pure che la sua apposizione risultasse a titolo gratuito o oneroso;

che il divieto, oltre che irragionevole — con conseguente contrasto con l'art. 3 Cost. — violava la libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.), la tutela dell'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), la tutela della proprietà privata (art. 42 Cost.), senza alcuna plausibile giustificazione;

che, inoltre, nella legge delega — in forza della quale era stato emanato il decreto legislativo n. 285/1992, era assente — sia dall'identificazione dell'oggetto della delega, sia dai principi e criteri direttivi — la regolamentazione della materia della pubblicità (*cf.* art. 2 della legge n. 190/1991), con conseguente violazione anche dell'art. 76 Cost.;

che, il vaglio di costituzionalità della normativa di divieto — rilevante, data la diretta incidenza sulla validità del contratto, e non manifestamente infondato, stante il percepibile contrasto con gli articoli 3, 21, 41, 42 e 76 Cost. — si rendeva indispensabile, ad elementare tutela delle reciproche posizioni delle parti del giudizio *a quo*;

che non risultavano precedenti in termini, essendo stato il decreto legislativo n. 285/1992 sottoposto a scrutinio di legittimità costituzionale:

nell'ordinanza della Corte costituzionale, 4 luglio 2006, n. 264, in ordine alla supposta incostituzionalità dell'art. 186, comma 2, con riferimento all'art. 25 Cost., in relazione alla competenza del Tribunale in tema di guida in stato di ebbrezza;

nell'ordinanza della Corte costituzionale, 20 luglio 2006, n. 307, in ordine alla presunta incostituzionalità dell'art. 201, comma 1-*bis*, lettere *e* ed *f*, con riferimento agli articoli 3 e 24 Cost., in relazione alle eccezioni all'obbligo di contestazione immediata;

nell'ordinanza della Corte costituzionale, 14 novembre 2006, n. 376, in ordine alla asserita incostituzionalità degli articoli 171, II e III comma, e 213, comma 2-*sexies*, in relazione all'obbligo di indossare il casco per i conducenti di ciclomotori e motoveicoli;

che il divieto di pubblicità sugli autoveicoli per conto terzi, a fronte dell'opposta soluzione che ammetteva la pubblicità di prodotti o servizi riconducibili al proprietario del veicolo, nonché la rilevanza del titolo — oneroso o meno — della diffusione pubblicitaria erano in contrasto con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.;

che, ai fini della sicurezza stradale, non rivestiva alcuna importanza né la riconducibilità del messaggio pubblicitario ad un soggetto piuttosto che ad un altro, né il titolo della sua diffusione, rilevando solo le modalità operative dell'apposizione delle scritte pubblicitarie, in modo da evitare pericoli per la circolazione;

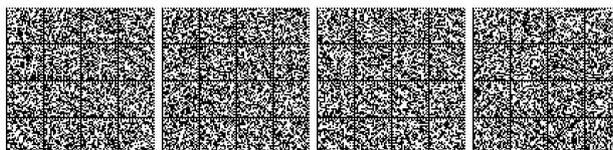
che, pertanto, i requisiti stabiliti dalle predette norme determinavano una discriminazione non ragionevole tra il soggetto che intendesse diffondere propria pubblicità e quello che pubblicizzasse un'impresa altrui, nonché tra la pubblicità a titolo oneroso e quella a titolo gratuito;

che, dunque, era evidente l'irragionevolezza di tale situazione, in base al parametro dell'art. 3 Cost., ingiustificatamente trattando la disposizione in modo diseguale fattispecie uguali nell'ottica della circolazione stradale, in contrasto con il principio di eguaglianza;

che l'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992, in relazione all'art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992, risultava in contrasto anche con l'art. 21 Cost., sotto il profilo della libertà di manifestazione del pensiero sotteso alla diffusione della pubblicità;

che, in proposito, il fenomeno della diffusione al pubblico di messaggi promozionali non potesse ritenersi limitato all'area dell'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), riguardando anche aree di interesse specifico e diretto della libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.), quali la pubblicità sociale o il c.d. «corporate speech», vale a dire l'attività dell'impresa di promozione di determinati valori etici o sociali alla base dell'iniziativa imprenditoriale stessa;

che, quindi, anche sotto tale aspetto, i profili discriminanti presi in considerazione dagli articoli 23, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992 e 57 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — vale a dire la riconducibilità o meno al proprietario del veicolo nonché il titolo, oneroso o gratuito, dell'apposizione della scritta — non sembravano compatibili con la libertà di manifestazione del pensiero, limitando irragionevolmente l'attività di diffusione di un messaggio rivolto al pubblico, non necessariamente afferente all'area dell'iniziativa economica privata;



che il richiamato combinato disposto degli articoli 23, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992 e 57 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 risultava in ulteriore contrasto con l'art. 41 Cost., che, dopo aver posto, al primo comma, il principio generale della libertà dell'iniziativa economica privata, al secondo comma, individuava nell'utilità sociale e nella tutela dal pregiudizio alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana i limiti tassativi a tale libertà, riservando alla legge, nel terzo comma, il compito di fissare programmi e controlli per l'indirizzo e il coordinamento, a fini sociali, dell'iniziativa economica privata;

che la riconducibilità del fenomeno della pubblicità commerciale all'area oggetto di tutela di cui all'art. 41 Cost. era stata espressamente riconosciuta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 355 del 2002, che aveva precisato che ogni limite dettato alla normativa in tema di pubblicità dovesse risultare «non irragionevole, preordinato com'è alla salvaguardia di una pluralità di beni di rilievo costituzionale, quali l'ambiente, l'arte, il paesaggio, la sicurezza della viabilità»;

che, nel caso in esame, il divieto legale limitava la libertà di iniziativa economica privata, introducendo dei requisiti di legittimità della diffusione pubblicitaria che in nulla riguardavano la sicurezza della circolazione dei veicoli;

che l'idea di sfruttare il veicolo in movimento per scopi pubblicitari aveva creato l'opportunità, per la Vantage Group S.r.l. e per i *driver*, rispettivamente di creare un parco di veicoli circolante, quale mezzo per la diffusione della pubblicità, e di ottenere un consistente rimborso per le spese per l'acquisto o il noleggio dell'autoveicolo;

che tale operazione avrebbe comportato un indiretto beneficio degli utenti dei servizi pubblicitari, che avrebbero potuto beneficiare, a regime, di un'offerta di spazi pubblicitari innovativa ed in concorrenza con le tradizionali forme di pubblicità tabellare, riducendo quindi i costi complessivi, a carico degli utenti, per l'accesso ai servizi di pubblicità;

che, dunque, tale normativa costituiva un ostacolo alla tendenza, caratteristica dell'economia moderna, di valorizzare gli aspetti dell'uso dei beni rispetto alle più tradizionali forme di appartenenza proprietaria, senza alcuna giustificazione sotto il profilo della sicurezza stradale;

che le disposizioni in esame avevano, in particolare, limitato l'autonomia contrattuale e di iniziativa economica delle parti;

che, analogamente, le norme in questione risultavano in contrasto con la tutela costituzionale della proprietà privata, di cui all'art. 42 Cost.;

che, al riguardo, essendo l'autoveicolo un bene privato, la regolamentazione sulla pubblicità sui veicoli inciderebbe anche su tale diverso profilo di rilevanza costituzionale, limitando l'esercizio di una delle facoltà caratteristiche del diritto di proprietà, consistente nella cessione in godimento a terzi;

