

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 164° - Numero 8

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

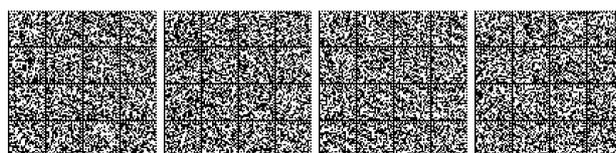
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 22 febbraio 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. **24.** Ordinanza 31 gennaio - 16 febbraio 2023
 Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.
**Pronunce della Corte costituzionale - Errori materiali nella sentenza n. 253 del 2022 -
 Correzione.....** Pag. 1
- N. **25.** Sentenza 12 gennaio - 20 febbraio 2023
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
**Militari - Ordinamento militare - Profilassi vaccinale del personale militare - Previsione
 che la Sanità militare può dichiarare indispensabile la somministrazione, secondo
 appositi protocolli, di specifiche profilassi vaccinali al personale militare per poterlo
 impiegare in particolari e individuate condizioni operative o di servizio - Neces-
 sità che la legge indichi le specifiche profilassi vaccinali che la Sanità militare possa
 imporre al personale militare - Omessa previsione - Violazione della riserva di legge
 statale prevista in caso di trattamento sanitario obbligatorio - Illegittimità costitu-
 zionale *in parte qua.***
- Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, art. 206-*bis*, inserito dall'art. 12, comma 1,
 lettera *a*), del decreto legislativo 26 aprile 2016, n. 91.
 - Costituzione, art. 32..... Pag. 2

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **2.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 febbraio 2023
 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
**Sanità pubblica - Autorizzazione e accreditamento di strutture sanitarie - Norme della
 Regione Puglia - Previsione che il valore soglia di efficienza delle duecentomila presta-
 zioni che le strutture private accreditate devono garantire ai fini della contrattualiz-
 zazione all'interno dell'aggregazione è riferito alla aggregazione e non già alla singola
 struttura.**
- Legge della Regione Puglia 30 novembre 2022, n. 30 (Assestamento e variazione al bilancio
 di previsione per l'esercizio finanziario 2022 e pluriennale 2022-2024), art. 23, comma 1... Pag. 13
- N. **15.** Ordinanza del Tribunale di Bari del 16 marzo 2021
**Processo civile - Consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite -
 Possibilità di richiedere l'espletamento della consulenza tecnica in via preventiva
 ai fini dell'accertamento e della determinazione dei crediti derivanti dalla mancata
 o inesatta esecuzione di obbligazioni derivanti da ogni altro atto o fatto idoneo a
 produrle in conformità con l'ordinamento giuridico (nel caso di specie: credito da
 indennizzo derivante da arricchimento senza giusta causa) - Omessa previsione.**
- Codice di procedura civile, art. 696-*bis*, primo comma, primo periodo..... Pag. 16



N. 16. Ordinanza della Corte d'appello di Napoli del 20 gennaio 2023

Processo civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale - Termine ragionevole - Individuazione del termine ragionevole del processo nella non eccedenza della durata di tre anni in primo grado, di due anni in secondo grado, di un anno nel giudizio di legittimità - Applicazione del termine triennale anche alla durata dei procedimenti di primo grado in materia di riconoscimento della protezione internazionale ex art. 35-bis del d.lgs. n. 25 del 2008.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2, comma 2-bis.....

Pag. 20

N. 17. Ordinanza della Corte d'appello di Roma del 18 gennaio 2023

Spese di giustizia - Compensi degli amministratori giudiziari - Compenso dell'amministratore giudiziario che abbia assistito il giudice per la verifica dei crediti nelle procedure di prevenzione patrimoniale - Denunciata omessa previsione di una specifica disciplina.

- Decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14 (Istituzione dell'Albo degli amministratori giudiziari, a norma dell'articolo 2, comma 13, della legge 15 luglio 2009, n. 94), art. 8.....

Pag. 23



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 24

Ordinanza 31 gennaio - 16 febbraio 2023

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

Pronunce della Corte costituzionale - Errori materiali nella sentenza n. 253 del 2022 - Correzione.

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

ORDINANZA

nel giudizio per la correzione dell'errore materiale contenuto nella sentenza n. 253 del 18 ottobre-20 dicembre 2022. Udito nella camera di consiglio del 25 gennaio 2023 il Giudice relatore Giulio Prosperetti; deliberato nella camera di consiglio del 31 gennaio 2023.

Considerato che nella sentenza n. 253 del 2022, al quarto capoverso del punto 1.2. del Considerato in diritto, per mero errore materiale, dopo la parola «poiché» compare la parola «la» che deve essere espunta dal testo, e che, nello stesso capoverso, dopo la parola «disciplina» compare la parola «e», che parimenti deve essere espunta.

Ravvisata la necessità di correggere tali errori materiali.

Visto l'art. 36 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dispone che, nella sentenza n. 253 del 2022, siano corretti i seguenti errori materiali: al punto 1.2. del Considerato in diritto, nel quarto capoverso siano espunte, dopo la parola «poiché», la parola «la», e dopo la parola «disciplina» la parola «e». Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 31 gennaio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 16 febbraio 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_230024



n. 25

Sentenza 12 gennaio - 20 febbraio 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Militari - Ordinamento militare - Profilassi vaccinale del personale militare - Previsione che la Sanità militare può dichiarare indispensabile la somministrazione, secondo appositi protocolli, di specifiche profilassi vaccinali al personale militare per poterlo impiegare in particolari e individuate condizioni operative o di servizio - Necessità che la legge indichi le specifiche profilassi vaccinali che la Sanità militare possa imporre al personale militare - Omessa previsione - Violazione della riserva di legge statale prevista in caso di trattamento sanitario obbligatorio - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, art. 206-*bis*, inserito dall'art. 12, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 26 aprile 2016, n. 91.
- Costituzione, art. 32.

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 dell'art. 206-*bis* del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), introdotto dall'art. 12, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 26 aprile 2016 n. 91 (Disposizioni integrative e correttive ai decreti legislativi 28 gennaio 2014, n. 7 e 8, adottate ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 31 dicembre 2012, n. 244), promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale militare di Napoli nel procedimento a carico di R. M., con ordinanza del 3 febbraio 2022, iscritta al n. 28 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2022.

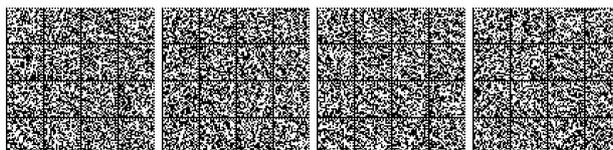
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2023 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

deliberato nella camera di consiglio del 12 gennaio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 3 febbraio 2022 (reg. ord. n. 28 del 2022), il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale militare di Napoli ha sollevato, in riferimento all'art. 32 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 206-*bis* del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), introdotto dall'art. 12, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 26 aprile 2016, n. 91 (Disposizioni integrative e correttive ai decreti legislativi 28 gennaio 2014, n. 7 e 8, adottate ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 31 dicembre 2012, n. 244).



2.- Il giudice *a quo* riferisce di doversi pronunciare sulla responsabilità penale di R. M., tenente colonnello dell'Aeronautica militare, imputato, ai sensi degli artt. 81, primo comma, del codice penale, 47, numero 2), e 173 del codice penale militare di pace, del reato di disobbedienza continuata aggravata.

Individuato dalla Direzione di impiego del personale militare dell'Aeronautica per una operazione fuori dai confini nazionali, il militare era stato inserito nel cronoprogramma propedeutico alla missione, che comportava il completamento della profilassi vaccinale prevista dal modulo di prevenzione vaccinale per lo specifico teatro operativo, da eseguirsi presso l'infermeria del quartier generale del Comando scuole A.M.-3^a Regione aerea di Bari Palese. Lo stesso si sarebbe tuttavia sottoposto, in più occasioni, all'ordine emesso dal superiore in grado di presentarsi presso la predetta infermeria. In questo modo, R. M. si sarebbe reso «non impiegabile» per la menzionata operazione, per la quale sarebbe stato selezionato un sostituito.

3.- In punto di rilevanza, il rimettente osserva che l'ordine impartito al militare di «presentarsi in infermeria per sottoporsi alla profilassi vaccinale», ribadito con plurime note scritte, farebbe espresso riferimento al decreto interministeriale del Ministro della difesa e del Ministro della sanità del 16 maggio 2018 (Direttiva tecnica in materia di protocolli sanitari per la somministrazione di profilassi vaccinali al personale militare) e alla direttiva dello Stato maggiore dell'Aeronautica del 9 luglio 2018, recante «Linee guida per l'approntamento del personale AM designato per le operazioni nazionali, fuori dai confini nazionali (ofcn), per l'alimentazione delle joint rapid response force (jrrf), per i comandi Nato/Ue/Onu/multinazionali, per le esercitazioni e valutazioni operative/tattiche», atti questi ultimi che, a loro volta, richiamano l'art. 206-*bis* cod. ordinamento militare. Tale ultima disposizione stabilisce, al comma 1, che «[l]a Sanità militare può dichiarare indispensabile la somministrazione, secondo appositi protocolli, di specifiche profilassi vaccinali al personale militare per poterlo impiegare in particolari e individuate condizioni operative o di servizio, al fine di garantire la salute dei singoli e della collettività». Il comma 2 precisa che tali protocolli sanitari sono approvati con «decreto del Ministro della difesa adottato di concerto con il Ministro della salute», e che gli stessi «recano altresì l'indicazione analitica degli adempimenti riferiti alle modalità di somministrazione dei vaccini, quali quelli di comporre il quadro anamnestico del paziente prima di iniziare le profilassi vaccinali e di registrare su apposita documentazione, anche elettronica, riferita a ciascun militare tutte le profilassi vaccinali adottate nei suoi confronti». Infine, il comma 3 prevede che laddove «il militare da sottoporre a profilassi vaccinale rappresent[i] documentati motivi sanitari per non sottoporsi alla profilassi stessa, la valutazione di merito è rimessa alla commissione medica ospedaliera competente per territorio».

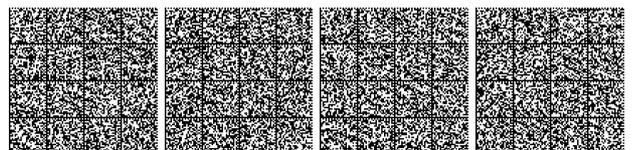
Secondo il GUP presso il Tribunale militare di Napoli, in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale di tale previsione normativa, «verrebbe a mancare il presupposto normativo per l'emissione dell'ordine in questione, con conseguenti ricadute, nell'ambito del procedimento penale odierno, in punto di legittimità dell'ordine» stesso, e, pertanto, sulla «sussistenza o meno dell'elemento materiale e soggettivo del contestato reato di disobbedienza».

4.- Nel merito, il rimettente osserva che la disposizione censurata - conferendo ad un organo amministrativo il potere di dichiarare «indispensabili», e dunque a suo dire «obbligatorie», specifiche profilassi vaccinali, - si porrebbe in contrasto con la «riserva di legge statale e rinforzata» prevista dall'art. 32, secondo comma, Cost.

Un contrasto che, si puntualizza, non sarebbe superato dall'approvazione dell'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, che, al comma 1, ha esteso l'obbligo vaccinale per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 al personale del comparto difesa, sicurezza e soccorso pubblico. Ciò in quanto i fatti oggetto del giudizio *a quo* risalirebbero ad un momento precedente all'entrata in vigore della norma da ultimo richiamata, la quale, oltretutto, prevedendo uno specifico obbligo vaccinale, valido in ogni condizione di servizio, avrebbe ambito applicativo autonomo rispetto a quello proprio dell'art. 206-*bis* cod. ordinamento militare. Cionondimeno, aggiunge il rimettente, complessa potrebbe risultare la ricomposizione del rapporto tra le due discipline: il menzionato art. 2 del d.l. n. 172 del 2021, come convertito, non comporta, infatti, sanzione disciplinare, ma se il medesimo obbligo vaccinale per la prevenzione da COVID-19 fosse imposto ai sensi dell'art. 206-*bis* cod. ordinamento militare, aggiunge il rimettente, dall'inadempimento deriverebbero conseguenze disciplinari e penali a carico del militare.

4.1.- Il giudice *a quo* esclude di poter procedere ad una lettura costituzionalmente orientata della disposizione censurata, in forza della quale ritenere che il militare resterebbe libero di scegliere di non sottoporsi a profilassi vaccinale senza incorrere in sanzioni disciplinari e penali, e che, dunque, la sola conseguenza del suo rifiuto consisterebbe nel precludergli l'impiego nello specifico servizio, cui verrebbe destinato altro militare consenziente.

La «chiara lettera» dell'art. 206-*bis* cod. ordinamento militare non autorizzerebbe simile interpretazione. Dal comma 3 della predetta disposizione, in particolare, si ricaverebbe che al militare sia consentito di opporsi alla profilassi solo per «documentati motivi sanitari». Il rimettente ne fa derivare l'«obbligatorietà della profilassi vaccinale indicata come indispensabile e la possibilità che tale adempimento sia oggetto di un ordine», cui conseguono, in caso di inadempimento, sanzioni disciplinari e penali.



Tale lettura sarebbe confermata da quanto prevede, al punto 5.6, la citata direttiva tecnica introdotta con il d.interm. 16 maggio 2018, ai cui sensi il rifiuto del militare, laddove non vi siano controindicazioni alla somministrazione, deve essere «annotato e controfirmato sulla scheda vaccinale e notificato al Comandante di Corpo per i provvedimenti di competenza». Deporrebbe in questo senso, infine, anche la «prassi amministrativa», come confermato dalla vicenda oggetto del giudizio principale: il Comandante avrebbe chiarito al sottoposto che la sua volontà rileverebbe solo ai fini di escludere l'inoculazione contestuale di più vaccini, mentre la profilassi resterebbe «necessaria e obbligatoria» e il rifiuto, non sorretto da ragioni sanitarie, sanzionabile disciplinarmente e penalmente (è citato in particolare l'ordine del 13 agosto 2020).

4.2.- Alla illustrazione delle specifiche censure il giudice *a quo* premette, inoltre, come, proprio per la valenza obbligatoria delle vaccinazioni qui in esame, costituirebbe una ulteriore «aporia» - «non già dell'art. 206 bis C.O.M. bensì di talune prassi amministrative» - la richiesta rivolta al militare di sottoscrivere un «consenso informativo alla vaccinazione», non trattandosi invero di espressione di consapevole adesione al trattamento sanitario proposto dal medico (sul consenso informato è citata la sentenza di questa Corte n. 438 del 2008).

5.- Nell'espone la prima censura, il rimettente sottolinea, da una parte, come siano organi amministrativi del Ministero della difesa, non già il legislatore stesso, a poter dichiarare indispensabili specifiche profilassi vaccinali; e, dall'altra, che ciò sia possibile per impiegare il militare in «particolari e individuate condizioni operative o di servizio». Tale ultimo riferimento disvelerebbe, a dire del giudice *a quo*, «l'interesse preponderante» tutelato dalla norma censurata, ovverosia quello ad una «pronta, sollecita ed efficace organizzazione del servizio militare».

Sebbene l'efficienza dei servizi militari, tramite l'art. 52 Cost., assuma un sicuro rilievo costituzionale, l'unico bilanciamento che dovrebbe guidare il legislatore nell'imposizione di un obbligo vaccinale sarebbe, tuttavia, quello tra il diritto alla scelta del trattamento sanitario e la tutela della salute collettiva (viene citata la sentenza di questa Corte n. 5 del 2018).

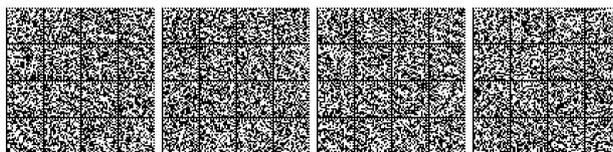
6.- In secondo luogo, secondo il rimettente, non sarebbe sufficiente a soddisfare la riserva di legge di cui all'art. 32 Cost. la delimitazione della discrezionalità amministrativa operata dalla norma censurata, ai cui sensi la sanità militare può obbligare a «specifiche» profilassi vaccinali, finalizzate ad impiegare il militare «in particolari e individuate condizioni operative o di servizio». Verrebbe infatti interamente delegata all'amministrazione la scelta «in punto di individuazione delle singole tipologie di trattamenti sanitari obbligatori», mentre il dettato costituzionale consentirebbe alle leggi regionali ed alle fonti sub-legislative di intervenire solo in ambito di «disposizioni di dettaglio tecnico-operativo, organizzazione dei servizi sanitari e di individuazione degli organi competenti a verificare e sanzionare le violazioni».

Ad avviso del giudice rimettente, in altri termini, a prescindere dalla qualificazione che si intenda dare della riserva di legge in questione - assoluta o relativa - l'art. 32, secondo comma, Cost., nel prevedere che nessuno, in assenza di un obbligo previsto per via legislativa, possa essere sottoposto ad un «determinato» trattamento sanitario, imporrebbe alla fonte legislativa statale l'individuazione di «ogni singola tipologia di detti trattamenti», trattandosi di una decisione «che deve necessariamente passare per un complesso bilanciamento di interessi tra tutela della salute individuale e collettiva», unicamente spettante al legislatore nazionale. L'art. 206-bis cod. ordinamento militare si rivelerebbe, invece, «norma in “bianco”», di tale «ampiezza e genericità» da demandare a fonti secondarie il compito di individuare i determinati trattamenti sanitari di cui ragiona l'art. 32 Cost.

7.- Infine, il remittente osserva che, in spregio del carattere rinforzato della riserva di legge in questione, che richiede il «rispetto della persona umana», l'art. 206-bis cod. ordinamento militare consentirebbe anche l'imposizione di profilassi vaccinali non ancora approvate in via definitiva dai competenti organi, ovvero l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) e l'Agenzia europea per i medicinali (EMA), in quanto vaccini ancora in fase sperimentale o provvisti di sola autorizzazione all'immissione in commercio condizionata. D'altra parte, la stessa direttiva tecnica prevede, al punto n. 5.2, che in condizioni di emergenza sanitaria possa ricorrersi anche a «presidi profilattici non registrati ma idonei e di provata sicurezza ed efficacia».

8.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale chiede che le sollevate questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili e comunque non fondate.

L'interveniente rammenta, anzitutto, che il potere del giudice di sollevare questioni di legittimità costituzionale sarebbe «limitato a quelle norme delle quali egli stesso deve fare applicazione nel giudizio *a quo*» e che dovrebbe sussistere un rapporto di strumentalità concreto ed effettivo tra la definizione del giudizio di legittimità costituzionale e la definizione del giudizio principale (sono citate le sentenze di questa Corte n. 174 del 2016 e n. 91 del 2013). Diversamente, mediante un'azione di mero accertamento della illegittimità costituzionale di una norma, chiunque potrebbe perseguire l'obiettivo di espungerla dall'ordinamento ancorché vi sia assoggettato solo «in linea astratta e potenziale» e «a prescindere da [...] una concreta vicenda applicativa della norma censurata» (è menzionata la sentenza di questa Corte n. 16 del 2018).