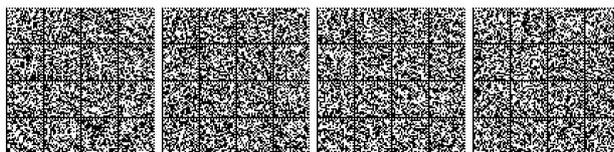
che, basandosi l'economia moderna sempre più sulla valorizzazione dell'elemento dell'uso dei beni, lo sfruttamento delle potenzialità di un parco di veicoli circolanti per la diffusione pubblicitaria rappresentava un'utilità — per il mercato in generale — mediante la quale i proprietari dei veicoli avrebbero potuto rendere economicamente sostenibili gli oneri di proprietà e locazione degli stessi, sfruttando un'utilità della circolazione che la normativa di divieto irragionevolmente comprimeva;

che la materia della regolamentazione della pubblicità era, inoltre, assente sia dall'oggetto della delega, sia dai principi e criteri direttivi fissati dalla legge delega, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost., atteso che, trattandosi di materia oggetto di tutela costituzionale, ai sensi dell'art. 41 Cost. — soggetta a riserva di legge per l'attività di indirizzo e coordinamento, nell'ottica dell'utilità sociale ex art. 41, III comma, Cost. — la sua regolamentazione avrebbe dovuto essere contenuta in una fonte legislativa, adottata, in caso di esercizio di una delega, in conformità all'art. 76 Cost.;

che, non avendo la legge delega contemplato la materia della pubblicità né nell'individuazione dell'oggetto, né nella determinazione dei principi e dei criteri direttivi, si era in presenza di un diverso e concorrente profilo di illegittimità costituzionale, relativo all'esercizio della funzione legislativa;

che, sotto il profilo della rilevanza, avendo chiesto l'attore nel giudizio *a quo* l'adempimento di un contratto ed avendo il Tribunale di Roma dichiarato la nullità del contratto ex art. 1418, I comma, c.c., per contrarietà dell'oggetto del contratto a norme imperative (gli articoli 23, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992 e 57 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992), ove tali norme fossero state dichiarate costituzionalmente illegittime, il contratto sarebbe risultato valido e l'attività di diffusione della pubblicità avrebbe potuto essere legittimamente esercitata.

Chiedeva, pertanto, la Vantage Group S.r.l., previa sospensione del giudizio di merito, (nuovamente) sollevarsi la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992, con riferimento all'art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992, per contrasto con gli articoli 3, 21, 41, 42 e 76 Cost.,



nella parte in cui la predetta normativa imponeva, come requisito di legittimità della pubblicità sui veicoli di pubblicità non luminosa, il non essere effettuata per conto di terzi a titolo oneroso, e, sulle autovetture ad uso privato, consentiva unicamente l'apposizione del marchio e della ragione sociale della ditta cui apparteneva il veicolo.

3. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale nel giudizio a quo.

Come rappresentato dalla convenuta, le disposizioni sulle quali si chiede il sindacato di legittimità costituzionale incidono direttamente sulla fonte del rapporto negoziale tra le parti, oggetto del presente giudizio di merito.

Va, anzitutto, premesso che l'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992, nel prevedere i limiti e le condizioni per l'apposizione delle scritte / insegne pubblicitarie sulle autovetture, richiama espressamente — ancorché in modo generico — il regolamento di esecuzione e di attuazione del codice della strada, il decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992. In particolare, la disposizione che stabilisce specificamente i parametri di legittimità delle insegne pubblicitarie sui veicoli è l'art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992.

Ne segue che la richiesta di sindacato di legittimità costituzionale ha ad oggetto l'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992 letto in combinato disposto con l'art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992, che ne integra il contenuto.

L'art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — ancorché di natura regolamentare — attraverso il richiamo operato dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992, diviene, pertanto, esso stesso norma di rango legislativo, risultando contenutisticamente «assorbito» dalla disposizione di legge (*rectius*: del decreto legislativo).

Sul punto, l'eccellentissima Corte costituzionale si è già espressa con la sentenza n. 344/2010, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma di legge (regionale) nella parte relativa al richiamo a norme regolamentari.

Ciò posto, la disposizione in esame (*rectius*: la combinazione delle due disposizioni) ha decisamente natura imperativa.

Come è noto, pur non esistendo una definizione normativa, per disposizione imperativa (o cogente) si intende pacificamente quella la cui applicazione è imposta dall'ordinamento prescindendo dalla volontà dei singoli, per lo più a tutela di un interesse pubblico.

Il testo dell'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992 recita:

«È vietata l'apposizione di scritte o insegne pubblicitarie luminose sui veicoli. È consentita quella di scritte o insegne pubblicitarie rifrangenti nei limiti e alle condizioni stabiliti dal regolamento, purché sia escluso ogni rischio di abbagliamento o di distrazione dell'attenzione nella guida per i conducenti degli altri veicoli».

L'art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992, ad integrazione del contenuto della disposizione ora riportata, prevede:

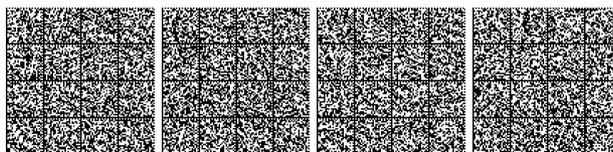
«1. L'apposizione sui veicoli di pubblicità non luminosa è consentita, salvo quanto previsto ai commi 3 e 4, unicamente se non effettuata per conto terzi a titolo oneroso e se realizzata con sporgenze non superiori a 3 cm rispetto alla superficie del veicolo sulla quale sono applicate, fermi restando i limiti di cui all'art. 61 del codice. Sulle autovetture ad uso privato è consentita unicamente l'apposizione del marchio e della ragione sociale della ditta cui appartiene il veicolo.