Ciò premesso, nel caso di specie il giudice *a quo* non sarebbe chiamato a fare applicazione - né direttamente, né mediamente - dell'art. 206-*bis* cod. ordinamento militare, norma nemmeno richiamata nel capo di imputazione. Il militare è imputato del reato di cui all'art. 173 cod. pen. mil. pace, che punisce la disobbedienza ad un ordine attinente al servizio o alla disciplina intimato dal superiore.

Ebbene, l'ordine militare, aggiunge la difesa dello Stato, è un «atto amministrativo unilaterale, a forma libera, recettizio e di tipo autoritativo discrezionale», che non lascia al destinatario alcun sindacato di legittimità. Unico strumento di controllo ammesso è quello previsto dall'art. 729, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90 (Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), ai cui sensi il militare che abbia ricevuto un ordine che non ritiene conforme alle norme in vigore è tenuto a farlo presente a chi lo ha emanato e, nel caso in cui l'ordine sia confermato, a darvi esecuzione. Diversa ipotesi è, ancora, quella del dovere di disobbedienza, limitato al caso in cui l'ordine sia manifestamente rivolto contro le autorità statali o la cui esecuzione costituisca reato.

Concludendo sul punto, e sottolineando altresì che il reato di disobbedienza è punito a titolo di dolo generico, la difesa dello Stato osserva che non rileva, per il giudizio sulla responsabilità penale dell'imputato, la finalità cui «l'ordine - presentarsi in infermeria - era teso - completare il ciclo vaccinale». Il militare, infatti, «aveva il dovere [...] di presentarsi in infermeria» e solo in quel momento avrebbe potuto manifestare il suo «motivato» dissenso, ad esempio per la presenza di patologie, alla somministrazione dei vaccini. Peraltro, il rimettente non ha indicato se tale profilassi sarebbe stata necessaria, con quali modalità e con l'impiego di quali farmaci.

8.1- Nel merito, l'Avvocatura dello Stato afferma che la riserva di legge prevista dall'art. 32 Cost. sarebbe pienamente soddisfatta dall'art. 206-*bis* cod. ordinamento militare, che avrebbe «perimetrato l'ambito di intervento della Sanità Militare», individuando «i presupposti, il contenuto ed i limiti del potere atto a prescrivere obblighi vaccinali».

A delimitare la sfera di discrezionalità dell'autorità amministrativa varrebbe, in particolare, la disposizione in base alla quale può essere considerata «indispensabile» solo la profilassi vaccinale necessaria per impiegare il militare «in particolari e individuate condizioni operative o di servizio», in tal senso deponendo anche la «relazione illustrativa del decreto legislativo n. 91 del 2016», nella quale si è sottolineato come il bilanciamento tra salute collettiva e salute del singolo sarebbe stato operato dalla fonte di rango primario, mentre sarebbe stato lasciato alle fonti secondarie, costituite dai protocolli sanitari, spazio per interventi integrativi di natura meramente tecnica. I protocolli in questione dovrebbero infatti limitarsi a recare indicazioni analitiche sugli adempimenti riferiti alle modalità di somministrazione dei vaccini.

Del tutto privo di significato sarebbe, inoltre, il raffronto operato tra la norma oggetto di censura e l'art. 2 del d.l. n. 172 del 2021, come convertito, in tema di obbligo vaccinale per la prevenzione da SARS-CoV-2, che ha distinti presupposti e ambito applicativo.

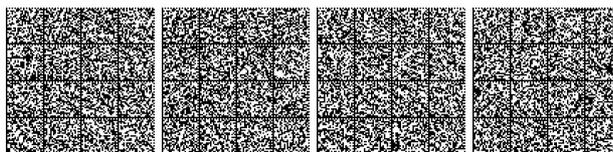
8.2.- Quanto al rilievo secondo cui l'art. 206-*bis* cod. ordinamento militare tutelerebbe in via prioritaria l'efficienza dell'amministrazione militare, l'Avvocatura dello Stato afferma come in realtà il legislatore persegue sia l'obiettivo della difesa della Patria (art. 52 Cost.) sia l'obiettivo della tutela della salute collettiva, «effettuando un corretto bilanciamento tra interessi costituzionalmente protetti».

Sul militare incomberebbero, in effetti, obblighi ulteriori rispetto a quelli gravanti sul comune cittadino, essendo il primo tenuto a sottoporsi a profilassi infettivologica discendente da specifici doveri e rischi professionali. Nella specie, stando sempre a quanto specificato nella citata relazione illustrativa, l'obbligo di «mantenere l'integrità psicofisica essenziale all'assolvimento del servizio», «[l]a permanenza in collettività chiuse, ove si realizza una condivisione di ambienti di vita e lavoro suscettibile di favorire e amplificare problemi infettivologici», «[l]a possibilità di coinvolgimento in ambienti operativi, in Italia o all'estero, che comportano esposizione a rischio infettivo».

In definitiva, l'art. 206-*bis* cod. ordinamento militare risponderebbe all'esigenza di garantire al militare protezione in ambienti che possono costituire fonte di pericolo, e sarebbe comunque il dato letterale della disposizione a confermare che il primario obiettivo perseguito dal legislatore è la tutela della salute.

8.3.- La lettera della disposizione censurata escluderebbe, poi, che sia richiesto al militare di firmare alcun modulo di consenso informato. Tale modulo, adoperato in via di prassi, interverrebbe comunque solo a valle di un procedimento volto a garantire che il militare riceva tutte le informazioni sul trattamento sanitario cui si sta sottoponendo, compresi gli effetti avversi, rappresentando la sottoscrizione dello stesso l'ultimo «momento utile» per accertare che ricorrano i requisiti di «vaccinabilità».

8.4.- Infine, quanto alla censura riferita alla natura rinforzata della riserva di legge in materia di trattamenti sanitari obbligatori, il Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea, anzitutto, che, in forza della richiamata direttiva tecnica, anche in situazione di emergenza le vaccinazioni somministrate ai militari non potrebbero che essere sicure ed efficaci.



Viene poi posto in risalto come i vaccini per la prevenzione da infezione COVID-19 sarebbero stati autorizzati con immissione in commercio condizionata, che non sarebbe soggetta a maggiori rischi di quella ordinaria, beneficiando delle medesime garanzie della procedura ordinaria circa il rigore scientifico e l'attendibilità delle sperimentazioni. A supporto di questa argomentazione, viene sottolineato come il bilanciamento posto in essere dal legislatore, nel prevedere l'obbligo vaccinale contro il COVID-19, non difetterebbe di ragionevolezza, proporzionalità ed eguaglianza, anche alla luce delle esigenze di protezione della salute collettiva (sul punto è ampiamente richiamata la pronuncia del Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 20 ottobre 2021, n. 7045).

Considerato in diritto

1.- Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale militare di Napoli dubita, in riferimento all'art. 32 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 206-bis cod. ordinamento militare, disposizione introdotta dall'art. 12, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 91 del 2016.

Al comma 1, la disciplina censurata stabilisce che «[l]a Sanità militare può dichiarare indispensabile la somministrazione, secondo appositi protocolli, di specifiche profilassi vaccinali al personale militare per poterlo impiegare in particolari e individuate condizioni operative o di servizio, al fine di garantire la salute dei singoli e della collettività». Il successivo comma 2 stabilisce le modalità di adozione e i contenuti necessari di tali «protocolli sanitari», che devono essere approvati con decreto del Ministro della difesa di concerto con il Ministro della salute e «reca[re] altresì l'indicazione analitica degli adempimenti riferiti alle modalità di somministrazione dei vaccini, quali quelli di comporre il quadro anamnestico del paziente prima di iniziare le profilassi vaccinali e di registrare su apposita documentazione, anche elettronica, riferita a ciascun militare tutte le profilassi vaccinali adottate nei suoi confronti». Il comma 3, infine, precisa che, laddove «il militare da sottoporre a profilassi vaccinale rappresent[i] documentati motivi sanitari per non sottoporsi alla profilassi stessa, la valutazione di merito è rimessa alla commissione medica ospedaliera competente per territorio».

2.- Il giudice *a quo* è chiamato a pronunciarsi sulla responsabilità penale di un ufficiale dell'Aeronautica militare, individuato per essere inviato in missione all'estero, incarico che richiedeva preliminarmente il completamento della profilassi vaccinale prevista dal «Modulo di Prevenzione Vaccinale per il Teatro Operativo prescelto». Il militare si sarebbe ripetutamente sottratto all'ordine - emesso dal suo superiore in grado - di presentarsi a tal fine presso l'infermeria del quartier generale del Comando scuole A.M.-3[^] Regione aerea di Bari Palese, rendendosi, così, «non impiegabile» per la missione.

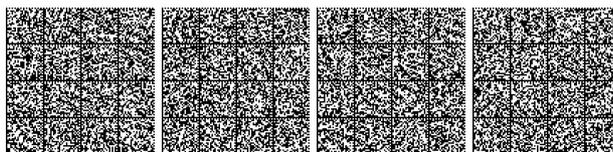
In ragione di questa condotta, il militare è imputato, ai sensi degli artt. 81, primo comma, cod. pen., 47, numero 2), e 173 cod. pen. mil. pace, del reato di disobbedienza continuata aggravata.

3.- A dire del rimettente, nel conferire alla sanità militare il potere di dichiarare indispensabili le profilassi vaccinali cui sottoporre il personale militare, l'art. 206-bis cod. ordinamento militare - che costituirebbe il «presupposto normativo» dell'ordine impartito al militare - eluderebbe la «riserva di legge statale e rinforzata» prevista dall'art. 32, secondo comma, Cost. per l'introduzione di trattamenti sanitari obbligatori.

Posta questa premessa, l'ordinanza di rimessione articola tre distinte censure.

3.1.- Con la prima, è lamentata la duplice circostanza che le profilassi vaccinali siano, da un lato, dichiarate indispensabili da apparati amministrativi del Ministero della difesa, allo scopo, dall'altro, di impiegare il militare in «particolari e individuate condizioni operative o di servizio». Con tale locuzione, l'art. 206-bis cod. ordinamento militare renderebbe evidente come «l'interesse preponderante» perseguito dal legislatore sia quello alla «pronta, sollecita ed efficace organizzazione del servizio militare» e non, come invece dovrebbe essere, unicamente la tutela della salute dei singoli e della collettività, pure evocata dalla disposizione censurata. Infatti, per quanto l'efficienza dello strumento militare rilevi ai sensi dell'art. 52 Cost., tale esigenza non potrebbe prevalere sul «fondamentale diritto individuale alla salute, comprensivo della scelta di non sottoporsi ad un determinato trattamento sanitario».

3.2.- Con la seconda censura, il rimettente evidenzia come, al fine di contenere la discrezionalità amministrativa e soddisfare la riserva di legge imposta in materia, non sarebbe sufficiente prevedere che la sanità militare possa obbligare a «specifiche» profilassi indispensabili per «particolari e individuate» condizioni operative e di servizio. Limitandosi a questo, l'art. 206-bis cod. ordinamento militare avrebbe delegato all'amministrazione sanitaria militare la scelta «in punto di individuazione delle singole tipologie di trattamenti sanitari obbligatori». A prescindere dalla natura assoluta o relativa da riconoscersi alla riserva di legge in esame, la circostanza che l'art. 32, secondo comma, Cost. stabilisca che non si possa, se non per disposizione di legge, essere sottoposti a un «determinato» trattamento sanitario comporterebbe, invece, che debba essere la fonte legislativa ad individuare «ogni singola tipologia di detti trattamenti», mentre le fonti sub-legislative sarebbero abilitate ad intervenire solo con disposizioni di dettaglio tecnico-operativo.



3.3.- La terza censura, infine, sottolinea la lesione del carattere «rinforzato» della riserva di legge *de qua*. Confliggerebbe, infatti, con il «rispetto della persona umana» prescritto dall'art. 32 Cost. la circostanza che l'art. 206-*bis* cod. ordinamento militare consenta all'amministrazione militare di imporre la somministrazione anche di vaccini non ancora approvati in via definitiva da AIFA ed EMA, perché in fase sperimentale o perché provvisti di sola autorizzazione all'immissione in commercio condizionata.

4.- L'Avvocatura generale ha formulato eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza, assumendo che il giudice *a quo* non debba in realtà fare applicazione, né diretta né mediata, dell'art. 206-*bis* cod. ordinamento militare.

L'eccezione poggia sulla constatazione che elemento soggettivo del reato di disobbedienza è il dolo generico, sicché a nulla rileverebbe, rispetto alla condotta contestata, la finalità cui l'ordine - «presentarsi in infermeria» - era teso, ovverosia «completare il ciclo vaccinale». Il rimettente avrebbe invece fatto leva proprio su tale ultima circostanza per determinarsi nel senso dell'incidente di costituzionalità, non considerando, perciò, che il militare era comunque tenuto a presentarsi in infermeria. In quella sede, semmai, egli avrebbe potuto esprimere le proprie riserve.

Infatti, precisa ancora la difesa statale, gli ordini militari sono atti amministrativi unilaterali che non permettono al destinatario alcun sindacato di legittimità, con le eccezioni previste dagli artt. 1349, comma 2, cod. ordinamento militare e 729, comma 2, del d.P.R. n. 90 del 2010: disposizioni che delineano l'obbligo, rispettivamente, di disobbedire all'«ordine manifestamente rivolto contro le istituzioni dello Stato o la cui esecuzione costituisce comunque manifestamente reato», e di segnalare al superiore l'ordine «non [...] conforme alle norme in vigore», con il dovere di darvi seguito quando confermato.

L'eccezione non è fondata.

L'ordinanza di rimessione sostiene invero che l'imputato era stato raggiunto dall'ordine di «presentarsi in infermeria per sottoporsi alla profilassi vaccinale», e che tale ordine si richiamava espressamente al d.interm. 16 maggio 2018, cioè all'atto con il quale i Ministri della salute e della difesa, di concerto, hanno approvato la «Direttiva tecnica in materia di protocolli sanitari per la somministrazione di profilassi vaccinali al personale militare», ai sensi del censurato art. 206-*bis* cod. ordinamento militare.

Su queste basi, il giudice *a quo* argomenta che, nell'ipotesi di declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata, «verrebbe a mancare il presupposto normativo per l'emissione dell'ordine», con conseguenti ricadute sulla sussistenza dell'elemento materiale e soggettivo del reato di disobbedienza contestato e dunque sul procedimento penale in corso.

Questa motivazione in punto di rilevanza è idonea a superare positivamente il vaglio di ammissibilità, spettando a questa Corte unicamente un «controllo esterno» su di essa (*ex plurimis*, sentenze n. 264, n. 254, n. 203 del 2022, n. 189 e n. 183 del 2021).

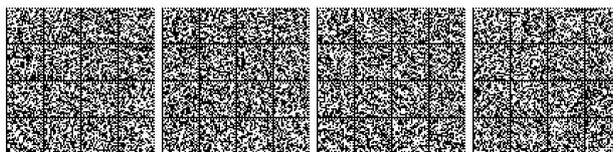
Risulta invero formalistica la prospettiva assunta dalla difesa erariale, secondo cui dovrebbe tenersi distinto, nel caso di specie, il contenuto immediatamente precettivo dell'ordine, consistente nel comando a recarsi in infermeria, dalla finalità cui l'ordine stesso sarebbe orientato, ovvero sottoporsi in quella sede alla vaccinazione: ben può ritenersi, in realtà, che l'uno e l'altro profilo siano elementi inscindibili della medesima fattispecie concreta.

Altrettanto formalistica, pertanto, è la conclusione che, ai fini del decidere, il rimettente non dovrebbe considerare la previsione legislativa che ha fondato il potere del superiore di disporre l'invio del militare, «per sottoporsi alla profilassi vaccinale», presso l'infermeria di corpo.

Non è qui in discussione la circostanza che l'art. 173 cod. pen. mil. pace richieda, quale elemento soggettivo, il dolo generico, come afferma la giurisprudenza di legittimità, secondo cui per integrare il reato in questione è sufficiente la «volontà di rifiutare di obbedire a un ordine che appaia oggettivamente attinente al servizio» (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 12 luglio 2018-22 gennaio 2019, n. 2877; analogamente, sentenze 24 aprile-9 ottobre 2014, n. 42049 e 15 maggio-6 agosto 2015, n. 34470). Così come non è in discussione il fatto che il militare possa, e anzi debba, non ottemperare a un ordine in due soli casi: laddove il comando sia manifestamente rivolto contro le istituzioni dello Stato o la sua esecuzione costituisca manifestamente reato (Cass. n. 34470 del 2015; in termini, già Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenze 28 novembre 2013-29 gennaio 2014, n. 3969 e 13 dicembre 2011-27 gennaio 2012, n. 3339), oppure quando l'ordine non risulti conforme alle norme in vigore, ma, in quest'ultimo caso, con il dovere di darvi seguito quando esso sia confermato.

L'Avvocatura generale sottolinea che ciò implicherebbe come, al di là di queste ipotesi, il militare sia sempre tenuto a osservare l'ordine ricevuto, a prescindere da ogni valutazione sulla finalità cui questo è orientato, altrimenti incorrendo nel reato di cui all'art. 173 cod. pen. mil. di pace.

Fermo restando che, come ha chiarito la giurisprudenza costituzionale (ordinanza n. 39 del 2001), deve comunque trattarsi di ordine «funzionale e strumentale alle esigenze del servizio o della disciplina, e comunque non eccedente i compiti di istituto» (analogamente, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 9 novembre 2017-15 gennaio 2018, n. 1522), ai limitati fini del giudizio sulla rilevanza delle sollevate questioni assume unicamente rilievo il fatto



che la decisione assunta all'esito del processo costituzionale non implausibilmente influisca sull'esercizio della funzione giurisdizionale, quantomeno sotto il profilo del percorso argomentativo che sosterrà la decisione del processo principale (sentenze n. 247 del 2021 e n. 20 del 2016; in senso analogo, già sentenze n. 394 del 2006 e n. 148 del 1983): in effetti, in caso di accoglimento, il giudice *a quo* sarebbe preliminarmente chiamato a sciogliere l'interrogativo sulla sussistenza del reato in caso di disobbedienza ad un ordine fondato su una disposizione di legge dichiarata costituzionalmente illegittima.

In definitiva, pur restando fermo che al militare non è consentito in generale un sindacato sugli ordini provenienti da un superiore, non può considerarsi implausibile la valutazione operata dal rimettente, che considera pregiudiziale, per giudicare del reato di disobbedienza, la decisione sulla questione di legittimità costituzionale relativa alla disposizione di legge sulla quale - tanto più in questa particolare fattispecie, ove opera la riserva di legge ex art. 32 Cost. - si basa l'ordine della cui disobbedienza è causa.

5.- Il giudice *a quo* esamina con ampiezza, e consapevolmente esclude, la praticabilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione oggetto di censure. Sostiene il rimettente che il testo dell'art. 206-*bis* cod. ordinamento militare non autorizzerebbe a ritenere che il militare possa sottrarsi alla vaccinazione senza incorrere in sanzioni disciplinari o penali, e che non sarebbe possibile leggere la disposizione nel senso che dal suo rifiuto discenda unicamente l'impossibilità, per l'amministrazione militare, di impiegarlo nella specifica condizione operativa o di servizio cui era destinato.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «l'effettivo esperimento del tentativo di una interpretazione costituzionalmente orientata - ancorché risolto dal giudice *a quo* con esito negativo per l'ostacolo ravvisato nella lettera della disposizione denunciata - consente di superare il vaglio di ammissibilità della questione incidentale sollevata», attenendo al merito della stessa la valutazione sulla correttezza, o meno, dell'opzione ermeneutica prescelta (*ex plurimis* sentenza n. 219 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 203 del 2022, n. 172 e n. 17 del 2021).

5.1.- Il rimettente muove, dunque, dal presupposto interpretativo secondo cui la disposizione censurata prevedrebbe, a carico del militare, un vero e proprio obbligo di sottoporsi a vaccinazione.

Tale presupposto risulta corretto.

Per vero, la disposizione censurata non prevede testualmente un "obbligo" di profilassi vaccinale gravante sul personale militare da inviare in missione o destinare a specifiche attività. Essa nemmeno esplicita le sanzioni derivanti dalla violazione di tale obbligo.

A tal proposito, in termini generali, va in primo luogo osservato che se il significato desumibile da una disposizione renda evidente che si è in presenza di un effettivo obbligo di vaccinazione, non è certo la mancata sua letterale menzione a sottrarre la norma che lo configuri dal necessario rispetto delle prescrizioni desumibili dall'art. 32 Cost.

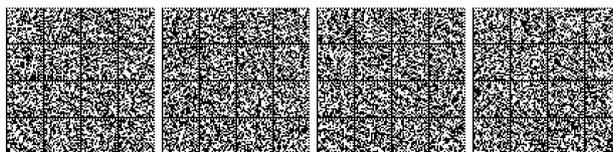
In secondo luogo, sottolinea questa Corte che, laddove intenda introdurre un trattamento sanitario obbligatorio, il legislatore deve ispirarsi a chiarezza prescrittiva, con riferimento sia all'esistenza stessa dell'obbligo, sia alle conseguenze che si intendano far derivare dalla sua violazione, poiché anche queste ultime, in quanto previste, «concorrono in maniera sostanziale a conformare l'obbligo stesso e a calibrare il bilanciamento tra i diversi interessi costituzionalmente rilevanti» (sentenza n. 5 del 2018).

Tutto ciò posto, ne deriva, con riferimento al caso di specie, che né l'assenza testuale del termine "obbligo", né la mancata espressa previsione delle sanzioni conseguenti alla sua violazione possono indurre a qualificare il precetto in parola solo alla stregua di un onere incombente sull'amministrazione militare.

A un simile risultato interpretativo potrebbe condurre, invero, una lettura isolata del comma 1 della disposizione censurata, ai cui sensi la sanità militare può dichiarare «indispensabile» la somministrazione al personale militare di talune profilassi vaccinali «per poterlo impiegare in particolari e individuate condizioni operative o di servizio».

La circostanza che la sanità militare, se intende utilizzare in tal modo il militare, debba così procedere è fuor di dubbio, ma è da escludere che questo soltanto sia il significato della disposizione. Infatti, il comma 3 del medesimo art. 206-*bis* cod. ordinamento militare stabilisce che, «[s]e il militare da sottoporre a profilassi vaccinale rappresenta documentati motivi sanitari per non sottoporsi alla profilassi stessa, la valutazione di merito è rimessa alla commissione medica ospedaliera competente per territorio». Sebbene il precetto non espliciti i possibili esiti ed effetti dell'esame rimesso alla commissione medica, la circostanza stessa di aver regolato, con espressa previsione, la sola fattispecie relativa al militare che "non può" vaccinarsi - il quale, all'evidenza, non potrà subire per ciò stesso conseguenze negative - consente di ritenere che a differente trattamento sia destinato il militare che "non vuole" vaccinarsi.

Non erra pertanto il rimettente quando afferma che proprio il contenuto normativo del comma 3 induce a concludere che al militare non è consentito sottrarsi alla vaccinazione indispensabile per l'impiego in missione, se non per «documentati motivi sanitari».



Allo stesso modo, è corretto ritenere che, avendo per l'appunto introdotto un obbligo, l'art. 206-*bis* cod. ordinamento militare contempla «la possibilità che [il relativo] adempimento sia oggetto di un ordine», disattendendo il quale il militare incorre nelle conseguenze normalmente previste dalle norme di un settore strutturalmente informato ai principi della gerarchia e dell'obbedienza (il giudice *a quo* rammenta, in proposito, quanto prevede, al punto 5.6, la direttiva tecnica introdotta con il d.interm. 16 maggio 2018, ai cui sensi il rifiuto del militare alla somministrazione, laddove non vi siano controindicazioni, deve essere «annotato e controfirmato sulla scheda vaccinale e notificato al Comandante di Corpo per i provvedimenti di competenza»).

5.2.- I lavori preparatori della norma censurata confermano, in ogni caso, che essa introduce effettivamente un obbligo.

Prima dell'entrata in vigore del censurato art. 206-*bis* a seguito dell'approvazione del d.lgs. n. 91 del 2016, la specifica profilassi vaccinale per il personale militare era stabilita dal decreto del Ministero della difesa 31 marzo 2003 (Aggiornamento delle schedule vaccinali e delle altre misure di profilassi per il personale militare). Tale atto si richiamava all'art. 132 del regio decreto 17 novembre 1932, n. 2544 (Regolamento sul servizio sanitario militare territoriale) - peraltro abrogato dall'art. 2269, comma 1, numero 70, del d.lgs. n. 66 del 2010 -, disposizione che indicava nominalmente alcune vaccinazioni «di regola praticate» (nella specie: antivaiolosa e antitifo-paratifica-antitetanica), oltre quelle «che potessero eventualmente ed in casi speciali essere ordinate».

La prassi applicativa di queste regole sulla profilassi vaccinale è stata oggetto di specifico esame da parte di due Commissioni parlamentari d'inchiesta. Nella relazione finale approvata il 9 gennaio 2013, la Commissione d'inchiesta del Senato della Repubblica (istituita con delibera del 16 marzo 2010 per indagare sui casi di morte e gravi malattie che avevano colpito il personale militare impiegato sia all'estero che in particolari contesti operativi nazionali) osservava come - proprio perché non disciplinata in fonte primaria, e alla luce della riserva di legge prevista dalla Costituzione - l'imposizione di profilassi vaccinale «non [potesse] derogare al principio costituzionale della volontarietà». Ne traeva, altresì, la conseguenza che occorresse ritenere «non sanzionabile il rifiuto motivato di sottoporsi [...] a pratiche vaccinali, da parte del personale militare».

Per parte sua, la relazione finale dell'ulteriore Commissione d'inchiesta successivamente istituita presso la Camera dei deputati (con delibera del 30 giugno 2015 per indagare, anch'essa, sui casi di morte e gravi malattie che avevano colpito i militari, anche in correlazione alla somministrazione di vaccini), si esprimeva criticamente, sia in riferimento alle modalità di esecuzione di tale profilassi - che in questo caso l'organo parlamentare qualificava come «obbligatoria» - sia in ordine alle valutazioni propedeutiche alla vaccinazione e alle procedure di osservazione successive alla somministrazione (in tal senso, la relazione approvata in data 7 febbraio 2018).

Nelle more del lavoro svolto da quest'ultima Commissione, è di particolare rilievo il procedimento che conduce all'approvazione del d.lgs. n. 91 del 2016, che avrebbe introdotto proprio il nuovo art. 206-*bis* cod. ordinamento militare, cioè la disposizione qui censurata.

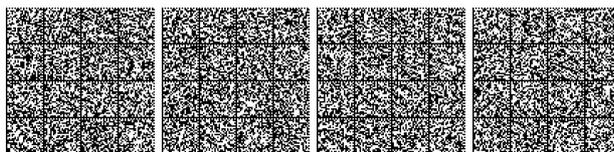
Accogliendo osservazioni e richieste emerse dalle inchieste parlamentari, lo schema di decreto legislativo approvato dal Governo elevava al rango di fonte primaria la disciplina sulla profilassi vaccinale per il personale militare, prescrivendo il necessario rispetto da parte della sanità militare di protocolli sanitari, con l'obiettivo di fornire un «quadro normativo chiaro» (in questi termini, la relazione illustrativa di accompagnamento).

Inoltre, per quanto qui maggiormente rileva, l'art. 12 dello schema di decreto legislativo presentato alle Commissioni parlamentari per il relativo parere prevedeva espressamente, nella sua prima versione, a partire dalla stessa rubrica, un «obbligo» di vaccinazione. Al contempo, in questa versione era invece assente una disciplina specifica (quella che sarebbe poi stata inserita nel comma 3 della versione definitiva) sulla segnalazione, da parte del militare, di controindicazioni sanitarie al trattamento.

Nel corso dell'esame dello schema di decreto legislativo, il Presidente della Commissione d'inchiesta inviò al Presidente della Commissione difesa della Camera dei deputati una lettera in cui si prospettava l'opportunità di chiedere al Governo di sopprimere la norma «nella parte in cui si introduce l'obbligo di profilassi vaccinale del personale militare», e di provvedere «piuttosto a sancire un espresso obbligo, a carico degli organi competenti del Ministero della difesa, di svolgere, prima di iniziare le profilassi vaccinali, ulteriori adempimenti riferiti alla somministrazione di vaccini» (si veda il resoconto della seduta della Commissione difesa del 12 aprile 2016).

Dando seguito a tale richiesta, la Commissione difesa adottava un parere favorevole con condizioni, proponendo un testo con formulazione simile a quello poi effettivamente licenziato dal Governo. Veniva così espunto ogni riferimento al regime dell'«obbligo» (sia nella rubrica, sia nel comma 1), e la norma veniva al contempo integrata con il contenuto dell'attuale comma 3.

Nell'illustrare la proposta, il Presidente della Commissione difesa osservava che si era in questo modo «cercato di realizzare un punto di equilibrio tra le esigenze della Difesa di assicurare l'interesse della collettività, che impone un'adeguata profilassi sanitaria del personale militare, e il diritto del singolo a sottrarsi alle vaccinazioni, quando sussistano documentati motivi sanitari che giustificano questa esenzione» (seduta del 19 aprile 2016).



In definitiva, i lavori preparatori confermano che del “punto di equilibrio” raggiunto in sede parlamentare fanno parte, da un lato, nonostante la sua mancata espressa menzione, l’esistenza di un obbligo vaccinale in funzione della protezione della salute collettiva e individuale, nonché in ragione delle esigenze dell’amministrazione militare, e, dall’altro, la tutela della salute del singolo in presenza di motivi sanitari che possono giustificare la sottrazione all’obbligo.

6.- Le tre distinte censure formulate dal rimettente presentano quale comune denominatore la dedotta violazione della riserva di legge prevista dall’art. 32 Cost.

Una di tali doglianze assume rilievo logicamente prioritario, e dunque potenzialmente assorbente: precisamente quella secondo cui la riserva di legge in questione non sarebbe soddisfatta, nell’ipotesi in cui il legislatore abbia delegato a fonti secondarie o ad atti amministrativi - e dunque non abbia esso stesso operato - la scelta «in punto di individuazione delle singole tipologie di trattamenti sanitari obbligatori».

Nella sostanza, si tratta di chiarire cosa significhi, nell’ambito dell’art. 32, secondo comma, Cost., l’aggettivo «determinato» che accompagna la locuzione «trattamento sanitario» e a quale fonte spetti stabilirne l’individuazione; dovendosi altresì valutare il rilievo assunto dal settore - nel caso di specie quello dell’ordinamento e della sanità militari - nel cui ambito la legge introduca un trattamento obbligatorio.

7.- La questione è fondata, nei limiti di seguito precisati.

7.1.- Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la legge impositiva di un trattamento sanitario risulta compatibile con l’art. 32 Cost. solo se, in primo luogo, tale trattamento sia «diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri»; in secondo luogo, se vi sia «la previsione che esso non incida negativamente [sul suo] stato di salute», «salvo che per quelle sole conseguenze, che, per la loro temporaneità e scarsa entità, appaiano normali di ogni intervento sanitario e, pertanto, tollerabili»; infine, se in caso di «danno ulteriore», nell’ipotesi di «malattia contratta per contagio causato da vaccinazione profilattica», sia garantita un’«equa indennità» in favore del danneggiato (sentenza n. 258 del 1994; requisiti da ultimo ribaditi nelle sentenze n. 15 e n. 14 del 2023).

Nello statuire che «[n]essuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge», la Costituzione ha introdotto una riserva di legge relativa (sentenza n. 258 del 1994), ma rinforzata per contenuto, stante il necessario «rispetto della persona umana» prescritto dall’ultimo periodo dell’art. 32, secondo comma, Cost. Così, mentre per i trattamenti sanitari coercibili valgono le ulteriori e più intense garanzie previste per le restrizioni alla libertà personale, tra le quali è annoverata l’osservanza di una riserva di legge assoluta, i trattamenti sanitari obbligatori trovano nella riserva relativa di cui all’art. 32 Cost. il proprio fondamento e i propri limiti.

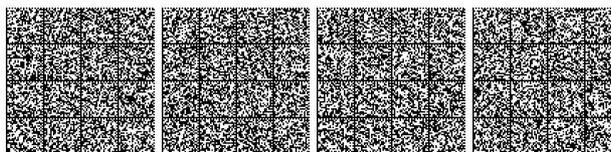
Questa Corte ha già affermato, con riferimento alla disciplina per l’assegnazione nelle residenze per l’esecuzione delle misure di sicurezza, che, «[q]uanto meno allorché un dato trattamento sia configurato dalla legge non soltanto come “obbligatorio” - con eventuale previsione di sanzioni a carico di chi non si sottoponga spontaneamente ad esso -, ma anche come “coattivo” - potendo il suo destinatario essere costretto con la forza a sottoporvisi, sia pure entro il limite segnato dal rispetto della persona umana -, le garanzie dell’art. 32, secondo comma, Cost. debbono sommarsi a quelle dell’art. 13 Cost., che tutela in via generale la libertà personale, posta in causa in ogni caso di coercizione che abbia ad oggetto il corpo della persona (sentenza n. 238 del 1996). Con conseguente necessità che la legge preveda anche i “modi”, oltre che i “casi”, in cui un simile trattamento - che lo stesso art. 32, secondo comma, Cost. esige d’altronde sia “determinato”, e dunque descritto e disciplinato dalla legge - può essere eseguito contro la volontà del paziente» (sentenza n. 22 del 2022).

Anche alla luce di tale confronto tra trattamenti coercibili e obbligatori, emerge che l’art. 32, secondo comma, Cost. non fa ricadere sul legislatore l’obbligo di introdurre una disciplina in tutto compiuta, e che per taluni profili è consentito l’intervento di ulteriori atti normativi in funzione integrativa.

Un’attività regolatoria secondaria è dunque legittima, con riferimento ad aspetti della materia che richiedono «determinazioni [...] tali da dover essere conformate a circostanze e possibilità materiali varie e variabili, e quindi non facilmente regolabili in concreto secondo generali e stabili previsioni legislative» (sentenza n. 383 del 1998, con riferimento all’art. 33 Cost.). Così come è consentito all’amministrazione adottare atti chiamati a specificare e concretizzare il complesso dei precetti normativi.

Questa Corte ha però già precisato che il carattere relativo di una riserva di legge «non relega [...] la legge sullo sfondo»: quest’ultima non può ridursi ad una prescrizione normativa «in bianco», senza che risultino definiti contenuti e modi dell’azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini (sentenza n. 5 del 2021, che richiama la sentenza n. 115 del 2011).

7.2.- Nella materia dei trattamenti sanitari obbligatori, va qui aggiunto, l’esigenza che risultino circoscritti contenuti e modi dell’intervento normativo sub-legislativo e dell’azione amministrativa è presidiata dalla Costituzione con particolare intensità. Infatti, l’art. 32, secondo comma, Cost. stabilisce testualmente che a poter essere imposto «per disposizione legislativa» è «un determinato» trattamento sanitario.



I lavori della Assemblea costituente mostrano che l'aggettivo «determinato» non compariva nella proposta adottata dalla Commissione per la Costituzione, differentemente formulata: «[n]essun trattamento sanitario può essere reso obbligatorio se non per legge» (testo del Progetto di Costituzione elaborato all'esito della seduta del 28 gennaio 1947 e presentato il successivo 31 gennaio). Fu per effetto di un emendamento presentato nel plenum dell'Assemblea che si ritenne di modificare la struttura della disposizione e, per quanto più conta, di introdurre il termine «determinato». Nell'intendimento del suo promotore (primo firmatario, on. Caronia), ne sarebbe derivata una formulazione «più precisa» (seduta del 24 aprile 1947).

Ciò posto, è certo che la «determinazione» del trattamento non è scelta delegabile a fonti sub-legislative, trattandosi della individuazione stessa della misura sanitaria che si intende imporre, e dunque di un contenuto normativo essenziale della disciplina.

L'interrogativo da sciogliere, con particolare riferimento alle profilassi vaccinali oggetto dell'odierno giudizio, è, però, quale sia il grado di «precisione» richiesto al legislatore: se sia sufficiente, come prevede l'attuale testo dell'art. 206-bis cod. ordinamento militare, l'indicazione della generica «tipologia» di trattamento imposta - una profilassi vaccinale - accompagnata dalla previsione di criteri che orientano l'amministrazione nella selezione dei vaccini che dovranno essere effettivamente somministrati obbligatoriamente; oppure se sia indispensabile che la legge stessa specifichi anche il vaccino esigibile, e dunque la patologia, o le patologie, che quel vaccino sia indirizzato a prevenire e contrastare.

Ora, la previsione di un obbligo di profilassi vaccinale che non specifichi per quale scopo (ovvero per prevenire l'infezione da quale malattia) la somministrazione è pretesa non può che rendere «indeterminato» il trattamento sanitario imposto, e dunque vanificato quel carattere di precisione che la stessa Assemblea costituente ha inteso imprimere nella riserva di legge ex art. 32 Cost.