2. La pubblicità non luminosa per conto terzi è consentita sui veicoli adibiti al trasporto di linea e non di linea alle seguenti condizioni:

- a) che non sia realizzata mediante messaggi variabili;
- b) che non sia esposta sulla parte anteriore del veicolo;
- c) che sulle altre parti del veicolo sia posizionata, rispetto ai dispositivi di segnalazione visiva e di illuminazione ed alle targhe, in modo tale da non ridurre la visibilità e la percettibilità degli stessi;
- d) che sia contenuta entro forme geometriche regolari;
- e) che, se realizzata mediante pannelli aggiuntivi, gli stessi non sporgano di oltre 3 cm rispetto alla superficie sulla quale sono applicati.

3. La pubblicità non luminosa per conto terzi è consentita sui veicoli adibiti al servizio taxi unicamente se effettuata mediante scritte con caratteri alfanumerici, abbinati a marchi e simboli, ed alle seguenti ulteriori condizioni:

- a) che sia realizzata con pannello rettangolare piano bifacciale, saldamente ancorato al di sopra dell'abitacolo del veicolo e posto in posizione parallela al senso di marcia. Il pannello deve avere le dimensioni esterne di 75 × 35 cm e la pubblicità non deve essere realizzata con messaggi variabili;



b) che sia realizzata tramite l'applicazione sul lunotto posteriore del veicolo di pellicola della misura di 100×12 cm;

c) che sia realizzata tramite l'applicazione di pellicola sulle superfici del veicolo ad esclusione di quelle vetrate. Le esposizioni pubblicitarie di cui alle lettere a) e c) sono alternative tra loro. I veicoli adibiti al servizio taxi sui quali sono esposti messaggi pubblicitari di cui al capo a) non possono circolare sulle autostrade.

4. L'apposizione di scritte e messaggi pubblicitari rifrangenti è ammessa sui veicoli unicamente alle seguenti condizioni:

a) che la pellicola utilizzata abbia caratteristiche di rifrangenza non superiori a quelle di classe 1;

b) che la superficie della parte rifrangente non occupi più di due terzi della fiancata del veicolo e comunque non sia superiore a 3 mq;

c) che il colore bianco sia contenuto nella misura non superiore ad 1/6 della superficie;

d) che sia esposta unicamente sui fianchi del veicolo a distanza non inferiore a 70 cm dai dispositivi di segnalazione visiva;

e) che non sia realizzata mediante messaggi variabili.

5. In tutti i casi, le scritte, i simboli e la combinazione dei colori non devono generare confusione con i segnali stradali e, in particolare, non devono avere forme di disco o di triangolo, né disegni confondibili con i simboli e regolamentari di pericolo, obbligo, prescrizione o indicazione.

6. All'interno dei veicoli è proibita ogni scritta o insegna luminosa pubblicitaria che sia visibile, direttamente o indirettamente, dal conducente o che comunque possa determinare abbagliamento o motivo di confusione con i dispositivi di segnalazione visiva e di illuminazione dei veicoli stessi.

7. Le disposizioni di cui ai commi precedenti non si applicano ai veicoli al seguito delle competizioni sportive autorizzate ai sensi dell'art. 9 del codice».

Ora, dalla lettura delle riportate disposizioni, si evince il carattere inderogabile delle stesse. Le norme in esame, infatti, impongono all'apposizione sui veicoli di insegne pubblicitarie limiti e divieti che devono essere osservati senza che la volontà dei destinatari delle norme stesse possa incidere sulla loro applicazione.

A titolo esemplificativo, si osserva che l'estrema precisione nella descrizione delle misure e delle modalità di realizzazione delle inserzioni esclude che i singoli possano derogare a tali parametri.

Ricorre, inoltre, la *ratio* della tutela di un interesse pubblico, evidentemente consistente nella sicurezza della circolazione stradale, come enunciato nell'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992 («... purché sia escluso ogni rischio di abbagliamento o di distrazione dell'attenzione nella guida per i conducenti degli altri veicoli») e — addirittura più volte — nell'art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 («... in modo tale da non ridurre la visibilità e la percettibilità ...»; «... le scritte, i simboli e la combinazione dei colori non devono generare confusione con i segnali stradali e, in particolare, non devono avere forme di disco o di triangolo, né disegni confondibili con i simboli e regolamentari di pericolo, obbligo, prescrizione o indicazione»; «... comunque possa determinare abbagliamento o motivo di confusione con i dispositivi di segnalazione visiva e di illuminazione dei veicoli stessi»).

È evidente, quindi, la natura cogente — vale a dire imperativa e non derogabile — del combinato disposto in esame.

Ciò stabilito, si rileva come l'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992 consenta l'apposizione di inserzioni pubblicitarie non luminose «nei limiti e alle condizioni stabiliti dal regolamento».

In particolare, con riferimento a tali limiti — per quanto è qui di interesse — l'art. 57, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — il richiamato regolamento, appunto, che integra il contenuto dell'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992 — consente la pubblicità non luminosa «se non effettuata per conto terzi a titolo oneroso», con l'ulteriore precisazione, inerente alle autovetture ad uso privato, che la pubblicità riguardi «unicamente l'apposizione del marchio e della ragione sociale della ditta cui appartiene il veicolo».

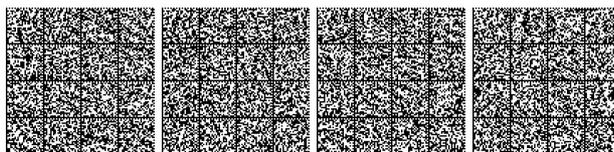
Come illustrato al punto 1. del presente provvedimento, il giudizio di merito ha ad oggetto un contratto in cui le prestazioni delle parti consistono, da un lato, nell'apposizione, su veicoli privati, di pubblicità relative a soggetti diversi dai proprietari dei mezzi stessi, a fronte di un rimborso del prezzo pagato per l'acquisto dei veicoli.

Ricorrono, dunque, nel contratto *de quo* i seguenti elementi:

a) l'apposizione delle inserzioni su veicoli privati;

b) l'inerenza delle inserzioni a soggetti diversi dai proprietari dei veicoli;

c) il titolo oneroso.



Tali elementi, dunque, violano apertamente i limiti previsti dal combinato disposto degli articoli 23, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992 e 57, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992, ponendosi, pertanto, in contrasto con tali precetti imperativi.

Se così è, ricorre una ipotesi di nullità c.d. «virtuale» del contratto, prevista dal primo comma dell'art. 1418 c.c., vale a dire proprio quella relativa al conflitto del regolamento negoziale con norme cogenti.

Tale tipo di invalidità, come è noto, è rilevabile *ex officio* dal giudice, ai sensi dell'art. 1421 c.c., indipendentemente, quindi, da qualsivoglia rilievo di parte e persino per una causa diversa da quella prospettata dalle parti, con il solo limite rappresentato dal giudicato (*cf.* Cassazione civ., 6 dicembre 2019, n. 31930; Cassazione civ., ordinanza 17 ottobre 2019, n. 26495).