D'altra parte, lo stesso legislatore, quando ha voluto introdurre obblighi vaccinali - da ultimo anche con l'assoggettamento di alcune categorie professionali, compreso il personale del comparto difesa, e degli ultracinquantenni, alla vaccinazione obbligatoria contro l'infezione da COVID-19 (sentenze n. 15 e n. 14 del 2023) - lo ha fatto mediante l'individuazione del vaccino relativo alla patologia che si intende contrastare.

7.3.- È anzitutto attraverso l'indicazione, così intesa, dello specifico vaccino, a realizzarsi, ad opera del legislatore, il bilanciamento, presupposto dall'art. 32, secondo comma, Cost., tra libera determinazione individuale e tutela della salute collettiva: decidere da quale specifica patologia si intenda difendere la collettività ricorrendo a questo trattamento è il primo, indispensabile passaggio nell'ambito del percorso che il legislatore compie, assumendosene la responsabilità, verso l'obbligo vaccinale, e garantisce altresì la necessaria conoscibilità del trattamento imposto. Correlativamente, questa stessa indicazione è essenziale per consentire, nella sede del giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi, il sindacato di non irragionevolezza della scelta legislativa.

Sono proprio il livello di gravità della specifica patologia e la sua capacità di diffondersi, insieme al grado di sicurezza della relativa profilassi vaccinale, a costituire gli essenziali elementi che entrano a far parte del giudizio di questa Corte. Infatti, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la discrezionalità legislativa nell'imposizione degli obblighi vaccinali deve essere esercitata alla luce delle diverse condizioni sanitarie ed epidemiologiche, accertate dalle autorità preposte (sentenza n. 268 del 2017), e delle acquisizioni, sempre in evoluzione, della ricerca medica, che debbono guidare il legislatore nell'esercizio delle sue scelte in materia (sentenze n. 15 e n. 14 del 2023, n. 5 del 2018 e n. 282 del 2002). Inoltre, proprio a fronte della scelta del vaccino, questa Corte è nelle condizioni di valutare la non irragionevolezza e la non sproporzionalità dell'introduzione dell'obbligo e delle specifiche conseguenze che il legislatore abbia voluto accostare alla sua violazione.

8.- A fronte di tutto quanto sin qui detto, il comma 1 della disposizione censurata stabilisce che la sanità militare dichiara indispensabile la sottoposizione del militare a «specifiche» profilassi vaccinali, per destinarlo a «particolari e individuate condizioni operative o di servizio», ma non predetermina i vaccini che possono essere imposti al militare, ovvero sia le patologie che si intende contrastare.

Così facendo, l'art. 206-bis, comma 1, cod. ordinamento militare non adempie alla necessità che sia «determinato», come richiede l'art. 32, secondo comma, Cost., il trattamento sanitario da imporre.

Non sfugge a questa Corte che al legislatore, esattamente come consente la riserva di legge relativa prescritta dalla disposizione costituzionale in esame, è permesso modulare il proprio intervento normativo tenendo conto della sussistenza di particolari esigenze di flessibilità connesse allo specifico contesto nel quale l'obbligo vaccinale è introdotto.

Questo aspetto è particolarmente evidente nel caso della profilassi destinata al personale militare. Tale personale può infatti essere impiegato in molteplici scenari operativi, in Italia e all'estero, dunque in destinazioni e contesti connotati, ciascuno, da un proprio, e peraltro variabile, rischio epidemiologico, da valutarsi anche alla stregua delle concrete modalità di svolgimento e di durata della missione, nonché delle attività che essa richiede.

In un simile contesto, da un lato, l'esigenza costituzionale di «determinazione» del trattamento deve essere soddisfatta dalla fonte primaria, quanto meno nella forma dell'elenco dei vaccini cui il militare può essere obbligatoriamente sottoposto, ai fini sopra indicati.



Dall'altro, la ricordata esigenza di flessibilità reclama, sia l'intervento di atti normativi subordinati che, entro la cornice dell'elenco fissato in legge, specificchino - in base a criteri a loro volta legislativamente previsti - i parametri da osservarsi per selezionare i vaccini a seconda delle diverse condizioni di impiego; sia l'intervento puntuale dell'amministrazione, che, in base a questo quadro normativo, stabilisca concretamente, di volta in volta, quale profilassi imporre al militare. Ciò nell'ambito di una discrezionalità da esercitarsi sulla base di valutazioni soggette al sindacato di attendibilità tecnico-scientifica esperibile dall'autorità giurisdizionale (tra le recenti, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 5 dicembre 2022, n. 10648 e sezione sesta, sentenza 5 dicembre 2022, n. 10624).

La disposizione censurata non si sottrae al compito di orientare la sanità militare nel senso appena indicato, giacché precisa, al comma 1, che le profilassi vaccinali, secondo appositi protocolli, devono essere funzionali a impiegare il personale militare «in particolari e individuate condizioni operative o di servizio, al fine di garantire la salute dei singoli e della collettività»; e, al comma 2, specifica analiticamente il contenuto dei citati protocolli, con particolare riguardo alle modalità di somministrazione dei vaccini (mentre il comma 3 esprime un contenuto di garanzia per il militare quanto alla verifica dei motivi sanitari che possono ostare alla vaccinazione, significato che il comma mantiene anche all'esito dell'odierno giudizio).

Si sottrae, tuttavia, come detto, al compito essenziale di fornire determinatezza all'obbligo vaccinale che intende introdurre, omettendo di individuare, quantomeno, l'elenco dei vaccini che possono essere resi obbligatori alla luce delle diverse condizioni di impiego del personale militare.

Per questo, l'art. 206-*bis*, comma 1, cod. ordinamento militare è costituzionalmente illegittimo nella parte in cui autorizza la sanità militare a imporre al personale militare la somministrazione di specifiche profilassi vaccinali, senza che esse siano previamente individuate in via legislativa.

Spetta naturalmente allo stesso legislatore, in ragione della fisiologica evoluzione del dato medico-scientifico e del variare dello stesso rischio epidemiologico che connota i molteplici contesti in cui può essere impiegato il personale militare, l'onere di aggiornare, quando necessario, il catalogo dei vaccini potenzialmente obbligatori.

Fino a quando il legislatore non avrà provveduto al compito di fornire determinatezza al trattamento sanitario imposto nei termini qui indicati, resta dunque inteso che, all'esito della presente pronuncia, il comma 1 dell'art. 206-*bis* cod. ordinamento militare non può fondare un obbligo vaccinale per il militare.

9.- Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura evocati dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 206-bis, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), introdotto dall'art. 12, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 26 aprile 2016, n. 91 (Disposizioni integrative e correttive ai decreti legislativi 28 gennaio 2014, n. 7 e 8, adottate ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 31 dicembre 2012, n. 244), nella parte in cui autorizza la sanità militare a imporre al personale militare la somministrazione di specifiche profilassi vaccinali, senza che esse siano previamente individuate in via legislativa.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

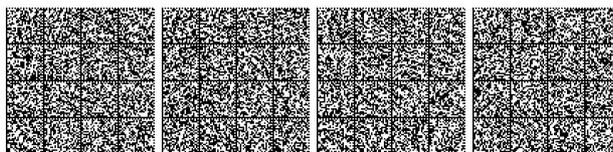
Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 20 febbraio 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 2

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 febbraio 2023
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Autorizzazione e accreditamento di strutture sanitarie - Norme della Regione Puglia - Previsione che il valore soglia di efficienza delle duecentomila prestazioni che le strutture private accreditate devono garantire ai fini della contrattualizzazione all'interno dell'aggregazione è riferito alla aggregazione e non già alla singola struttura.

– Legge della Regione Puglia 30 novembre 2022, n. 30 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2022 e pluriennale 2022-2024), art. 23, comma 1.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione nell'interesse del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (cod. fiscale 80224030587), presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato (numero fax 06.96.51.40.00, indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) nei confronti della Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 23 della legge regionale 30 novembre 2022, n. 30, recante «Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2022 e pluriennale 2022-2024», pubblicata nel B.U.R. Puglia n. 131 del 1° dicembre 2022 in virtù della deliberazione del Consiglio dei ministri in data 30 gennaio 2023.

PREMESSE DI FATTO

La Regione Puglia ha emanato la legge regionale in epigrafe indicata, il cui art. 23 (rubricato «Indirizzi applicativi di cui alla delib. G.R. n. 736 del 16 maggio 2017») così testualmente dispone:

«1. Vista la conformazione morfologica della Regione Puglia che presenta un territorio lungo e densamente popolato solo in alcuni centri, con diverse realtà territoriali ubicate in zone disagiate e scarsamente popolate, il valore soglia di efficienza delle duecento mila prestazioni che le strutture private accreditate devono garantire ai fini della contrattualizzazione all'interno dell'aggregazione secondo il modello A) è riferito alla aggregazione e non già alla singola struttura.

2. Le strutture che si evolvono o si sono già evolute verso il modello B1) mantengono i tetti di spesa già assegnati nel corso dell'anno 2022, a condizione che mantengano i requisiti organizzativi, fatte salve eventuali dimissioni per ragioni di limiti di età».

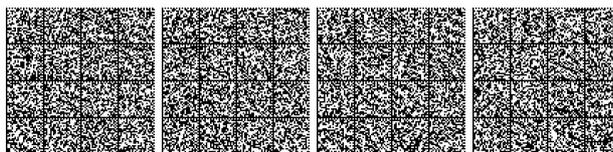
In sostanza, la disposizione di cui al comma 1 dell'art. 23 applica il requisito del «valore-soglia» di 200.000 prestazioni/anno previsto per i laboratori di analisi (in virtù dell'Accordo in data 23 marzo 2011 sancito in sede di Conferenza Stato - Regioni, su cui più diffusamente *infra*) al fine dell'accreditamento istituzionale al Servizio sanitario nazionale e dell'aggregazione delle relative strutture sanitarie, anziché per singola struttura, facendo riferimento alle condizioni orografiche e demografiche della regione pugliese.

Tale previsione contrasta, nei termini che si vanno di seguito ad esplicitare, con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, e con l'art. 1, comma 796, lettera o), della legge n. 296/2006, e con l'art. 29 del decreto-legge n. 73/2021 (convertito con legge n. 106/2021), quali norme interposte.

Per tale motivo il Consiglio dei ministri ha ritenuto di doverla impugnare, ed a tanto in effetti si provvede mediante il presente ricorso.

MOTIVO DI DIRITTO

Contrasto dell'art. 23, comma 1, della legge regionale Puglia n. 30/2022 con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nonché con l'art. 1, comma 796, lettera o), della legge n. 296/2006, e con l'art. 29 del decreto-legge n. 73/2021 (convertito con legge n. 106/2021), quali norme interposte.



1. La norma regionale che qui si impugna impinge l'ampia tematica della riorganizzazione della rete di offerta di diagnostica di laboratorio, finalizzata ad attivare meccanismi di reale aggregazione fra strutture, allo scopo di realizzare un miglioramento della qualità complessiva, oltre che un incremento dell'efficienza delle strutture coinvolte, nonché l'uso ottimale delle risorse pubbliche.

A tale riguardo, occorre ricordare che l'art. 1, comma 796, lettera o), della legge n. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007) ha da tempo previsto quanto segue:

«Per garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009, in attuazione del protocollo di intesa tra il Governo, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per un patto nazionale per la salute sul quale la Conferenza delle regioni e delle province autonome, nella riunione del 28 settembre 2006, ha espresso la propria condivisione: (...) o) (...) le regioni provvedono, entro il 28 febbraio 2007, ad approvare un piano di riorganizzazione della rete delle strutture pubbliche e private accreditate eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio, al fine dell'adeguamento degli standard organizzativi e di personale coerenti con i processi di incremento dell'efficienza resi possibili dal ricorso a metodiche automatizzate. (...)».

Tale disposizione ha trovato attuazione tramite apposito accordo sancito il 23 marzo 2011 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (c.d. Conferenza Stato - Regioni: Rep. atti n. 61 /CSR), il quale ha approvato il documento denominato «Criteri per la riorganizzazione delle reti di offerta di diagnostica di laboratorio», condiviso appunto tra Stato e regioni, e divenuto quindi cogente per tutte le amministrazioni regionali, competenti alla organizzazione e gestione dei rispettivi SS.S.R..

Tale documento:

da un lato, è stato adottato al dichiarato fine di corrispondere alla esigenza di «aumentare le esigenze di standardizzazione, di confrontabilità dei risultati, nonché di omogeneità dei livelli di riferimento e dei criteri interpretativi», nel presupposto che, «in carenza di queste condizioni, la spesa sarà destinata ad aumentare in modo inappropriato per ripetizione di esami, tempi di risposta ed errori», e ritenendo che «la risposta a questi problemi è un diverso sistema di *governance* clinica basato sulla creazione di reti e di *network* di strutture, pubbliche e private, che siano in grado di dare risposte coerenti ai bisogni clinici dei cittadini, sia in regime di ricovero che ambulatoriale» (cfr. pag. 1);

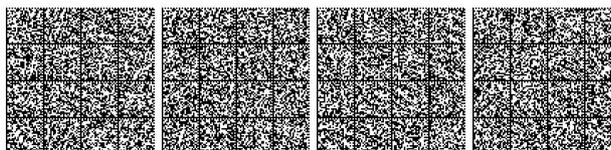
sotto altro profilo, al parimenti dichiarato scopo di perseguire «il superamento della frammentazione per garantire la qualità delle prestazioni» (cfr. pag. 1), ha introdotto, tra l'altro, la previsione per cui, «nei criteri di accreditamento [dei laboratori di diagnostica] dovrà essere prevista una soglia minima di attività, al di sotto della quale non si può riconoscere l'idoneità al riconoscimento di produttore accreditato e a contratto. La soglia minima proposta come riferimento è di un volume di attività di 200.000 esami di laboratorio complessivamente erogati/anno, prodotti in sede e non tramite *service*» (cfr. pag. 3).

2. Più di recente, l'art. 29 del decreto-legge n. 73/2021 (convertito con legge n. 106/2021), rubricato «Incentivo al processo di riorganizzazione della rete dei laboratori del Servizio sanitario nazionale», ha disposto quanto segue (sottolineati nostri):

«1. Al fine di adeguare gli *standard* organizzativi e di personale ai processi di incremento dell'efficienza resi possibili dal ricorso a metodiche automatizzate, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano favoriscono il completamento dei processi di riorganizzazione della rete delle strutture pubbliche e private accreditate eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio, attivati mediante l'approvazione dei piani previsti dall'art. 1, comma 796, lettera o), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e inseriscono tra le strutture qualificate gli istituti di ricerca con comprovata esperienza in materia di sequenziamento di nuova generazione (NGS). Per gli anni 2021 e 2022, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possono riconoscere alle strutture che si adeguano progressivamente ai predetti *standard* non oltre il 31 dicembre 2022, al fine di garantire la soglia minima di efficienza di 200.000 esami di laboratorio e di prestazioni specialistiche o di 5.000 campioni analizzati con tecnologia NGS, un contributo da stabilirsi con provvedimento della regione o della provincia autonoma, nei limiti dell'importo di cui al comma 2.

2. Ai fini dell'attuazione di cui al comma 1, alle regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano è assegnato, a valere sulle risorse di cui all'art. 1, commi 34 e 34-bis, della legge 23 novembre 1996, n. 662, l'importo di 46 milioni di euro per l'anno 2021 e di 23 milioni di euro per l'anno 2022, al cui riparto si provvede con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

3. Le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano trasmettono al Comitato permanente per l'erogazione dei livelli di assistenza, di cui all'art. 9 dell'Intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in data 23 marzo 2005, il cronoprogramma di cui al comma 1



ai fini degli adempimenti di competenza in materia di accesso alla quota premiale ai sensi dell'art. 2, comma 68, lettera c), della legge 23 dicembre 2009, n. 191. L'erogazione delle risorse di cui al comma 2 è subordinata all'approvazione del cronoprogramma da parte del Comitato di cui al primo periodo e alla relativa positiva attuazione».

3. All'anzidetta disposizione di legge del 2021 è stata data attuazione attraverso il decreto ministeriale Salute del 30 dicembre 2021 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 1° marzo 2022, n. 50, rubricato «Ripartizione dell'incentivo al processo di riorganizzazione della rete dei laboratori del Servizio sanitario nazionale»), il quale, nel provvedere alla anzidetta ripartizione:

ha espressamente richiamato in premessa «l'Accordo sancito dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 23 marzo 2011 (Rep. atti n. 61/CSR), con cui è stato approvato il documento contenente i criteri per la riorganizzazione delle reti di offerta diagnostica di laboratorio, come peraltro già prescritto a livello normativo dall'art. 1, comma 796, lettera o), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nella parte in cui espressamente prevede che “le regioni provvedono entro il 28 febbraio 2007 ad approvare un piano di riorganizzazione della rete di strutture di laboratorio pubbliche e private accreditate eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio, al fine dell'adeguamento degli *standard* organizzativi e di personale coerenti con i processi di incremento dell'efficienza resi possibili dal ricorso a metodiche automatizzate”»;

ha ricordato, sempre in relazione all'Accordo Stato - Regioni del 23 marzo 2011, che i criteri della riorganizzazione ivi contemplati, «che devono essere seguiti nel processo di riordino e di aggregazione, prevedono il raggiungimento della soglia minima di efficienza operativa di 200.000 prestazioni (al netto dei prelievi), sulla base della quota di produzione resa dalle singole strutture di laboratorio, sia rendicontate in proprio che fornite in *service*» (sottolineato nostro);

ha chiarito inoltre - all'art. 2, lettera b) - la definizione di produzione» di una struttura pubblica o privata accreditata e contrattualizzata con il Servizio sanitario nazionale (SSN)», per tale dovendosi intendere «il volume di esami analizzati, sia rendicontati in proprio che forniti in *service*, comprensiva anche di esami erogati in regime privatistico e non posti a carico del Servizio sanitario nazionale».

4. Dalla normativa statale sin qui richiamata, e dalla disciplina attuativa datane con l'Accordo in Conferenza Stato - Regioni del 2011 e con il decreto ministeriale Salute del 30 dicembre 2021, emerge dunque che la soglia minima annuale di prestazioni richieste ai laboratori di diagnostica, è divenuta al tempo stesso presupposto per la riorganizzazione della rete e requisito per mantenere l'accreditamento istituzionale con il Servizio sanitario nazionale.

Detta soglia minima prevista dal legislatore statale è - appunto - di un volume di attività di 200.000 esami di laboratorio complessivamente erogati/anno, ed è da intendersi come riferita alla attività di ciascuna singola struttura sanitaria erogante prestazioni di diagnostica di laboratorio.

È appena il caso di evidenziare che il processo «di riorganizzazione della rete delle strutture pubbliche e private accreditate eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio» - in origine previsto dal richiamato art. 1, comma 796, lettera o), della legge n. 296/2006, quale obbligo imposto alle singole regioni e province autonome gestrici di SS.S.R., e dipoi incentivato con successivi interventi normativi di settore (tra cui il richiamato art. 29 del decreto-legge n. 73/2021, che ha tra l'altro previsto la destinazione di specifiche risorse pubbliche a tal fine) - costituisce un principio fondamentale posto dal legislatore statale al fine dell'efficientamento complessivo del Servizio sanitario nazionale, secondo le direttrici evidenziate in sede di Accordo Stato - Regioni del 23 marzo 2011.

5. La disposizione della legge regionale qui impugnata, nel prevedere che l'anzidetta soglia di 200.000 prestazioni/anno, definito come «valore soglia di efficienza delle duecento mila prestazioni che le strutture private accreditate devono garantire ai fini della contrattualizzazione all'interno dell'aggregazione», possa essere «riferito alla aggregazione e non già alla singola struttura» (così testualmente).

Essa si pone dunque in frontale contrasto con tutte le previsioni normative dianzi richiamate (del 2006 e del 2021), e con l'attuazione che di esse è stata data, in primo luogo con il richiamato Accordo Stato - Regioni del 23 marzo 2011, che ha appunto previsto la soglia minima di 200.000 esami di laboratorio complessivamente erogati/anno, e da ultimo con il decreto ministeriale Salute del 30 dicembre 2021, il quale - come anticipato - ha parimenti chiarito che la «soglia minima di efficienza operativa di 200.000 prestazioni» vada calcolata «sulla base della quota di produzione resa dalle singole strutture di laboratorio».

Trattasi, con ogni evidenza, per le ragioni più sopra dettate, di disposizioni e prescrizioni che costituiscono principi fondamentali posti dal legislatore statale nella materia concorrente della «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione: ad esso è dunque da ascrivere il principio fondamentale secondo cui la soglia minima di attività dei laboratori di diagnostica (fissata per perseguire l'efficienza del settore) deve essere riferita a ciascuna struttura sanitaria, in ragione delle ripercussioni, in sede applicativa, che lo stesso principio ha in termini di efficienza del sistema, ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse strumentali e risparmio sui costi di gestione del Servizio sanitario nazionale.



P.Q.M.

Per tutto quanto sopra dedotto e considerato il Presidente del Consiglio dei ministri, come in epigrafe rappresentato, difeso e domiciliato, ricorre alla Ecc.ma Corte costituzionale affinché la stessa voglia dichiarare - in accoglimento delle suesposte censure - la illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, della legge regionale Puglia 30 novembre 2022, n. 30, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nonché con l'art. 1, comma 796, lettera o), della legge n. 296/2006, e con l'art. 29 del decreto-legge n. 73/2021 (convertito con legge n. 106/2021), quali norme interposte, per le ragioni e nei termini dettagliati nel presente ricorso.

Si deposita la seguente documentazione:

1) copia autentica dell'estratto del verbale relativo alla deliberazione del Consiglio dei ministri del 30 gennaio 2023, con allegata relazione;

2) copia della legge della Regione Puglia 30 novembre 2022, n. 30;

3) Accordo sancito il 23 marzo 2011 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (Rep. atti n. 61/CSR).

Roma, 30 gennaio 2023

Avvocato dello Stato: CASELLI

23C00015

N. 15

Ordinanza del 16 marzo 2021 del Tribunale di Bari nel procedimento civile promosso da F. C. contro T. P. ed altri

Processo civile - Consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite - Possibilità di richiedere l'espletamento della consulenza tecnica in via preventiva ai fini dell'accertamento e della determinazione dei crediti derivanti dalla mancata o inesatta esecuzione di obbligazioni derivanti da ogni altro atto o fatto idoneo a produrle in conformità con l'ordinamento giuridico (nel caso di specie: credito da indennizzo derivante da arricchimento senza giusta causa) - Omessa previsione.

– Codice di procedura civile, art. 696-bis, primo comma, primo periodo.

TRIBUNALE DI BARI

SECONDA SEZIONE CIVILE

Il Presidente delegato, dato atto che il provvedimento viene reso in esito all'udienza tenuta in data 11 marzo 2021 con le modalità di cui all'art. 221, comma 4, decreto-legge n. 34/2020 (convertito con modificazioni nella legge n. 77/2020) e successive modifiche, ovvero con note di trattazione scritta, sostitutive del verbale, come disposto con precedente decreto, regolarmente comunicato ai Difensori costituiti;

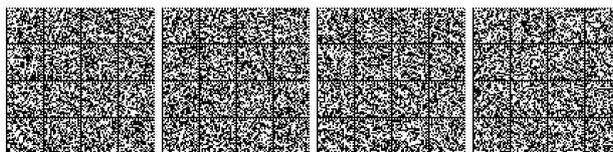
ha pronunciato la seguente ordinanza letto il ricorso ex art. 696-bis codice di procedura civile depositato in data 6 novembre 2020 da F C , rappresentata e difesa dagli avv.ti Antonella Di Mola e Domenico Guglielmi, in virtù di procura in calce al ricorso introduttivo, ricorrente;

contro T F , T P e T M L , tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Paolo Emilio Giuliani e Michele Guglielmi, in virtù di procura in calce alla comparsa di costituzione del 7 dicembre 2020

nonché contro T A , rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Sperti, in virtù di procura in calce alla comparsa di costituzione del 5 marzo 2021, resistenti;

osserva quanto segue.

I.- La ricorrente, allegando di avere acquistato in esito ad una vendita forzata esperita in sede esecutiva in danno dei germani T P , A , F e M L , l'immobile sito in , alla via , contraddistinto in catasto fabbricati al foglio , p.lla , sub. (decreto di trasferimento del 26 settembre 2017), e di avere successivamente sostenuto spese per opere di ristrutturazione edilizia dell'immobile pari ad euro 20.950,00, Iva esclusa, che tuttavia, stante la buona fede determinata vero-



similmente dall'erronea immissione nel possesso del bene da parte del Delegato della procedura esecutiva, avevano interessato, invece dell'unità abitativa effettivamente acquistata (p.lla , sub. 2), quella ad essa adiacente, contrassegnata catastalmente dalla p.lla , sub. 2, e tuttora di proprietà comune dei predetti germani T , ha chiesto disporsi, prima del giudizio di merito, una consulenza tecnica preventiva ai sensi dell'art. 696-bis codice di procedura civile al fine di quantificare la diminuzione patrimoniale subita, in funzione del conseguimento dell'indennizzo dovuto dai proprietari dell'immobile ristrutturato, ingiustificatamente arricchiti.

I resistenti, nel contestare la fondatezza dell'avversa prospettazione in fatto e in diritto, hanno eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso, dal momento che il preteso credito dedotto dalla ricorrente, come dalla stessa ricondotto alla fattispecie dell'arricchimento senza causa ex art. 2041 codice civile, non discende da un illecito né contrattuale, né aquiliano, ed è pertanto escluso dal rimedio della consulenza tecnica preventiva ai sensi dell'art. 696-bis codice di procedura civile.

All'udienza da ultimo celebrata, le parti, mediante le note di trattazione scritta depositate in via telematica, hanno controdedotto reciprocamente e hanno conclusivamente insistito nelle rispettive domande ed eccezioni.

II.- Secondo l'ordine logico-giuridico delle questioni sorte nel contraddittorio, deve essere anzitutto esaminata l'eccezione preliminare dei resistenti, che contestano l'ammissibilità della domanda di consulenza tecnica preventiva, in quanto il credito fatto valere dalla ricorrente (indennizzo per l'arricchimento senza causa) non rientra tra quelli contemplati dalla norma disciplinatrice del procedimento speciale nella specie azionato.

Premesso che la domanda, proposta espressamente nelle forme del ricorso ex art. 696-bis codice di procedura civile, è qualificabile univocamente, alla luce della *causa petendi* e del *petitum*, quale richiesta di consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite e che la situazione sostanziale dedotta dalla ricorrente, vale a dire l'arricchimento senza giusta causa dei resistenti, comproprietari dell'immobile ristrutturato a sue spese nell'erronea convinzione che si trattasse di quello acquistato in sede esecutiva, è sussumibile, altrettanto univocamente, oltre che in conformità alla prospettazione di parte, nella previsione dell'art. 2041 codice civile, deve considerarsi che, a norma dell'art. 696-bis, 1° comma, primo periodo, codice di procedura civile, «L'espletamento di una consulenza tecnica, in via preventiva, può essere richiesto anche al di fuori delle condizioni di cui al primo comma dell'articolo 696, ai fini dell'accertamento e della relativa determinazione dei crediti derivanti dalla mancata o inesatta esecuzione di obbligazioni contrattuali o da fatto illecito».

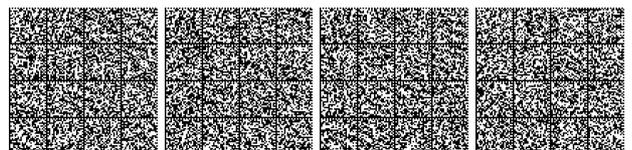
La formulazione della norma processuale - alla cui stregua il giudice, non solo ufficiosamente, ma, nel caso in esame, anche per effetto della specifica eccezione in proposito sollevata, è tenuto a valutare in via preliminare la sussistenza delle condizioni di ammissibilità dell'azione promossa - individua due tipologie di situazioni sostanziali controverse che legittimano il ricorso alla c.d. consulenza preventiva a fini conciliativi: i crediti da inadempimento di obbligazioni contrattuali o da fatto illecito.

Il credito, in forma di indennizzo, che, in forza dell'art. 2041 codice civile, può vantare il depauperato verso chi abbia beneficiato dell'arricchimento senza una giusta causa non deriva certamente né dall'inadempimento di un'obbligazione contrattuale, né da un fatto illecito dell'arricchito; esso si relaziona invece ad un'obbligazione d'altro genere, derivante da un fatto determinato, selezionato dalla legge come idoneo a produrla, secondo la previsione classificatoria generale delle fonti delle obbligazioni di cui all'art. 1173 codice civile.

Se ne trae che, alla stregua del chiaro disposto della norma regolativa della fattispecie processuale in oggetto, l'eccezione preliminare sollevata dai resistenti dovrebbe qui trovare accoglimento, con la conseguenza che la domanda di espletamento della consulenza tecnica preventiva proposta dalla ricorrente dovrebbe essere definita in rito con la pronuncia di inammissibilità e l'accessoria statuizione sulle spese (per la giurisprudenza di legittimità, in sede di ricorso per consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite, «il giudice può procedere alla liquidazione delle spese processuali - a carico della parte ricorrente - solamente nei casi in cui dichiarare la propria incompetenza o l'inammissibilità del ricorso oppure lo rigetti senza procedere all'espletamento del mezzo istruttorio richiesto»: Cassazione n. 26573/2018).

Ritiene tuttavia il giudicante, in forza del consentito rilievo ufficioso, di dover dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 696-bis, 1° comma, primo periodo, codice di procedura civile, in riferimento agli artt. 3 e 24 Costituzione, nella parte in cui non prevede che l'espletamento della consulenza tecnica in via preventiva possa essere richiesto ai fini dell'accertamento e della determinazione dei crediti derivanti dalla mancata o inesatta esecuzione (anche) di obbligazioni derivanti da ogni altro atto o fatto idoneo a produrle in conformità dell'ordinamento giuridico.

II.1. La questione di legittimità non può anzitutto essere prevenuta o superata mediante la ricerca, sempre doverosa per il giudice *a quo*, di un'opzione interpretativa della norma che ne consenta una lettura differente da quella *in dubio*, oltre che passibile di una valutazione di conformità a Costituzione. Una siffatta interpretazione «di salvaguardia» risulta invero esclusa dal tenore letterale della disposizione censurata, che, nello stabilire le ipotesi nelle quali è ammesso il ricorso alla consulenza tecnica preventiva a fini conciliativi, seleziona soltanto due generi di obbligazioni (quelle da



contratto e da fatto illecito) dei tre conosciuti nella sistematica del diritto comune (art. 1173 codice civile: fonti delle obbligazioni), così tacitamente, ma al tempo stesso inequivocabilmente, escludendo il terzo (obbligazioni derivanti da ogni altro atto o fatto idoneo a produrle in conformità dell'ordinamento giuridico).

Né la ricerca *de qua* riceve soccorso dal diritto vivente o, più in generale, dagli orientamenti giurisprudenziali di merito, che, per quanto consta, non si sono finora occupati di valutare né quale possa essere la ratio *iuris* giustificativa dell'esclusione anzidetta, né se, preso atto della pura e semplice omissione legislativa, sia possibile far rientrare nell'ambito applicativo dell'art. 696-bis codice di procedura civile le obbligazioni del c.d. terzo genere per via di un'operazione ermeneutica *lato sensu* non testuale sulla disposizione codicistica scrutinata; operazione di cui, per vero, non si ravvisano le condizioni minime di praticabilità, ove si consideri la precisa indicazione adottata dal legislatore delle situazioni oggettive legittimanti (crediti per obbligazioni derivanti da contratto o da fatto illecito), che, in quanto non generica, né sommaria, bensì puntualmente riproduttiva di una fondamentale classificazione normativa civilistica (art. 1173 codice civile), non appare suscettibile di alcuna applicazione estensiva, che si risolverebbe nella non consentita integrazione da parte del giudice della disposizione legislativa omissiva; integrazione che, viceversa, può avvenire solo percorrendo la via maestra del sindacato di costituzionalità.

In definitiva, ritiene il remittente che il tenore letterale della disposizione censurata impedisca qualunque interpretazione diversa da quella, che qui si intende devolvere all'incidente di legittimità costituzionale, fatta palese dal significato proprio delle parole secondo la loro connessione, trattandosi peraltro del criterio principe di interpretazione della legge (art. 12 preleggi), che, proprio in virtù del valore semantico e tecnico-giuridico delle espressioni nella specie utilizzate nonché della loro successione, non sembra poter essere infirmato dalla considerazione di differenti *criteria*, quali l'intenzione del legislatore, ipoteticamente idonei a giustificare l'esclusione delle obbligazioni *de quibus* o, per converso, a legittimare l'estensione dell'ambito applicativo dell'art. 696-bis, 1° comma, cit. a casi diversi, da esso non contemplati.

In proposito, è appena il caso di rammentare che, per costante giurisprudenza della Corte adita, «[a] fronte di adeguata motivazione circa l'impedimento ad un'interpretazione costituzionalmente compatibile, dovuto specificamente al «tenore letterale della disposizione», [...] la possibilità di un'ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice *a quo* non ha ritenuto di fare propria, non riveste alcun significativo rilievo ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, in quanto la verifica dell'esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità» (sentenze n. 221/2015, n. 12/2019 e n. 217/2019).

II.2. Quanto alla rilevanza, la sussistenza delle condizioni di ammissibilità della domanda secondo la disciplina codicistica di riferimento ovvero l'azionabilità dello specifico strumento processuale a tutela della situazione sostanziale dedotta costituisce oggetto di doverosa verifica preliminare (nel caso di specie, anche per effetto dell'eccezione di parte), il cui esito negativo, come innanzi acclarato, impone al giudice l'adozione di una pronuncia definitiva in rito (inammissibilità del ricorso).

Ne deriva che la soluzione del dubbio sulla legittimità costituzionale dell'esclusione dall'art. 696-bis codice di procedura civile di un intero genere di obbligazioni, cui appartiene quella in concreto fatta valere dalla ricorrente, è certamente rilevante nel presente giudizio, dipendendo da essa l'ammissibilità o meno della domanda proposta.

II.3. In punto di non manifesta infondatezza della questione, giova premettere che la consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite viene configurata dall'art. 696-bis codice di procedura civile principalmente come uno strumento alternativo per la risoluzione delle controversie, azionabile con un ricorso introduttivo di un procedimento speciale sommario non cautelare, assistito dalle garanzie del procedimento giurisdizionale (competenza del giudice adito, terzietà, contraddittorio). La principale finalità è dunque quella deflattiva, che si sostanzia nel favorire, prima che sia dato corso al giudizio di merito, la soluzione conciliativa di situazioni controverse tra le parti, mediante la formazione di un processo verbale, cui è conferita dal giudice l'efficacia esecutiva (art. 696-bis, comma 2 e 3, codice di procedura civile).

All'istituto si ricollegano altresì, sebbene solo eventualmente, ovvero per il caso in cui non si realizzi la primaria finalità di composizione della lite, finalità di anticipazione dell'attività istruttoria tecnica tipica del giudizio di cognizione (c.t.u.), potendo la relazione del consulente essere acquisita nella successiva sede del merito, a richiesta della parte interessata (art. 696-bis, comma 5, codice di procedura civile).

L'introduzione della consulenza tecnica preventiva a fini conciliativi, risalente al decreto legge n. 35/2005, convertito nella legge n. 80/2005, si iscrive nella più generale tendenza legislativa, espressa in particolare dagli interventi di riforma del rito civile dell'ultimo ventennio circa, a proporre con differenti schemi procedurali, interni o esterni al processo, varie forme di composizione stragiudiziale delle liti, generali o settoriali, obbligatorie o facoltative, che, anche in funzione del doveroso allineamento con il diritto dell'Unione europea, risultano tutte in qualche misura complementari rispetto al diritto di adire il giudice per ottenere la definizione giudiziale della controversia, ancorché non sostitutive né impeditive dell'esercizio di detto diritto fondamentale (si considerino esemplificativamente: le procedure di conciliazione in materia di comunicazioni ai sensi dell'art. 1, comma 11, legge n. 249/1997; il tentativo di concilia-



zione *ex art.* 410 codice di procedura civile, come modificato dal d. lgs. n. 80/1998; le procedure di ADR del codice del consumo del 2005; la mediazione ai sensi del d. lgs. n. 28/2010; la proposta conciliativa *ex art.* 185-*bis* codice di procedura civile, introdotta dal decreto-legge n. 69/2013, convertito nella legge n. 98/2013; la negoziazione assistita ai sensi del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito nella legge n. 162/2014).

Al pari dei richiamati istituti consimili, la consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite risponde ad evidenti interessi generali e di sistema, almeno sotto un duplice profilo: contenere il contenzioso civile giudiziale per evitare l'eccessivo carico dell'apparato della Giustizia e il conseguente malfunzionamento; assicurare che le pretese creditorie (più concretamente, quelle in origine non supportate da evidenze probatorie qualificate e connotate da margini di controvertibilità, soprattutto fattuale) possano, in virtù del *favor* per la composizione stragiudiziale della lite guidata dal un soggetto terzo, ausiliare del giudice, pervenire ad un soddisfacimento più agile e rapido di quello conseguibile attraverso il processo.