Ed è proprio ciò che è accaduto nei provvedimenti richiamati dalla convenuta (Trib. Roma, R.G. 37059/2019, ordinanza n. 15 - 19 luglio 2019; tribunale Roma, R.G. 21911/2019, ordinanza 17 maggio 2019), con i quali è stata dichiarata la nullità di un contratto identico a quello per cui è causa esattamente per contrarietà alle medesime norme cogenti.

Non sembra, dunque, potersi dubitare che, anche nel caso in esame, il giudice debba procedere alla declaratoria di nullità del contratto intercorso tra le parti, a mente dell'art. 1418, I comma, c.c., per evidente contrasto dello stesso con norme imperative, non potendosi pronunciare sulla domanda attorea, fondata proprio su quell'accordo negoziale.

Diversamente, ove fosse dichiarata l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 23, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992 e 57, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — nella parte in cui si consente la pubblicità non luminosa solo «se non effettuata per conto terzi a titolo oneroso» e se essa riguardi «unicamente l'apposizione del marchio e della ragione sociale della ditta cui appartiene il veicolo» — il contratto risulterebbe valido, con conseguente possibilità di esame, da parte del giudice, delle richieste delle parti nella specificità del rapporto intercorso tra le stesse.

In sostanza, si ritiene che la questione di legittimità costituzionale delle richiamate disposizioni sia essenziale ai fini della definizione della presente causa, dovendosi il giudice arrestare all'accertamento della nullità del contratto, in caso di permanente vigenza di dette norme nell'ordinamento, ovvero potendo procedere all'esame delle domande proposte nel presente giudizio, nell'ipotesi di declaratoria di illegittimità costituzionale dei menzionati precetti.

Da ultimo — e solo per completezza — si ritiene irrilevante la questione di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni, sollevata anche con riferimento alla nullità c.d. «strutturale» del contratto, ai sensi del combinato disposto degli articoli 1346 e 1418, II comma, c.c., per impossibilità dell'oggetto.

L'impossibilità della prestazione, infatti, attiene ad un profilo di materiale, oggettiva ed originaria irrealizzabilità del risultato del contratto (*cf.* Cassazione civ., 22 novembre 2011, n. 28430; Cassazione civ., 21 maggio 2001, n. 6927; Cassazione civ., 20 luglio 1987, n. 6362; Cassazione civ., 18 dicembre 1978, n. 6066; Cassazione civ., 15 febbraio 1971, n. 369).

Nel caso di specie, i comportamenti diretti all'adempimento — come descritti negli atti delle parti — sono non materialmente ineseguibili, ma semplicemente sanzionabili.

Ne segue che, sotto questo aspetto, il contratto non risulterebbe nullo a mente del combinato disposto degli articoli 1346 e 1418, II comma, c.c., atteso che la realizzazione del risultato sarebbe possibile, ancorché *contra legem*.

4. La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata.

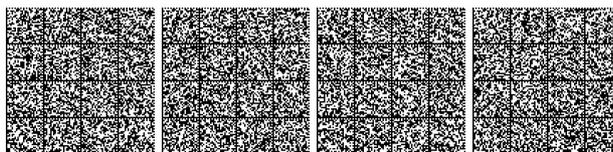
Sotto il profilo della non manifesta infondatezza della questione sollevata, occorre confrontare l'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992 — letto in combinato disposto con l'art. 57, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — con le disposizioni costituzionali menzionate dalla convenuta.

A) Va, anzitutto, esaminato il possibile contrasto con l'art. 3, I comma, della Costituzione.

Come è noto, tale norma enuncia il principio di uguaglianza formale dei soggetti dinanzi alla legge, che comporta la necessità di uguale trattamento di situazioni uguali e, per converso, di regolamentazione diversa di situazioni differenti.

Il corollario di tale principio — logicamente insito nella norma costituzionale in esame — è costituito dal criterio di «ragionevolezza» della disciplina applicabile ad una fattispecie.

In particolare, la regolamentazione risulta «irragionevole» quando una fattispecie viene disciplinata in modo diverso rispetto a quello con il quale viene regolamentata una fattispecie identica o, comunque, uguale negli elementi essenziali; ovvero allorché una fattispecie viene disciplinata in modo identico a quello con il quale viene regolamentata una fattispecie completamente diversa o, comunque, differente nei tratti fondamentali. Nel caso in esame, il combinato disposto degli articoli 23, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992 e 57, comma 1, del decreto del Presidente



della Repubblica n. 495/1992 consente la pubblicità non luminosa sui veicoli «se non effettuata per conto terzi a titolo oneroso» e, per ciò che attiene alle autovetture ad uso privato, permette «unicamente l'apposizione del marchio e della ragione sociale della ditta cui appartiene il veicolo».

Dunque, la disposizione in esame del codice della strada, letta unitamente a quella del relativo regolamento di esecuzione:

per un verso, disciplina in modo diverso la pubblicità non luminosa sui veicoli non eseguita per conto terzi a titolo oneroso (consentita) e quella effettuata per conto terzi a titolo oneroso (vietata);

per altro verso — con riferimento alle autovetture ad uso privato — regola in maniera differente la pubblicità consistente nell'apposizione del marchio e della ragione sociale della ditta cui appartiene il veicolo (consentita) e quella in cui l'apposizione del marchio e della ragione sociale riguarda soggetti diversi dal proprietario del veicolo (vietata);

Ora, la *ratio* della disposizione in esame — vale a dire la sua funzione tipica, nonché la finalità specifica da essa perseguita — consiste nella sicurezza della circolazione stradale. Tale scopo si evince, da un lato, dal testo della disposizione medesima, nella parte in cui si consente la pubblicità sui veicoli «... purché sia escluso ogni rischio di abbagliamento o di distrazione dell'attenzione nella guida per i conducenti degli altri veicoli»; dall'altro, dalle finalità dell'atto normativo nel suo complesso — il decreto legislativo n. 285/1992 (il codice della strada, appunto) — nel quale, nell'enunciazione dei principi generali di cui all'art. 1, comma 1, prevede che la sicurezza delle persone, nella circolazione stradale, rientri tra le finalità primarie perseguite dallo Stato.

Se, dunque, lo scopo della norma — e, più in generale dell'intero codice della strada, nonché del suo regolamento di esecuzione — consiste nella tutela dell'incolumità delle persone nell'ambito della circolazione stradale, non si comprende — *rectius*: risulta «irragionevole» — la differente disciplina della pubblicità non luminosa sui veicoli non eseguita per conto terzi a titolo oneroso (consentita) rispetto a quella effettuata per conto terzi a titolo oneroso (vietata).