Come detto, tuttavia, nella vigente formulazione dell'art. 696-*bis* codice di procedura civile l'accesso allo strumento della consulenza tecnica preventiva viene espressamente collegato a controversie riguardanti l'accertamento e la determinazione dei crediti non in generale, ma solo di quelli derivanti dalla mancata o inesatta esecuzione di obbligazioni contrattuali o da fatto illecito.

È ben noto che nel vigente ordinamento civile le obbligazioni sono suddivise dall'art. 1173 codice civile in tre gruppi o categorie, secondo la fonte, potendo derivare: da contratto, da fatto illecito e da ogni altro atto o fatto idoneo a produrle in conformità dell'ordinamento giuridico.

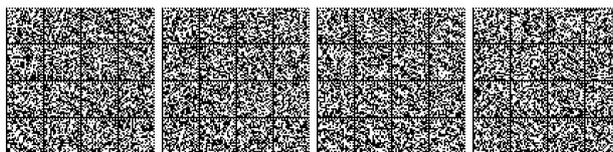
Nella tripartizione delle fonti delle obbligazioni accolta dal codice vigente, dunque, alle due categorie tradizionali delle obbligazioni *ex contractu* ed *ex delicto* - per vero, prevalenti sul piano della rilevanza economica e sistematica, oltre che su quello della casistica - è giustapposta quella, per così dire indeterminata e «di chiusura», che comprende ogni altro atto o fatto idoneo a produrle in conformità dell'ordinamento giuridico; categoria che, oltre a rappresentare la sede propria di collocazione di figure negoziali tipizzate dallo stesso codice civile agli artt. 1987 ss. (promesse unilaterali, titoli di credito, gestione di affari, pagamento dell'indebitto e arricchimento senza causa), si è affermata sempre più largamente nel diritto vivente, che se ne è avvalso per risolvere delicati problemi di inquadramento di situazioni atipiche (per esempio: in tema di responsabilità da rapporto relazionale o da contatto sociale qualificato, da fatto lecito dannoso, da illecito eurounitario per tardivo recepimento di direttive) generatrici di pretese creditorie non ascrivibili alle due categorie principali, ma aventi comunque fondamento nella legge, intesa come l'insieme dei principi e dei criteri desumibili dall'ordinamento considerato nella sua interezza, complessità ed evoluzione (*cf.* Cassazione n. 25292/2015).

Non potendo avanzarsi dubbio alcuno sulla piena operatività nell'ordinamento del genere di obbligazioni appena menzionato e sulla coesistenzialità dei crediti che ne scaturiscono, al pari di quelli derivanti da contratto o da fatto illecito, alla realizzazione del sistema dei diritti, risulta arduo individuare quale sia la ratio *ad excludendum* che abbia determinato il legislatore a non prevedere che anche per l'accertamento e la determinazione di crediti derivanti da altri atti o fatti idonei possa farsi ricorso alla consulenza tecnica preventiva ai fini di composizione della lite a norma dell'art. 696-*bis* codice di procedura civile.

Si tratta allora di una formulazione irragionevolmente omissiva, che si risolve in un'evidente aporia, o comunque in un'incoerenza interna dell'istituto, tale perciò da dover essere sindacata sotto il profilo della violazione dell'art. 3 Costituzione.

Detta irragionevole formulazione ridonda, vieppiù, nella disparità di trattamento tra titolari di posizioni sostanziali di eguale natura (diritti di obbligazione), il cui tratto differenziale (fonte) non solo è illogicamente più marcato tra le due categorie ammesse (obbligazioni derivanti da contratto e da fatto illecito) di quanto lo sia tra ciascuna di esse e la categoria esclusa (obbligazioni derivanti da ogni altro atto o fatto idoneo), ma si atteggia in modo del tutto neutro per la funzionalità e l'utilità dello strumento processuale *ex art.* 696-*bis* codice di procedura civile, dal momento che, ai fini della possibilità di comporre stragiudizialmente la lite per il tramite del consulente tecnico nominato dal giudice, non è dato ravvisare, per esempio, in una pretesa di indennizzo per l'arricchimento senza causa, generata dalla realizzazione di migliorie nella cosa altrui, criticità di ordine fattuale o giuridico maggiori di quelle che, in ipotesi, possono accompagnare la richiesta di garanzia rivolta dal committente all'appaltatore per i vizi dell'opera o il risarcimento chiesto dal proprietario per i danni subiti dal proprio immobile a causa della negligente custodia di quello confinante.

È noto che, secondo la giurisprudenza costituzionale, il legislatore dispone di un'ampia discrezionalità nella formazione degli istituti processuali, con il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute (tra le altre, Corte costituzionale nn. 97/2019 e 58/2020). E, per le ragioni anzidette, manifestamente irragionevole appare, per l'appunto, la scelta legislativa di non includere tra le posizioni sostanziali legittimanti la proposizione del ricorso *ex art.* 696-*bis* codice di procedura civile quella di chi vanta un credito non derivante né da contratto né da fatto illecito, bensì da altri atti o fatti «idonei» ai sensi dell'art. 1173 codice civile.



Sotto ulteriore profilo, non può infine omettersi di considerare che l'ingiustificata restrizione del campo di applicabilità del ricorso per consulenza tecnica preventiva *ex art. 696-bis* codice di procedura civile soltanto ad alcune categorie di diritti di obbligazione incide negativamente sulla pienezza del potere di agire in giudizio dei portatori dei diritti derivanti dalla categoria esclusa, la cui suscettibilità di una più pronta ed efficace realizzazione resta immotivatamente priva di uno strumento alternativo alla ordinaria tutela giurisdizionale nonché ad essa eventualmente preordinato (laddove non sia raggiunta la conciliazione), con violazione anche dell'art. 24 Costituzione.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 696-bis, 1° comma, primo periodo, codice di procedura civile, in riferimento agli artt. 3 e 24 Costituzione, nella parte in cui non prevede che l'espletamento della consulenza tecnica in via preventiva possa essere richiesto ai fini dell'accertamento e della determinazione dei crediti derivanti dalla mancata o inesatta esecuzione, oltre che di obbligazioni contrattuali o da fatto illecito, di obbligazioni derivanti da ogni altro atto o fatto idoneo a produrle in conformità dell'ordinamento giuridico;

Sospende il procedimento in corso;

Ordina che, a cura della Cancelleria, il presente provvedimento sia con urgenza notificato al Presidente del Consiglio dei ministri, alle parti e al P.M., comunicato ai Presidenti delle due Camere del Parlamento e infine trasmesso alla Corte costituzionale, unitamente a tutti gli atti del procedimento e alla prova delle suddette notificazioni e comunicazioni.

Bari, 16 marzo 2021

Il presidente: RUFFINO

23C00024

n. 16

Ordinanza del 20 gennaio 2023 della Corte d'appello di Napoli nel procedimento civile promosso da D. K. contro il Ministero della giustizia

Processo civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale - Termine ragionevole - Individuazione del termine ragionevole del processo nella non eccedenza della durata di tre anni in primo grado, di due anni in secondo grado, di un anno nel giudizio di legittimità - Applicazione del termine triennale anche alla durata dei procedimenti di primo grado in materia di riconoscimento della protezione internazionale *ex art. 35-bis* del d.lgs. n. 25 del 2008.

– Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2, comma 2-*bis*.

LA CORTE D'APPELLO DI NAPOLI

QUINTA SEZIONE CIVILE

(GIÀ PRIMA SEZIONE CIVILE *BIS*)

Nella persona del Presidente designato dott. Caterina Molfino, visto il ricorso iscritto al n. 122/2023 r.g. aff. vol. giur. avente ad oggetto la domanda di equa riparazione *ex lege* n. 89/2001 proposta da D... K... nato in ... in data ... rappresentato e difeso, in virtù di procura rilasciata e trasmessa con le modalità di cui all'art. 83, comma 3, del codice di procedura civile, dall'avv. De Vincentis Gianluca DVNGLC86H08A783X e con lo stesso domiciliato



elettivamente in via Roma n. 233/A - Telese Terme ricorrente nei confronti del Ministero della giustizia in persona del Ministro *pro tempore* ha emesso il seguente decreto rilevato dagli atti che il ricorrente in epigrafe ha richiesto l'indennizzo maturato per l'irragionevole durata del procedimento di primo grado introdotto dinanzi al Tribunale di Napoli — Sezione specializzata immigrazione — in data 4 giugno 2019, definito con decreto di parziale accoglimento depositato 4 gennaio 2023;

Che il ricorrente ha allegato che il giudizio ha avuto la durata complessiva di tre anni e sette mesi, arco temporale cui ha richiesto sottrarsi il periodo di durata ragionevole, che ha indicato in quattro mesi richiamando l'art. 35-*bis*, comma 13, decreto-legge n. 25/2008, come modificato dal decreto-legge n. 13/2017 in tema di protezione internazionale o, al più, in un anno, applicando in via analogica il periodo di durata ragionevole fissato dalla giurisprudenza per la definizione del procedimento per equa riparazione *ex lege* n. 89/2001, a parere del ricorrente strutturalmente affine;

Che, infatti, a suo dire, la normativa speciale in materia di protezione internazionale, finalizzata alla tutela dei diritti fondamentali della persona, e connotata da urgenza e, di conseguenza, l'esame delle domande di protezione deve essere effettuato nel termine specifico indicato dalla normativa stessa, con conseguente deroga del termine di durata triennale di un ordinario giudizio di primo grado, dettato dall'art. 2, comma 2-*bis*, legge n. 89/2001.

La tesi sostenuta dal ricorrente non risulta condivisibile. Ed infatti, l'art. 2, comma 2-*bis*, legge Pinto, stabilisce che «si considera rispettato il termine ragionevole di cui al comma 1 se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado, due in secondo grado e un anno nel giudizio di legittimità». Tali disposizioni sono state introdotte dall'art. 55, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge n. 83 del 2012, al fine di adottare una disciplina legale uniforme dei termini entro cui il giudizio deve reputarsi rispettoso del principio della ragionevole durata del processo, enunciato dall'art. 111, secondo comma, della Costituzione e dall'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

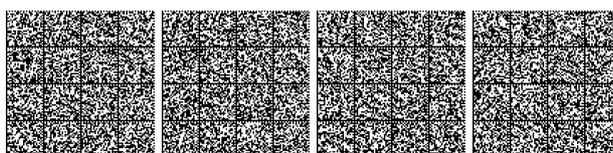
L'art. 35-*bis*, comma 13, decreto-legge n. 25/2008, come modificato dal decreto-legge n. 13/2017 nel disciplinare il procedimento di opposizione al diniego amministrativo di protezione internazionale ed interna fissa in mesi quattro il limite entro il quale le domande devono essere definite dalle sezioni specializzate istituite per legge; tuttavia, il superamento del termine di quattro mesi per la decisione previsto dalla normativa sopra richiamata, che ha pacificamente natura ordinatoria, non rileva di per sé ai fini dell'equo indennizzo, perché non può ritenersi che tale termine, avente finalità meramente acceleratoria, possa considerarsi sostitutivo e derogatorio di quello previsto specificamente dalla legge in materia di equa riparazione. Vi è, cioè, un'obiettivo indipendenza dei due termini rispettivamente previsti dall'ordinamento per la decisione del procedimento *de quo* e per la ragionevole durata del processo, di guisa che il superamento del primo di essi è insufficiente ai fini del riconoscimento del diritto all'equo indennizzo di cui alla legge n. 89 del 2001,

Un ragionamento analogo a quello appena svolto è pacificamente seguito per il termine di durata ragionevole dei procedimenti della legge Pinto, fissato notoriamente in un anno, nonostante che l'art. 3, comma 4, preveda che il giudizio debba essere deciso entro trenta giorni dal deposito del ricorso e l'art. 5-*ter*, comma 5, dispone che la definizione del giudizio di opposizione debba avvenire entro quattro mesi dal deposito del ricorso.

L'unico termine decisivo, quindi, resta quello stabilito dalla legge Pinto, non potendosi dubitare che l'art. 2, comma 2-*ter*, citato, si applichi anche al procedimento in materia di protezione internazionale perché esso si estende «ad ogni procedimento civile per cui non sia disposto diversamente e non solo al giudizio ordinario di cognizione; tanto è vero che, per alcune procedure speciali, come quella esecutiva, e quella concorsuale, la legge ha previsto termini diversi e specifici» (così Corte costituzionale n. 36 del 19 febbraio 2016).

Ciò posto, vanno, per converso, considerati: la natura personalissima dei diritti umani coinvolti (riconosciuti dalle convenzioni internazionali e dalla Costituzione italiana), la peculiarità del procedimento connotato dalla semplicità delle forme e da esigenze di snellezza e sommarietà delle indagini (così Cassazione 10 settembre 2020, n. 18787), la stessa previsione del termine di quattro mesi per la decisione del giudice (peraltro non reclamabile), nonché l'indicazione contenuta nel comma 15 dello stesso art. 35-*bis* secondo cui la «controversia è trattata in ogni grado in via di urgenza»; rilievi dai quali si desume, in modo univoco e convergente, che la tutela in materia di riconoscimento della protezione internazionale debba essere certamente soddisfatta con particolare rapidità e celerità.

Alla stregua di tali considerazioni, non vi è dubbio che la speciale delicatezza e la notevole rilevanza della materia oggetto dei procedimenti in esame, inerente il godimento di diritti umani fondamentali, esigono, nei giudici, un'accentuata diligenza e nel «sistema giustizia» un'adeguata efficienza organizzativa che consentano una concreta e certa riduzione del parametro di ragionevole durata del processo. Non può, perciò, ritenersi che, anche rispetto a tale procedimento, sia adeguato e rispettoso dei principi costituzionali il termine triennale di durata ragionevole previsto in via generale con riferimento ai procedimenti civili.



In definitiva, il vizio di incostituzionalità dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89/2001, che impone di considerare ragionevole la durata triennale del procedimento di primo grado in materia di protezione internazionale, si rende evidente in quanto la norma finisce per equiparare e trattare in modo uniforme procedure del tutto diverse sotto l'aspetto della congruità della durata ragionevole dei giudizi, posto che la individuazione di tale durata *ex art.* 111, secondo comma, della Costituzione non può prescindere dalle caratteristiche e dalla natura del procedimento. In tal senso, va altresì ricordato che, in sede di interpretazione dell'art. 6 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo, la Corte di Strasburgo ha sempre tenuto conto, in particolare, della complessità della causa e della rilevanza della «posta in gioco» al fine della determinazione del termine ragionevole, e, tra gli esempi di categorie di cause che, per loro natura, esigono particolare diligenza e sollecitudine sono fatte rientrare le cause in materia di stato civile e di capacità personale (*cf.* Corte europea diritti dell'uomo, sez. I, 5 dicembre 2019, n. 35516).

Ne consegue che l'art. 2, comma 2-*bis*, citato, nella parte in cui si applica – inevitabilmente – anche ai procedimenti in materia di protezione internazionale, appare contrastante sia con l'art. 3, primo comma, della Costituzione, sia con gli articoli 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, per violazione degli obblighi internazionali derivanti dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che stabilisce l'analogo principio del «termine ragionevole».

Né l'evidente incongruenza può essere superata mediante un'interpretazione dell'art. 2, comma 2-*bis*, in senso conforme alla Costituzione, derogando alla suddetta previsione normativa e sostituendo al termine triennale un termine inferiore individuato dal giudice con criteri discrezionali che possono sfociare nell'arbitrio oppure ricorrendo a forzate applicazioni in via analogica, quale quella del termine previsto per le procedure di legge Pinto, così come deciso da diversi precedenti di merito citati da parte ricorrente, che a chi scrive non appaiono convincenti.

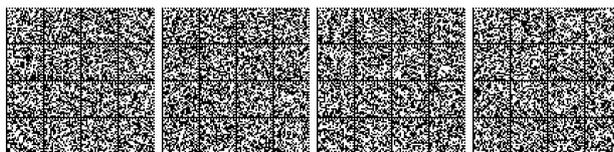
Al riguardo, deve condividersi l'opinione secondo la quale i commi 2-*bis* e 2-*ter* dell'art. 2, nell'affermare che il termine indicato «Si considera rispettato», sono univoci e non possono che essere intesi nel senso che tale termine debba essere ritenuto sempre ragionevole, perché considerato dal legislatore insensibile alla natura del procedimento ed all'eventuale accertamento della maggiore semplicità dello stesso. Ciò trova conferma nel fatto che questa affermazione si inserisce nell'ambito di un intervento normativo diretto a sottrarre alla discrezionalità giudiziaria la determinazione della congruità del termine, per affidarla invece ad una previsione legale di carattere generale. In tal senso si è correttamente osservato che «di fronte all'esplicita previsione normativa, che non prevede durate diversificate in ragione del diverso grado di complessità dei giudizi, ogni argomento contrario è recessivo» (*cf.* Cassazione 6 dicembre 2021, n. 38471). Anche nei lavori preparatori al decreto-legge n. 83/2012, in particolare all'art. 55, si legge che l'osservanza dei termini di durata dei singoli gradi di giudizio, introdotti dall'art. 2, comma 2-*bis*, «fa sì che sia rispettato termine ragionevole di durata del procedimento e, quindi, non permette alcuna domanda di indennizzo».

Significativo, del resto, è che l'individuazione del termine annuale di durata ragionevole del processo della cd. legge Pinto non è il frutto di una operazione interpretativa dell'art. 2, comma 2-*bis*, della stessa legge, ma è conseguente al necessario intervento demolitorio della Corte costituzionale che, con sentenza del 19 febbraio 2016, n. 36, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo — per violazione degli articoli 111 e 117, comma 1, della Costituzione — il citato art. 2, comma 2, nella parte in cui si applica alla durata del processo di primo grado previsto dalla legge n. 89 del 2001. Va, ancora, evidenziato che, nella pronuncia suindicata, la Corte, sulla base di argomentazioni identiche a quelle sopra illustrate, ha rigettato l'eccezione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato secondo cui sarebbe stato possibile adottare un'interpretazione costituzionalmente conforme delle disposizioni impugnate, ed ha, quindi, disatteso la tesi che legislatore avrebbe introdotto solo «un parametro cui il giudice deve attenersi senza esserne vincolato in termini assoluti», potendone prescindere alla luce della natura del procedimento.

In conclusione, carattere vincolante ed inderogabile della previsione normativa in tema di durata ragionevole del procedimento esclude la possibilità di adottare un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma in esame, obbligando il giudice a sollevare la relativa questione di costituzionalità.