Ed infatti, non vi è ragione di ritenere che l'esistenza di un corrispettivo per l'apposizione di un'inserzione pubblicitaria su un veicolo renda la stessa pubblicità più pericolosa per la sicurezza stradale di una pubblicità a titolo gratuito.

Parimenti è incomprendibile — *rectius*: «irragionevole» — in relazione alle autovetture ad uso privato, la diversa regolamentazione della pubblicità consistente nell'apposizione del marchio e della ragione sociale della ditta cui appartiene il veicolo (consentita) e quella in cui l'apposizione del marchio e della ragione sociale riguarda soggetti diversi dal proprietario del veicolo (vietata).

Anche in questo caso, non si ravvisa alcun motivo per il quale l'appartenenza o meno dell'autovettura al soggetto pubblicizzato incida sulla sicurezza nella circolazione stradale.

In entrambe le ipotesi, pertanto, o la pubblicità sui veicoli è un rischio (perché, ad esempio, provoca distrazioni nell'utenza) o non lo è, indipendentemente dalla sussistenza di un rapporto sinallagmatico ovvero dall'appartenenza del mezzo.

L'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992 — letto in combinato disposto con l'art. 57, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — detta, dunque, una disciplina in contrasto con il principio di ragionevolezza — quale naturale sviluppo di quello di uguaglianza — previsto dall'art. 3 Cost., in relazione alla *ratio* specifica della norma del codice della strada.

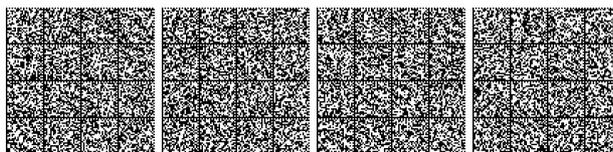
B) Non si condivide, invece, la tesi — avanzata dall'istante — del contrasto del combinato disposto degli articoli 23, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992 e 57, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 con l'art. 21 Cost., che enuncia il principio di libertà di manifestazione del pensiero.

Si ritiene, infatti, che la pubblicità — almeno quella di cui si tratta nel presente giudizio — attenga non tanto ad una libera espressione dell'opinione individuale, quanto, piuttosto, all'esercizio di un'iniziativa economica.

Pur reputando piuttosto debole il nesso — conflittuale — tra la richiamata norma del codice della strada e la tutela costituzionale della libertà di esternazione del pensiero, questo giudice — nel rispetto dell'iniziativa dell'istante e tenuto conto che il compito di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della disposizione *de qua* spetta ad un organo di gran lunga più competente — si rimette alla valutazione dell'eccellentissima Corte costituzionale, limitandosi a riprodurre le ragioni esposte sul punto dalla convenuta.

«4. Art. 232 decreto legislativo n. 285/1992 (con riferimento all'art. 57 decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992) e art. 21 Cost.

Ulteriore ipotesi di illegittimità costituzionale attiene all'art. 21 Cost., in ragione al profilo della libertà di manifestazione del pensiero sotteso alla diffusione della pubblicità.



È infatti noto che il fenomeno della diffusione al pubblico di messaggi promozionali non può ritenersi limitato all'area dell'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), ma riguarda anche aree che interessano in via specifica e diretta la libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.), quali la pubblicità sociale o il c.d. «*corporate speech*», l'attività dell'impresa di promozione di determinati valori etici o sociali che si collocano alla base dell'iniziativa imprenditoriale stessa, non rientrando nella semplice comunicazione commerciale diretta al pubblico e relativa ai prodotti immessi sul mercato.

In altri termini, la limitazione ai messaggi diffusi al pubblico mediante l'apposizione di scritte sugli autoveicoli incide anche sulla libertà di manifestazione del pensiero, in tutte le ipotesi in cui il contenuto di tali messaggi esuli dalla semplice iniziativa economica privata.

Anche sotto questo profilo, il profilo discriminante individuato dalle norme richiamate (art. 232, decreto legislativo n. 285/1992; art. 57 decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992) nella riconducibilità al proprietario del veicolo o meno, e nel titolo, oneroso o meno, dell'apposizione della scritta, non sembra affatto compatibile con la libertà di manifestazione del pensiero, in quanto limita irragionevolmente l'attività di diffusione di un messaggio rivolto al pubblico, non necessariamente afferente all'area dell'iniziativa economica privata».

C) In ordine al parametro di cui all'art. 41 Cost., si rileva — una volta di più — come l'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992 — nel suo riferimento al regolamento di esecuzione ed, in particolare, all'art. 57, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — consenta la pubblicità non luminosa «se non effettuata per conto terzi a titolo oneroso» e, per ciò che riguarda la pubblicità sulle autovetture ad uso privato, permetta «unicamente l'apposizione del marchio e della ragione sociale della ditta cui appartiene il veicolo». Ciò, dunque, significa, *a contrariis*, che la norma (*rectius*: il combinato disposto) in esame vieta la pubblicità non luminosa effettuata per conto terzi a titolo oneroso nonché l'apposizione, sulle auto ad uso privato, di marchi e di ragioni sociali di soggetti diversi dal proprietario del veicolo.

Tali divieti, dunque, si traducono in una limitazione all'autonomia contrattuale privata, atteso che viene impedita: per un verso, la conclusione di contratti di pubblicità per conto terzi sui veicoli a fronte di un corrispettivo; per altro verso, la stipulazione di accordi commerciali che prevedano l'apposizione, sui veicoli ad uso privato, di marchi e di ragioni sociali di soggetti diversi dal proprietario del veicolo.

Dette limitazioni all'autonomia negoziale si traducono in un — seppur circoscritto — impedimento all'iniziativa economica dei soggetti, che vedono ridotto il proprio raggio di operatività commerciale.

Ora, l'art. 41 Cost., prendendo le mosse da una generalizzata libertà di iniziativa privata (I comma), prevede, peraltro, la possibilità che vengano posti vincoli all'attività imprenditoriale:

di carattere negativo — consistenti, cioè, in divieti — mirati ad impedire che l'iniziativa economica contrasti con l'utilità sociale e/o pregiudichi la sicurezza, la libertà, la dignità dei singoli (II comma);

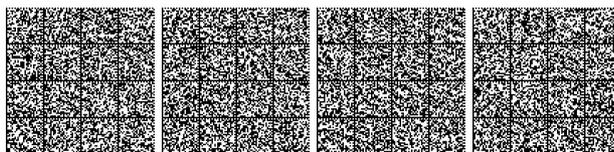
di carattere positivo — con programmi e controlli — allo scopo di indirizzare l'attività economica a fini sociali (III comma).