Non è compito del giudice *a quo* indicare quale sia il termine più adeguato al caso di specie, come pure non può essere di ostacolo alla denuncia di illegittimità costituzionale il rilievo che, una volta rimossa la norma incostituzionale, l'intervento del legislatore possa ritardare o mancare del tutto, potendo l'interprete sopperire a tale lacuna utilizzando i principi espressi dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di cessazione antecedente alla novella introdotta dal decreto-legge n. 83/2012.

Evidente, infine, è la rilevanza della questione nel procedimento in esame, dal momento che l'individuazione della durata ragionevole del processo presupposto, contenuta nelle disposizioni della cui legittimità costituzionale si dubita, influisce in modo determinante sulla misura dell'indennizzo richiesto e, di conseguenza, sulla decisione richiesta dal ricorrente.



P. Q. M.

La Corte di appello di Napoli, quinta sezione civile;

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis della legge 24 marzo 2001, n. 89, nella parte in cui si applica anche alla durata dei procedimenti di primo grado in materia di riconoscimento della protezione internazionale, ex art. 35-bis, decreto legislativo n. 25/2008.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Napoli, 20 gennaio 2023

Il presidente designato: MOLFINO

23C00025

N. 17

Ordinanza del 18 gennaio 2023 della Corte d'appello di Roma sull'istanza proposta da E. R.

Spese di giustizia - Compensi degli amministratori giudiziari - Compenso dell'amministratore giudiziario che abbia assistito il giudice per la verifica dei crediti nelle procedure di prevenzione patrimoniale - Denunciata omessa previsione di una specifica disciplina.

- Decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14 (Istituzione dell'Albo degli amministratori giudiziari, a norma dell'articolo 2, comma 13, della legge 15 luglio 2009, n. 94), art. 8.

CORTE D'APPELLO DI ROMA

SEZIONE QUARTA PENALE

Ordinanza di sospensione del procedimento e trasmissione degli atti

alla Corte costituzionale (articoli 134 della Costituzione, 23 e ss. legge 11 marzo 1953, n. 87)

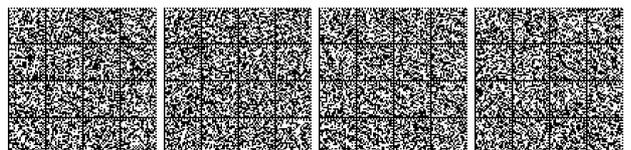
La Corte, riunita in camera di consiglio e composta dai signori magistrati:

dott.ssa Franca Amadori - Presidente;

dott. Aldo Morgigni - consigliere;

dott.ssa Gabriella Bonavolontà - consigliere;

Letti gli atti relativi al procedimento iscritto nel registro delle istanze di prevenzione al n. 27/2022, concernente l'impugnazione da parte dell'amministratore giudiziario dr. E. R. del decreto di liquidazione del 27 giugno 2022 emesso in suo favore per l'attività di accertamento ed assistenza all'udienza di verifica dei crediti nella procedura di prevenzione n. 1/2013 R.G. Misure di Prevenzione del Tribunale di Latina, definita con pronuncia di primo grado emessa in data 16 aprile 2015, irrevocabile in data 28 aprile 2017, con la quale veniva applicata la misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con obbligo di soggiorno per la durata di anni tre, nonché la misura di prevenzione patrimoniale della confisca, a carico di .P. F., nato a... (comune in Provincia di Roma), il giorno...



Visti i seguenti atti:

a) il provvedimento emesso dal Tribunale di Latina, Sezione Penale - Misure di Prevenzione, in data 27 giugno 2022 (depositato in pari data), notificato all'amministratore giudiziario dr. E. R. in data 28 giugno 2022 a mezzo PEC, di liquidazione del compenso per l'opera svolta per l'attività di accertamento ed assistenza all'udienza di verifica dei crediti, quantificato nella somma complessiva di euro 1.940,92, oltre I.V.A., senza contributo per la Cassa previdenziale;

b) l'istanza (in realtà, trattasi di ricorso), depositata in data 15 luglio 2022, con la quale l'indicato professionista, nella qualità di amministratore giudiziario nell'anzidetta procedura di prevenzione, impugnava, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 42 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (d'ora innanzi, per brevità, solo «Codice Antimafia») il provvedimento collegiale di cui al punto che precede.

RILEVATO QUANTO DI SEGUITO

1. In sintesi, il detto professionista si lamenta del fatto che il compenso a lui liquidato è estremamente riduttivo, soprattutto in relazione alle liquidazioni già ottenute per precedenti prestazioni di analogo contenuto in altri procedimenti di prevenzione davanti al medesimo Tribunale di Latina, nei quali tale ufficio aveva applicato regole diverse da quelle adottate invece nella liquidazione oggi impugnata.

1.2. La procedura di prevenzione in esame, secondo quanto si legge nell'odierno ricorso, ha avuto notevole impatto mediatico ed ha comportato la gestione di un imponente compendio costituito da beni immobili, società, partecipazioni azionarie e quant'altro:

«L'attività del professionista si è svolta nell'ambito della procedura n. 1/13 R.G.M.P. - misura particolarmente complessa e di notevoli dimensioni (è stata la procedura giudiziaria più grande della storia del Tribunale di Latina), come attestato dai numerosi articoli di quotidiani, anche nazionali, allegati all'istanza di liquidazione del compenso che per completezza qui si allega (allegato 2) — giunta in confisca definitiva» (così si esprime il ricorrente nel proprio ricorso).

In effetti, l'allegato n. 2 del ricorso è costituito dalla copia di una serie di articoli di quotidiani anche di rilievo nazionale che si riferiscono al procedimento a carico del P.

In particolare:

—
—
—

Ovviamente - prosegue il ricorrente - dato un simile compendio, anche la procedura di verifica dei crediti è stata alquanto laboriosa, numerosi essendo i creditori - asseritamente in buona fede - che chiedevano di poter ottenere soddisfazione del proprio credito.

In ordine a tali richieste, esso ricorrente aveva quindi svolto le seguenti attività:

a) aveva esaminato tutte le domande presentate dai creditori per un valore complessivo di oltre un miliardo e trecento milioni di euro e precisamente di euro 1.302.285.495,04 (unmiliardotrecentoduemilioniduecentottantacinquemilaquattrocentonovantacinque/04)

b) per ciascuna domanda esso ricorrente aveva esaminato tutti i documenti allegati al fine di verificare la correttezza e completezza degli stessi;

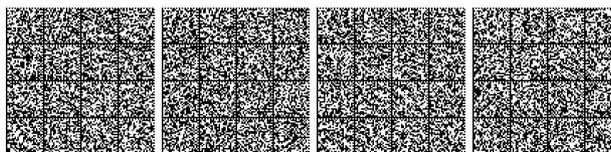
c) inoltre aveva controllato per ciascuna domanda che non sussistessero le cause di esclusione dell'ammissione del credito espressamente previste dal «Codice Antimafia», per lo più caratterizzate da elementi di interesse penalistico;

d) da ultimo, per ciascuna domanda aveva formulato la propria argomentata proposta di ammissione ovvero di esclusione, inserendola infine nel progetto di stato passivo sottoposto al giudice delegato e trasfuso nello stato passivo esecutivo (cfr: allegato 3 all'odierno ricorso).

1.3. Il decreto di liquidazione oggi impugnato consta di poche righe in cui peraltro non viene menzionato il parere del Pubblico Ministero sulla richiesta di compenso avanzata dal Dr. E. R., di talché parrebbe potersi concludere che tale parere non sia stato richiesto.

Il suddetto decreto si limita ad affermare che il detto amministratore giudiziario ha effettivamente svolto le attività per le quali ha chiesto il compenso e che tali attività vanno liquidate sulla base degli importi medi indicati dall'art. 3, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica 7 ottobre 2015, n. 177, (1) calcolati sulla base dell'ammontare del «passivo accertato» pari a euro 651.336,20, risultando quale somma finale dovuta quella di euro 1.940,92, come liquidata.

(1) recante «Disposizioni in materia di modalità di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari iscritti nell'albo di cui al decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14» (d'ora innanzi, per brevità, solo «Tariffa»)



2. Avverso tale assai succinto provvedimento, l'odierno ricorrente formulava i seguenti rilievi (non suddivisi in singoli motivi di ricorso).

2.1. Premesso che l'art. 3, comma 3, della "Tariffa", così dispone:

«3. Quando l'amministratore giudiziario assiste il giudice per la verifica dei crediti è inoltre corrisposto, sull'ammontare del passivo accertato, un compenso supplementare dallo 0,19% allo 0,94% sui primi 81.131,38 euro e dallo 0,06% allo 0,46% sulle somme eccedenti tale cifra».

Ne consegue che, a seconda della nozione che viene adottata in relazione al concetto di «passivo accertato», l'importo del compenso subisce variazioni non indifferenti.

Orbene, afferma il ricorrente che il medesimo Tribunale di Latina, in precedenti occasioni, aveva adottato quale nozione di «passivo accertato», quella riferita non già ai soli crediti ammessi senza riserva dal giudice delegato all'esito dell'udienza di verifica dei crediti, bensì quella riferita alle istanze di credito realmente esaminate, indipendentemente dall'esito successivamente ottenuto in sede di verifica da ciascuna di esse.

Asserisce il ricorrente che tale ultima interpretazione debba ritenersi la sola giuridicamente corretta poiché l'utilizzo di vocaboli diversi da parte del legislatore attesta la *voluntas legis*:

«... basta guardare all'aspetto semantico delle parole, accertare significa controllare, valutare, esaminare, verificare, mentre ammettere significa tutt'altro, cioè approvare, concedere, autorizzare. Quindi parole e significati ben distinti e mai equivalenti, visto che i due termini non sono nemmeno sinonimi...» (così nel ricorso).

Infatti, prosegue l'odierno ricorrente, l'art. 3, comma 3, della «Tariffa» è formulato in relazione a quanto stabilito dall'art. 58, comma 5-*bis* del «Codice Antimafia», rubricato «Domanda del creditore», che così dispone:

«5-*bis*. L'amministratore giudiziario esamina le domande e redige un progetto di stato passivo rassegnando le proprie motivate conclusioni sull'ammissione o sull'esclusione di ciascuna domanda».

Dunque, l'attività richiesta all'amministratore giudiziario non è riferita esclusivamente alle domande successivamente ammesse dal magistrato, ma è riferita a tutte le domande di insinuazione avanzate dai creditori ed è finalizzata appunto a fornire al giudice delegato tutti gli elementi necessari per pervenire ad una decisione fondata sulla attenta analisi delle pretese creditorie in relazione ai dati documentali ed obiettivi presenti agli atti del procedimento di prevenzione e non solo ai dati (spesso nemmeno documentati, ma meramente assertivi) forniti dal creditore interessato.

Il provvedimento impugnato invece — lamenta il dr. E. R. — limita in modo del tutto illogico il compenso al professionista che ha analizzato tutte le domande, sia quelle ammesse, sia quelle dichiarate inammissibili, alle sole domande dichiarate ammissibili senza riserva, come se l'analisi delle domande poi dichiarate inammissibili, o ammesse con riserva, non fosse mai stata svolta.

Trattasi di conclusione che, sempre secondo il ricorrente, lungi dall'aver valore interpretativo, in realtà scrive una norma nuova e diversa rispetto a quella voluta dal legislatore, con ciò attuando un'attività preclusa alla giurisdizione.

Inoltre, così facendo — prosegue il dr. R. — si perviene al risultato che il professionista, chiamato a verificare se sussistano le cause di esclusione previste dal «Codice Antimafia», ogni qual volta concludesse per la sussistenza delle stesse si troverebbe in pratica ad avere svolto un'attività lavorativa a titolo completamente gratuito, anche se, in ipotesi, si fosse trattato di attività particolarmente complessa e laboriosa.

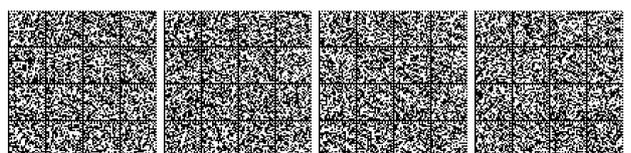
Infatti, l'analisi delle istanze di ammissione richiede l'effettuazione non solo di verifiche di tipo civilistico (esistenza del titolo, correttezza formale della domanda, validità del titolo), ma altresì verifiche di tipo prettamente penalistico (lettura delle intercettazioni telefoniche, nonché delle relazioni di polizia giudiziaria, istruttorie bancarie, conoscenza di persone e fatti acquisita durante l'attività gestionale posta in essere nel corso della amministrazione giudiziaria per confortare la tesi del prestito effettuato in buona fede al soggetto pericoloso e così *via*).

Ciò comporta di fatto un continuativo conflitto di interessi, non voluto dal legislatore per ragioni autoevidenti.

Ed infatti, le cause di esclusione, dettagliatamente elencate nell'odierno ricorso, sono le seguenti:

1. esclusione per confusione con i crediti erariali (art. 50 del «Codice Antimafia»): per effetto della confisca lo Stato diviene creditore e contemporaneamente debitore, qualora le attività del soggetto inciso fossero gravate da debiti erariali;

2. esclusione per difetto di buona fede del terzo creditore oppure in alternativa per la strumentalità del credito all'attività illecita (art. 52, comma 1, lettera b del «Codice Antimafia»): trattasi di situazione che si verifica assai spesso per ingentissimi crediti da mutui bancari, chiesti al mero fine di finanziare l'attività illecita e concessi senza adeguato approfondimento in ordine alle risorse per la restituzione del prestito;



3. esclusione per mancata escussione di beni non confiscati rimasti nella disponibilità del soggetto inciso (art. 52, comma 1, lettera a, del «Codice Antimafia»): se il proposto, anche a seguito della confisca, è rimasto proprietario di beni idonei a soddisfare la pretesa creditoria, il credito non può essere ammesso perché il creditore deve prima dimostrare di non poter ottenere soddisfazione altrimenti;

4. esclusione per mancata dimostrazione del rapporto fondamentale sotteso ai titoli di credito (art. 52, comma 1, lettere c e d del «Codice Antimafia»): non è sufficiente il mero possesso del titolo, ma il creditore deve fornire prova obiettiva della causa che legittima tale possesso;

5. esclusione per riferimento a patrimoni non sottoposti a confisca (art. 52, comma 2 del «Codice Antimafia»): qualora l'amministratore giudiziario abbia constatato che il credito è riferito ad un patrimonio non sottoposto a confisca, deve inserire tale constatazione nella proposta motivata da lui sottoposta al giudice delegato;

6. esclusione per decadenza (art. 58, comma 5 del «Codice Antimafia»): il giudice delegato stabilisce a pena di decadenza il termine per il deposito delle domande di ammissione e le domande depositate dopo tale termine (comunque non oltre un anno dal deposito del decreto di esecutività dello Stato Passivo) possono essere ammesse soltanto se il creditore provi di non aver potuto presentare la propria richiesta tempestivamente per causa a lui non imputabile;

7. esclusione per intervenuta prescrizione del credito (art. 58, comma 4, del «Codice Antimafia»): la domanda di ammissione non interrompe infatti la prescrizione, ne impedisce la maturazione dei termini di decadenza nei rapporti tra creditore e soggetto inciso dalla misura di prevenzione.

Ogni domanda quindi richiede tale articolato tipo di vaglio, a cui poi segue l'ulteriore valutazione in relazione alla congruità del credito richiesto (vi sono casi, come ad esempio i crediti condominiali, in cui il credito richiesto in realtà può essere ammesso solo in parte, e cioè per il periodo in cui l'alloggio è stato sottoposto a sequestro, mentre per il periodo antecedente la procedura non è chiamata a rispondere del mancato versamento degli oneri condominiali).

2.2. Un'ulteriore deduzione svolta nell'odierno ricorso è costituita dal fatto che il Tribunale pontino in precedenti decreti di liquidazione del compenso emessi in favore di esso ricorrente per attività analoga (verifica dei crediti) svolta in altre procedura di prevenzione, aveva seguito il corretto criterio normativo.

L'odierno ricorrente allegava a tal fine, solo a titolo di esempio, il provvedimento di liquidazione del 2 luglio 2021 riferito alla procedura di prevenzione n. 31/2013 R.G.M.P. (allegato 5) ed altresì il provvedimento di liquidazione del 10 novembre 2021 riferito alla procedura di prevenzione n. 44/2010 R.G.M.P. (allegato 6).

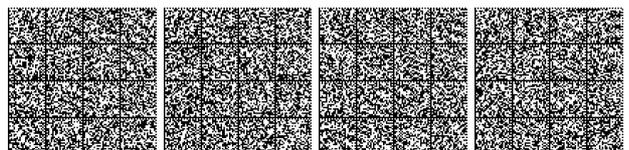
In entrambi i casi il Tribunale pontino aveva individuato come base di calcolo la cifra risultante dalla somma delle istanze di ammissione del credito e non già la cifra risultante dalla somma delle istanze effettivamente poi ammesse dal giudice delegato, elemento quest'ultimo particolarmente evidente nel provvedimento del 10 novembre 2021, riferito ad una procedura in cui nessuna delle istanze di ammissione era stata accolta (con la conseguenza quindi — secondo la prospettazione del ricorrente - che la cifra totale risultante dalla somma delle istanze ammesse era pari a zero, e quindi se il Tribunale avesse seguito il medesimo criterio adottato per la liquidazione del compenso oggi in esame, avrebbe dovuto liquidare in favore di esso ricorrente una cifra pari a zero (2)).

Il ricorrente osservava inoltre che il totale delle domande esaminate nel procedimento all'esito del quale è stato emesso il decreto del 10 novembre 2021, è di oltre mille volte inferiore a quello delle domande esaminate nel presente procedimento, ma il compenso è invece poco più del doppio: euro 797,70 per il primo (in cui le domande esaminate furono relativamente poche), euro 1.940,92 per quello odierno (in cui le domande esaminate conducono ad una richiesta totale di oltre un miliardo e trecento milioni di euro), risultato la cui incongruenza è evidente.

2.3. Si doleva altresì il dr. E. R. del fatto che il decreto oggi impugnato non avesse disposto la corresponsione della prescritta percentuale a titolo di contributo previdenziale, benché legislativamente stabilita, cosicché egli avrebbe dovuto integrare con le proprie risorse il versamento alla Cassa nazionale di previdenza e assistenza dei dottori commercialisti.

2.4. Ulteriore argomento a sostegno dell'irrazionalità del percorso argomentativo svolto dal Tribunale pontino veniva prospettato dall'odierno ricorrente per il fatto che, qualora la base del calcolo fosse stabilita esclusivamente sulla base dei crediti ammessi dal giudice delegato, il compenso del professionista resterebbe di fatto impossibile da determinare, posto che il «Codice Antimafia» ha previsto la possibilità del creditore estromesso di proporre opposizione (art. 59, comma 6, del «Codice Antimafia»), nonché la possibilità del creditore ammesso di opporsi all'ammissione di altro creditore (*ibidem*), di talché, all'esito di tali sub-procedimenti, avrebbe potuto verificarsi un incremento od una diminuzione del valore totale dei crediti ammessi e conseguentemente anche del compenso del professionista.