Come sopra esaminato, tuttavia, gli articoli 23, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992 e 57, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — e, più in generale, il codice della strada ed il suo regolamento di esecuzione nella loro interezza — perseguono finalità relative alla sicurezza stradale, completamente diverse, dunque, da quelle prese in considerazione dall'art. 41 Cost. nel vincolare l'iniziativa imprenditoriale.

Non si comprende, pertanto, in quale modo una limitazione all'autonomia negoziale dei privati possa avere ricadute, in termini positivi, sulla tutela dell'incolumità nella circolazione stradale, dal momento che i divieti riguardano non la pubblicità *tout court* — in quanto, ad esempio, ritenuta fattore di distrazione nella circolazione stradale — ma solo ove essa tragga titolo da determinate fonti (i contratti sinallagmatici) ovvero riguardi determinati soggetti (quelli diversi dai proprietari dei veicoli sui quali venga apposta).

Le limitazioni di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992 — integrato dall'art. 57, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — si pongono, dunque, in contrasto con il generale principio di libertà dell'iniziativa economica di cui l'art. 41 Cost., posto che i divieti all'autonomia negoziale dei privati, previsti dal combinato disposto in esame, rimangono estranei alla *ratio* della sicurezza nella circolazione stradale, propria delle norme di cui al codice della strada ed al regolamento di esecuzione.

D) In stretta connessione con quanto appena osservato — attesa l'evidente analogia delle materie — con riferimento al contrasto con l'art. 42, II comma, Cost., va sottolineato che tale disposizione, nel muovere da un generale principio di tutela della proprietà privata — e, quindi, anche del suo godimento, quale facoltà ad essa inerente — prevede la possibilità di porre limiti legislativi ad essa, allo scopo di assicurarne la funzione sociale e renderla accessibile a tutti.



Come più volte ripetuto, peraltro, gli articoli 23, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992 e 57, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 perseguono una finalità di tutela nella circolazione stradale, non di garanzia di scopi sociali della proprietà privata.

Non è dato comprendere, pertanto, per quale motivo il combinato disposto *de quo* impedisca l'apposizione, a scopi pubblicitari, del marchio e della ragione sociale di soggetti diversi dal proprietario del veicolo.

In questo senso, l'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992 — integrato dall'art. 57, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — nel limitare ingiustificatamente un particolare uso di un veicolo di proprietà privata — vale a dire l'apposizione del marchio e della ragione sociale di soggetti diversi dal proprietario del mezzo — confligge con il generale principio di libera fruibilità della proprietà privata, di cui all'art. 42, II comma, Cost.

E) Da ultimo, va esaminato il possibile contrasto dell'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992 — nel suo riferimento al regolamento di esecuzione ed, in particolare, all'art. 57, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — con l'art. 76 Cost.

Come è noto, tale disposizione costituzionale prevede la necessità che la delega legislativa conferita dal Parlamento al Governo sia circoscritta e determinata nell'enunciazione dei principi e dei criteri direttivi con i quali la delega stessa debba essere esercitata.

Ora, la legge n. 190/1991, con la quale le Camere hanno delegato al Governo l'esercizio della funzione legislativa in materia di circolazione stradale prevede, all'art. 2, i principi ed i criteri direttivi per l'esercizio di tale funzione.

Si riporta, per esigenze di chiarezza, il testo del menzionato articolo:

«Art. 2. — 1. Il Codice della strada dovrà essere informato alle esigenze di tutela della sicurezza stradale e ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) adeguamento della disciplina della motorizzazione e della circolazione stradale alla normativa comunitaria, agli accordi internazionali, all'evoluzione tecnica ed all'aumentata complessità del traffico, specialmente nei centri urbani, prevedendo, altresì, la redazione e l'attuazione, da parte delle amministrazioni competenti, di piani di circolazione e di traffico armonizzati con le indicazioni degli strumenti urbanistici;

b) semplificazione e snellimento delle procedure eliminando, anche in funzione della prevalente natura degli istituti e dei provvedimenti, la duplicazione delle competenze e dei controlli ed i concerti non indispensabili, nonché attribuendo competenza esclusiva ai singoli Ministri per l'emanazione e modifica di disposizioni tecnico-esecutive, al fine di rendere quanto più possibile sollecita ed economica l'azione amministrativa;

c) disciplina più dettagliata del potere di ordinanza degli enti proprietari o concessionari delle strade per la regolamentazione del traffico e previsione del potere sostitutivo del Ministro dei lavori pubblici in caso di inosservanza delle norme;

d) previsione della facoltà dell'ente proprietario della strada di subordinare il parcheggio e la sosta dei veicoli al pagamento di una somma;

e) disciplina del registro delle strade e del censimento del traffico, nel quadro delle funzioni relative all'assetto e alla pianificazione del territorio, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616;

f) disciplina delle fasce di rispetto, degli accessi, delle diramazioni e di ogni forma di occupazione del suolo stradale, anche in relazione alla classificazione delle strade, nonché dei dispositivi rallentatori di velocità e di dissuasione alla sosta nei centri urbani;

g) disciplina della velocità in coerenza con la normativa comunitaria finalizzata alla tutela della vita umana, dell'ambiente e del risparmio energetico;

h) determinazione dei casi di rimozione dei veicoli, con attribuzione agli enti proprietari o concessionari delle strade del relativo potere di rimozione e con previsione dell'obbligo di pagamento delle spese di intervento, rimozione e custodia;

i) determinazione dei dispositivi di equipaggiamento dei veicoli, con rinvio al regolamento di esecuzione per la definizione delle caratteristiche costruttive e funzionali, riservando a decreti ministeriali la precisazione delle prescrizioni tecnico-esecutive;

j) determinazione dell'installazione di dispositivi di monitoraggio per il rilevamento dell'inquinamento acustico e atmosferico da collocare nei punti di maggiore congestione del traffico;

k) introduzione di nuove categorie di veicoli, previsione della categoria dei veicoli atipici, aggiornamento della disciplina delle macchine agricole ed operatrici;



l) disciplina dei pesi e delle dimensioni dei veicoli nonché dei veicoli e dei trasporti eccezionali, con previsione di oneri supplementari a carico degli utenti di trasporti eccezionali per il rinforzo, l'adeguamento e l'usura delle infrastrutture, nonché di norme per il controllo e l'accertamento delle infrazioni;

m) previsione di una adeguata e specifica disciplina relativa al trasporto di materiali pericolosi, ivi compresi quelli radioattivi, e alla circolazione dei relativi veicoli, a tutela del conducente del veicolo e degli addetti al trasporto, nonché dell'ambiente esterno;

n) aggiornamento delle norme per l'ammissione e la cessazione della circolazione dei veicoli, per la distinzione della loro utilizzazione in uso proprio e in uso di terzi, nonché per la disciplina, ai fini della circolazione, della locazione senza conducente anche con facoltà di acquisto; revisione della disciplina delle vendite con patto di riservato dominio;

o) aggiornamento delle norme per la revisione periodica degli autoveicoli;

p) revisione della disciplina della patente di guida, con semplificazione delle procedure e coordinamento delle competenze amministrative, garantendo la tutela degli interessi coinvolti ed in particolare della sicurezza individuale e collettiva, nonché previsione di una patente di servizio per il personale che esplica il servizio di polizia stradale per la guida dei veicoli immatricolati per tale esclusivo impiego;

q) previsione di una particolare disciplina per il rilascio del certificato anamnestico limitato alla sola attestazione di malattie o infermità pregiudizievoli al conseguimento della patente;

r) introduzione di norme e dispositivi che facilitino la mobilità dei non vedenti e dei portatori di handicap;

s) previsione, durante i primi tre anni dal conseguimento della patente di guida, di una limitazione nella guida determinata in rapporto alla capacità di velocità massima e al rapporto peso-potenza dell'autoveicolo;

t) riesame della disciplina del ritiro, della sospensione e della revoca della patente di guida, anche con riferimento ai soggetti sottoposti a misure di sicurezza personale e a misure di prevenzione;

u) determinazione dei casi in cui la marcia dei veicoli costituisca, per le condizioni degli stessi, pericolo per la sicurezza della circolazione ed attribuzione, agli organi di polizia stradale, del potere di adottare misure idonee ad eliminare in tali casi lo stato di pericolo;

v) previsione di misure cautelari per le violazioni più gravi qualora commesse da conducenti di veicoli immatricolati all'estero o muniti di targa per escursionisti esteri;

w) previsione di limiti di durata dell'illecito consistente nella sosta vietata;

x) determinazione, nella misura del 5 per cento, dei proventi delle infrazioni spettanti ad organi dello Stato da devolvere ai competenti organi ministeriali per studi, ricerche e propaganda ai fini della sicurezza stradale, per la redazione dei piani urbani di traffico e per finalità di educazione stradale; previsione che il Ministro dei lavori pubblici, di concerto con i Ministri dei trasporti e del tesoro, determini annualmente le quote dei proventi da destinare alle suddette finalità;

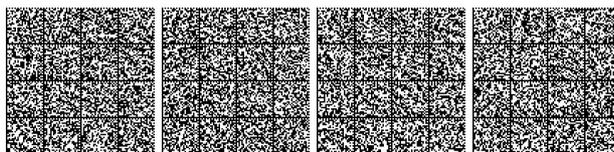
y) aggiornamento delle norme per il rilascio del documento di circolazione, per l'immatricolazione, per i trasferimenti di proprietà, di residenza o di abitazione, nonché per la radiazione dei veicoli a motore o destinati ad essere da essi rimorchiati, che, nel rispetto delle competenze attribuite dalle leggi rispettivamente al Ministero dei trasporti ed al pubblico registro automobilistico, persegua un modello organizzativo tendenzialmente omogeneo che eviti eventuali duplicazioni e dispersioni di attività amministrative dirette al medesimo fine, mediante l'armonizzazione delle procedure operative e prevedendo comunque forme di immediata provvisoria registrazione da parte del pubblico registro automobilistico, valide a tutti gli effetti di legge, salvo prova contraria, e da perfezionare definitivamente entro termini non superiori a tre mesi; ciò anche allo scopo di effettuare una puntuale rilevazione della composizione del parco circolante;

z) disciplina della targatura e verifica della riserva allo Stato della fabbricazione, vendita e distribuzione delle targhe, nonché previsione che per i ciclomotori, ferma restando la natura di bene mobile non registrato, sia adottato un contrassegno di identificazione del veicolo con rilascio semplificato e contemporaneo all'acquisto;

aa) istituzione di un'anagrafe ai fini della sicurezza stradale che includa incidenti e infrazioni;

bb) riserva al Ministero dell'interno del coordinamento dei servizi di polizia stradale da chiunque espletati;

cc) previsione di una normativa diretta alla salvaguardia dell'ambiente dagli effetti nocivi dell'inquinamento acustico, dell'aria e del suolo, conseguenti alla circolazione dei veicoli, nonché previsione di norme per l'adozione di dispositivi appositamente utilizzabili a tal fine, nel rispetto delle direttive comunitarie;



dd) revisione del sistema vigente delle infrazioni amministrative e relative sanzioni e previsione di nuove ipotesi in conseguenza della nuova disciplina della circolazione, nonché di misure cautelari a garanzia del credito erariale per le predette sanzioni, stabilendo l'ammontare delle sanzioni medesime nei limiti di lire trentamila per il minimo e di lire quattro milioni per il massimo; previsione anche della possibilità di sanzioni amministrative accessorie consistenti nella sospensione o revoca della patente di guida in rapporto alla somma progressiva delle diverse violazioni;

ee) previsione, per le infrazioni ai limiti di velocità, di tre diverse fasce di sanzioni amministrative, a seconda che la violazione dei limiti sia contenuta entro i dieci chilometri orari, ovvero sia compresa fra i dieci e i quaranta chilometri orari, ovvero sia superiore ai quaranta chilometri orari; qualora la violazione del limite di velocità sia di oltre quaranta chilometri orari sarà prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire cinquecentomila a lire due milioni e dell'immediata sospensione da uno a tre mesi della patente di guida;

ff) previsione di criteri e modalità per il periodico aggiornamento delle sanzioni amministrative di carattere pecuniario;

gg) previsione, nelle ipotesi più gravi di comportamento, da cui derivi pericolo o pregiudizio per la circolazione e per la sicurezza individuale e collettiva, di nuovi reati e modifica delle sanzioni penali vigenti, purché non superino nel massimo per le pene detentive i mesi dodici e per le pene pecuniarie la somma di lire due milioni».

Come si può notare, tra i principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega legislativa non vi è alcun riferimento alla regolamentazione della materia pubblicitaria, sotto il profilo del titolo dal quale abbia origine la pubblicità (ad esempio, i contratti sinallagmatici) ovvero dei soggetti pubblicizzati (quelli diversi dai proprietari dei veicoli sui quali venga apposta), atteso che i parametri della legge delega attengono complessivamente — ed esclusivamente — alla finalità della sicurezza nella circolazione stradale, come, del resto, enunciato all'inizio dello stesso art. 2 della legge n. 191/1990.

Vale ribadire, infatti, che l'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992 — integrato dall'art. 57, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — nel dettare i limiti alla pubblicità sui veicoli, prevede restrizioni che non attengono al profilo della sicurezza stradale, atteso che esse precludono unicamente la possibilità di un corrispettivo per l'apposizione della pubblicità sui veicoli e pongono il divieto di inserzioni, sui veicoli ad uso privato, del marchio e della ragione sociale di soggetti diversi dai proprietari dei mezzi.

Il delegato, nell'esercizio della funzione legislativa, ha, dunque, travalicato i limiti dettati dalla legge delega, disciplinando una materia (la pubblicità) del tutto estranea alla *ratio* della normativa delegata o, comunque, aspetti al di fuori delle finalità per le quali è stata conferita la delega.

Ne deriva il conflitto dell'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992 — integrato dall'art. 57, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — con l'art. 76 Cost., ponendosi la norma delegata al di fuori dei principi e dei criteri direttivi dettati dalla legge delega.

5. Impossibilità di una lettura costituzionalmente orientata.

Deve, infine, segnalarsi — sulla base dei risultati ottenuti tramite i principali strumenti di ricerca a disposizione di questo giudicante (uno su tutti, «Italgiureweb») — l'assenza di precedenti giurisprudenziali che abbiano formulato un'interpretazione delle norme in esame tale da non contrastare con le disposizioni costituzionali sopra richiamate.

Tale irreperibilità, invero, non appare casuale, dovendosi ritenere che il tenore testuale dell'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992 — integrato dall'art. 57, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — non consenta in alcun modo una lettura «costituzionalmente orientata» della medesima norma.

Come osservato, il richiamo ai «limiti e alle condizioni stabiliti dal regolamento», operato dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992, rimanda al testo dell'art. 57, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 che vieta espressamente la pubblicità non luminosa «effettuata per conto terzi a titolo oneroso» e, per ciò che attiene alle autovetture ad uso privato, quella che consista nell'apposizione del marchio e della ragione sociale di ditte diverse da quelle alle quali appartengano i veicoli.

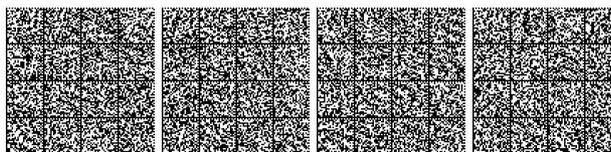
Si è, tuttavia, avuto modo di illustrare che proprio tali preclusioni realizzano un insanabile contrasto:

con l'art. 3 Cost., attesa l'irragionevolezza dei predetti limiti in relazione alla precipua finalità di garanzia della sicurezza nella circolazione stradale, cui tendono le disposizioni in esame e, più in generale, il codice della strada ed il suo regolamento di esecuzione;

con l'art. 41 Cost., dato che impongono limitazioni all'iniziativa economica privata, senza alcun effetto migliorativo sulla sicurezza stradale;

con l'art. 42, II comma, Cost., posto che limitano la libera fruibilità della proprietà privata, anche in questo caso senza alcuna giustificazione in ordine alla tutela nella circolazione stradale;

con l'art. 76 Cost., attesa la loro esorbitanza rispetto ai principi e ai criteri direttivi dettati dalla legge delega.



Con riferimento ad un possibile conflitto con l'art. 21 Cost., si richiama quanto esposto al punto 4., sub *E*), del presente provvedimento.

È, dunque, la stessa lettera dell'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992 — integrato dall'art. 57, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — a determinare il contrasto con le menzionate norme della Costituzione.

Ne segue che solo un'interpretazione «abrogativa» del testo — che pone tali limitazioni — delle disposizioni in esame potrebbe dirsi conforme al dettato costituzionale.

Tutto quanto sopra considerato, si reputano sussistenti i presupposti di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992 — come integrato dall'art. 57, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — nella parte in cui consente la pubblicità non luminosa sui veicoli «se non effettuata per conto terzi a titolo oneroso» e, per ciò che attiene alle autovetture ad uso privato, permette «unicamente l'apposizione del marchio e della ragione sociale della ditta cui appartiene il veicolo», in quanto in contrasto con gli articoli 3, 41, 42 e 76 Cost., rimettendo all'eccellentissima Corte costituzionale la valutazione dell'eventuale contrasto (anche) con l'art. 21 Cost.

Conseguentemente, si ritiene necessario trasmettere gli atti all'eccellentissima Corte costituzionale, disponendo la sospensione del presente giudizio, atteso il rappresentato nesso di pregiudizialità della predetta questione di legittimità costituzionale rispetto al *thema decidendum* della causa civile R.G. 39086/2019, pendente dinanzi al Tribunale di Roma.

P.Q.M.

Il Giudice unico del Tribunale di Roma, letti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale n. 1/1948 e 23 della legge n. 87/1953, così provvede:

dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992 — come integrato dall'art. 57, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 495/1992 — nella parte in cui:

a) consentendo la pubblicità non luminosa sui veicoli «se non effettuata per conto terzi a titolo oneroso», vieta la pubblicità non luminosa sui veicoli effettuata per conto terzi a titolo oneroso;

b) per ciò che attiene alle autovetture ad uso privato, permettendo «unicamente l'apposizione del marchio e della ragione sociale della ditta cui appartiene il veicolo», vieta l'apposizione del marchio e della ragione sociale di soggetti diversi da quelli ai quali appartiene il veicolo;

in quanto in contrasto con gli articoli 3, 41, 42 e 76 della Costituzione, rimettendo all'eccellentissima Corte costituzionale la valutazione dell'eventuale contrasto (anche) con l'art. 21 della Costituzione;

sospende il presente giudizio civile R.G. 39086/2019, pendente dinanzi al Tribunale di Roma;

manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;

manda, altresì, alla cancelleria di comunicare la presente ordinanza al presidente della Camera dei deputati e al presidente del Senato della Repubblica.

Roma, 1° maggio 2021

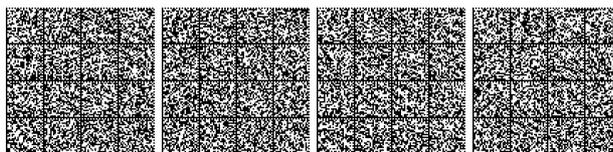
Il G.O.P.: TABLÒ

22C00252

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2023-GUR-01) Roma, 2023 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

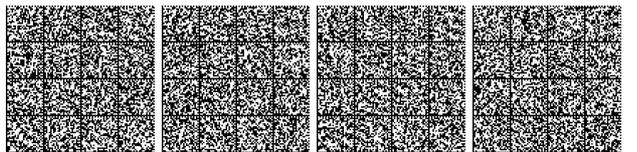
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

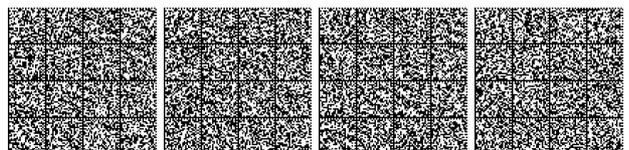
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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





€ 3,00