(2) trattasi di deduzione palesemente infondata perché, come s'è visto ante, al superiore paragrafo 1., l'art. 3, comma 5 della «Tariffa» stabilisce che il compenso liquidato a norma della detta disposizione non può mai essere inferiore, nel suo complesso, ad euro 811,35.



Nel caso di specie, erano state proposte diverse opposizioni, che, se fossero tutte accolte dal Collegio, comporterebbero uno stato passivo ammesso non più di euro 651.336,00, bensì di euro 16.000.000,00, con la conseguenza che l'odierna liquidazione diverrebbe palesemente lesiva dei diritti di esso professionista.

Proprio per tale ragione quindi la nozione di «passivo accertato», conclude il dr. R., va intesa come riferita al lavoro svolto sulle istanze presentate, indipendentemente dalle vicende che le stesse poi avranno all'esito dell'udienza di verifica dei crediti e delle successive eventuali opposizioni al decreto emesso all'esito di tale *sub*-procedimento.

Diversamente opinando, determinandosi quel conflitto di interessi già indicato al precedente paragrafo 2.1., il professionista dovrebbe rinunciare all'incarico ai sensi dell'art. 23, comma 1 del Codice Deontologico della professione di dottore commercialista, rubricato «Rinuncia all'incarico» che impone di non proseguire nell'incarico qualora sopravvengano circostanze o vincoli che possano influenzare la libertà di giudizio o condizionare l'operato del professionista.

Tale norma espressamente richiama, tra le suddette circostanze, quella riferita al caso del «mancato pagamento dei suoi onorari» (*cf.* copia della suddetta disposizione all'allegato 7 all'odierno ricorso).

Norma che fa da contraltare all'art. 9 del suddetto codice, rubricato «Indipendenza», che impone al professionista di non porsi mai in una situazione in cui egli si trovi in conflitto di interessi (*ibidem*) con il cliente.

2.5. Conclusivamente, quindi il dr. E. R. chiedeva la liquidazione del proprio compenso sulla base del totale delle domande di ammissione dei crediti, così pervenendosi ad un importo medio di euro 3.386.189,73 (si badi: oltre il doppio di quanto già liquidatogli all'esito dell'attività di gestione del compendio sequestrato) e comunque ad un importo non inferiore nel minimo ad euro 781.476,77, oltre I.V.A. ed altresì contributo previdenziale, il tutto da porsi a carico del Pubblico Erario non sussistendo nella procedura, allo stato, liquidità sufficienti.

3. All'udienza del 14 giugno 2022 si procedeva alla discussione, previa audizione del dr. E. R., come prescritto dal comma 7 dell'art. 42 del «Codice Antimafia», che illustrava i motivi del ricorso e precisava, a domanda della Corte, di avere già percepito quale compenso per la propria opera di amministratore giudiziario in tale procedura una somma lorda che si aggira intorno ad euro 1.200.000,00.

Si procedeva quindi alla discussione e le parti concludevano come da verbale in atti, ma all'esito dell'approfondita disamina delle questioni poste, il Collegio riteneva necessario sottoporre al vaglio del Giudice delle leggi la questione di seguito evidenziata, previa rifissazione dell'udienza e sospensione del procedimento.

3.1. Con memoria depositata in data 22 dicembre 2022, il dr. E. R., a ministero degli avvocati Raffaella Romagnoli e Luca Amedeo Melegari del foro di Latina, rappresentava la propria contrarietà alla sottoposizione alla Corte costituzionale della questione in esame, essendo sufficiente, a suo parere, un'opera interpretativa del comma 3 dell'art. 3 della «Tariffa», basata su un semplice rilievo: che anche a voler ritenere che effettivamente il legislatore si sia ispirato alla normativa concernente il compenso del curatore fallimentare, tali disposizioni sono di fatto inapplicabili alla materia della verifica dei crediti nel procedimento di prevenzione, perché il criterio da seguire è completamente diverso.

In sintesi, nella materia fallimentare vi è sostanziale coincidenza - secondo quanto prospettato nella memoria sopraindicata — tra ammissione ed accertamento, poiché l'unico elemento da prendere in esame per l'ammissione allo stato passivo in tale sede è esclusivamente la materiale pendenza del credito al momento della dichiarazione di fallimento.

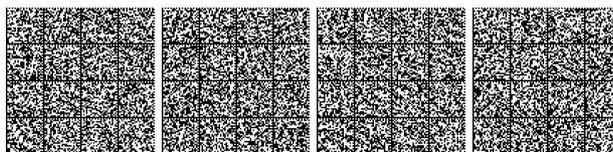
Ben diversa, per quanto s'è già detto, è invece la valutazione da svolgere in sede di verifica dei crediti nel procedimento di prevenzione, dove il credito deve essere assistito altresì dalla buona fede del creditore e da tutti gli altri elementi enumerati al superiore paragrafo 2.1.

Ciò è tanto vero che, prendendo a riferimento la procedura a carico del P., in sede fallimentare i crediti ammessi sarebbero stati pari ad euro 1.301.801.444, ossia il 99,9% dei crediti esaminati, mentre nella misura di prevenzione i crediti ammessi sono stati solo lo 0,05% dell'esaminato (euro 651.336,20).

Discende, secondo il ricorrente, l'impossibilità di applicare in ambito prevenzionale il medesimo criterio di valutazione dell'attività dell'amministratore giudiziario (e quindi di calcolarne il compenso) utilizzato nella sede fallimentare.

Diversi essendo i presupposti legali del calcolo di tale compenso, segue che diversi devono essere anche i criteri da applicarsi.

All'odierna udienza, infine, il detto professionista dichiarava che, anche in considerazione della recentissima disposizione di cui all'art. 4 del decreto-legge 5 gennaio 2023, n. 2, recante «Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale», in vigore dal 6 gennaio 2023, che fissa il tetto massimo di euro 500.000,00 per i compensi agli amministratori giudiziari, avrebbe ritenuto congruo anche un compenso inferiore al minimo da lui stesso indicato nel ricorso qui in commento.



LA QUESTIONE

1. Deve rilevarsi che il disposto di cui all'art. 3, comma 3 della «Tariffa» (richiamato e trascritto al superiore paragrafo 2.1) ricalca parola per parola l'art. 1, comma 2 del decreto 25 gennaio 2012, n. 30, recante l'adeguamento dei compensi spettanti ai curatori fallimentari, che così dispone:

«2. Al curatore è inoltre corrisposto, sull'ammontare del passivo accertato, un compenso supplementare dallo 0,19% allo 0,94% sui primi 81.131,38 euro e dallo 0,06% allo 0,46% sulle somme eccedenti tale cifra».

Discende che la nozione di «passivo accertato» coincide per entrambe le norme.

Orbene, la giurisprudenza di legittimità ha chiarito che tale nozione si riferisce - per quanto concerne il compenso del curatore fallimentare - esclusivamente ai crediti ammessi senza riserva e non anche a quelli che, benché sia stata presentata la relativa istanza di insinuazione, non sono stati ammessi, o sono stati ammessi con riserva.

La disposizione sopracitata, peraltro, stabilisce che il compenso del curatore deve essere calcolato prima di tutto sulla base dell'ammontare dell'attivo realizzato, secondo gli scaglioni ivi stabiliti, poi a tale compenso dev'essere altresì aggiunto il compenso supplementare sul passivo accertato come sopra indicato.

Qualora, in ipotesi, non sia stato realizzato alcun attivo, resterebbe il compenso supplementare sul passivo accertato.

Se tuttavia anche quest'ultimo fosse pari a zero (ad esempio perché tutte le istanze di ammissione fossero state rigettate) resterebbe comunque la previsione di cui all'art. 4 del decreto 25 gennaio 2012, n. 30, secondo il quale il compenso liquidato al curatore non può mai essere inferiore, nel suo complesso, alla somma di euro 811,35.

Ancora una volta, si rileva un'assoluta sovrapposibilità di tale disposizione a quella che regola i compensi degli amministratori giudiziari.

Infatti l'art. 3, comma 5 della «Tariffa», stabilisce che il compenso liquidato a norma della detta disposizione non può essere inferiore, nel suo complesso, ad euro 811,35.

Persino la sequenza dei vocaboli è identica.

Quindi è pacifico che la normativa in questione ha tratto ispirazione da quella relativa al compenso da liquidarsi ai curatori fallimentari.

Come s'è detto poc'anzi, la giurisprudenza di legittimità concernente tale materia, chiarisce che la nozione di passivo accertato è riferita esclusivamente ai crediti ammessi senza riserva.

Si può menzionare sul punto ad esempio l'ordinanza emessa da Cassazione Civ. Sez. 1ª, n. 15168 del 2021, ricorrente società «Visconti» s.r.l. (3) in una vicenda in cui era stato impugnato il decreto di liquidazione del compenso ai curatori (tre professionisti in tutto) emesso dal Tribunale in una procedura fallimentare.

Tra i motivi di censura, vi era altresì il rilievo che il passivo era stato calcolato includendo altresì i crediti ammessi con riserva e quelli oggetto di opposizione pendente, in quanto erano stati previsti degli accantonamenti finalizzati proprio a soddisfare tali pretese ereditarie, nel caso fossero risultate fondate. Gli unici crediti esclusi dal calcolo del passivo totale erano stati pertanto solo quelli che nel frattempo erano stati oggetto di rinuncia.

La Suprema Corte, in accoglimento di tale motivo di ricorso, rilevava l'erroneità di tale inclusione, sia pure ai soli fini del calcolo del compenso del curatore fallimentare, in quanto la nozione di «creditori contestati» doveva ritenersi limitata a quei creditori che, già ammessi al passivo, erano stati contestati da altri creditori concorrenti oppure dal medesimo curatore, poiché costoro avevano comunque già conseguito l'ammissione del proprio credito, seppure in modo non definitivo.

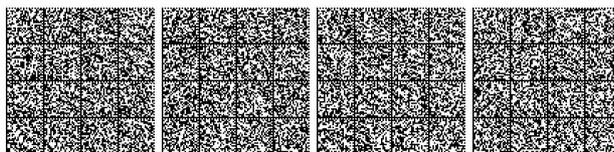
Per contro, i creditori non ammessi ed oppositori non avevano facoltà di opporsi, ad esempio, neppure al concordato fallimentare, perché nei loro confronti mancava la previa ammissione del credito, di talché la parificazione di tali situazioni (quella del creditore non ammesso che ha proposto opposizione e quella del creditore ammesso contro il quale altro creditore abbia sollevato una contestazione) risulta irrazionale» (*ibidem*).

Peraltro, conclude tale pronuncia, il fatto che il comma 2 dell'art. 2 del ripetuto decreto ministeriale n. 30 del 2012 - norma che disciplina il compenso dovuto al curatore nel caso in cui il fallimento si chiuda con un concordato - faccia riferimento al precedente art. 1 comma 2, chiarisce che la disposizione si riferisce al solo «passivo accertato» inteso come complesso dei soli crediti ammessi:

«18. In ogni caso, l'art. 2, comma 2, decreto ministeriale n. 30 del 2012, nell'operare il riferimento, per il computo sul passivo fallimentare ai fini di liquidare il compenso al curatore, al precedente art. 1, comma 2, inequivocabilmente ha riguardo al passivo accertato, nozione già testualmente compatibile solo con una statuizione giudiziale di pieno riscontro del credito (Cass. 4751/2000 (4))...» (così Cassazione Civ. n. 15168 del 2021 cit.).

(3) Presidente Francesco Antonio Genovese, Consigliere estensore Massimo Ferro

(4) pronuncia quest'ultima in cui la Corte di cassazione ha accolto il ricorso avverso il decreto di liquidazione del compenso del curatore fallimentare perché era stato incluso nel passivo anche un credito dell'Ufficio I.V.A. non ammesso ed oggetto di opposizione.



1.2. Orbene, osserva la Corte quanto di seguito.

1.2.1. Non v'è dubbio che il decreto del Presidente della Repubblica 7 ottobre 2015, n. 177 costituisca nulla più che un regolamento e, come tale, trattandosi di fonte normativa secondaria, non può essere sottoposto al vaglio del giudice delle leggi.

Va tuttavia rilevato che tale regolamento è stato redatto sulla base delle indicazioni contenute nell'art. 8 del decreto Legislativo 4 febbraio 2010, n. 14, rubricato per l'appunto «Compensi degli amministratori giudiziari».

In tale norma non compare, in realtà, alcuna voce concernente l'opera svolta dall'amministratore giudiziario in ausilio al giudice delegato, qualora quest'ultimo, invece di provvedere da sé al vaglio di ciascuna istanza di ammissione al passivo, al fine della verifica dei crediti, chieda assistenza al suddetto professionista (di norma il medesimo che è stato incaricato di gestire ed amministrare il compendio sequestrato e poi confiscato), di talché, in realtà, il comma 3 dell'art. 3 della «Tariffa» è da ritenersi inserito fuori delega e quindi, a rigore, questa Corte dovrebbe disapplicarlo.

Tale disapplicazione, tuttavia, comporterebbe altresì, come conseguenza, l'impossibilità di liquidare un qualsiasi compenso per un'attività che comunque è stata prestata e che ha condotto, nel caso di specie, a ridurre i crediti ammessi a solamente euro 651.336,20, a fronte delle istanze di ammissione per un totale di oltre un miliardo e trecento milioni di euro.

Infatti, anche nell'ipotesi in cui potesse individuarsi una qualche norma di riferimento per attività similari, tratterebbesi comunque di norma di stretta interpretazione, come tutte quelle che vanno ad incidere sulla liquidazione dei compensi per un *munus publicum* come quello svolto dall'amministratore giudiziario che assiste il giudice delegato durante l'udienza di verifica dei crediti.

Tale vuoto normativa, pertanto, non può essere colmato nemmeno in via di estensione analogica con altre norme, neppure quelle concernenti la liquidazione del curatore fallimentare, la cui verifica, anche se avente ad oggetto il vaglio delle istanze dei creditori di ammissione al passivo, è molto diversa da quella che deve svolgere l'amministratore giudiziario.

Tale conseguenza risulta in contrasto con l'art. 36 della Costituzione al quale si fa qui riferimento per come chiarito da condivisibile dottrina richiamata da Sez. Unite Civili n. 13721 del 2017, in causa Manganiello vs. Ministero della giustizia, dove viene in esame il compenso al Giudice di pace, per il quale, esclusa la sinallagmaticità della retribuzione (tipica del rapporto di pubblico impiego, implicante la subordinazione del dipendente), resta tuttavia pacifica l'assimilazione ai redditi da lavoro dipendente dell'indennità corrisposta a tale attività onoraria.

Ad analoga conclusione è pervenuta la Corte costituzionale, come tra breve si dirà, con riferimento al compenso da liquidarsi in favore dell'ausiliario del giudice (e non v'è dubbio che l'amministratore giudiziario, soprattutto quando assiste il giudice nell'udienza di verifica dei crediti, sia per l'appunto un ausiliario del magistrato).

1.2.2. Va poi rilevato che la funzione di ausilio al magistrato da parte dell'Amministratore giudiziario è resa evidente dall'espressa previsione del comma 1 dell'art. 59 del «Codice Antimafia» che così recita:

«1. All'udienza fissata per la verifica dei crediti il giudice delegato, con l'assistenza dell'amministratore giudiziario e con la partecipazione facoltativa del pubblico ministero, assunte anche d'ufficio le opportune informazioni, verifica le domande, indicando distintamente i crediti che ritiene di ammettere, con indicazione delle eventuali cause di prelazione, e quelli che ritiene di non ammettere, in tutto o in parte, esponendo succintamente i motivi dell'esclusione».

Trattasi di funzione molto importante nella materia prevenzionale per impedire che il proposto, attinto da misura patrimoniale definitiva, possa tornare in possesso delle proprie ricchezze attraverso i cosiddetti «creditori di comodo», vale a dire attraverso terzi fittiziamente interposti che chiedono di ottenere l'indebita restituzione (apparentemente in loro favore, ma di fatto in mani del prevenuto) del compendio confiscato.

Si aggiunga poi che devono essere altresì estromessi i terzi che si sono prestati, consapevolmente o per grave negligenza, al finanziamento delle attività di soggetti pericolosi, per cui l'opera di assistenza al giudice delegato che deve formare lo stato passivo della procedura di prevenzione, si prospetta come fondamentale nella procedura di prevenzione, così come quella di gestione dei patrimoni sequestrati.

Orbene, la mancata previsione nell'art. 8 del decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14, contrasta con l'art. 54 (per quanto sopra esposto), ma, ove non si riconoscesse tale contrasto, resterebbe comunque quello con l'art. 36 della Costituzione, che parrebbe evocato, sia pure in controluce, nell'ordinanza n. 306 del 2012 della Corte costituzionale (5), pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 51 del 27 dicembre 2012, in realtà attinente ad altra questione, dichiarata infondata, riferita all'art. 71, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia»), sollevata, in relazione all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Sondrio.

(5) Presidente Alfonso Quaranta, Giudice estensore Paolo Maria Napolitano



Infatti in tale provvedimento vi è un inciso - riferito all'indennità da liquidarsi in favore dell'ausiliario del Giudice - che dà per scontato il fatto che il diritto a tale indennità altro non sia che il diritto alla retribuzione per il lavoro prestato.

Ed infatti, il Giudice delle leggi così si è espresso: «[il termine di decadenza di 100 giorni non è incompatibile con la tutela dei diritti], anche laddove essi siano, come nel caso del diritto alla retribuzione per il lavoro prestato, sorretti da garanzia costituzionale».

Quindi, vi sarebbe anche una natura *lato sensu* retributiva del compenso da liquidarsi all'amministratore giudiziario, che svolge anche esso funzioni di ausilio al Giudice, esattamente come i periti, gli interpreti e in generale gli esperti nominati all'interno di una procedura giudiziaria per fornire un'opera di carattere tecnico-professionale.

2. Chiarito quindi che la norma regolamentare è stata inserita senza alcuna legittimazione normativa, resta però la necessità di stabilire una qualche regola di liquidazione di un compenso equo per l'opera di assistenza svolta dall'amministratore giudiziario in sede di verifica dei crediti.

L'importanza e le finalità della procedura di verifica dei crediti nell'ambito della procedura di prevenzione, sono state sottolineate dalla stessa Corte costituzionale in due distinte sentenze.

La prima, vale a dire la sentenza n. 94 del 2015 (6), ha specificato come la disciplina di cui agli artt. 52 ss. «per opera sua rappresent[*i*] il frutto del bilanciamento legislativo tra ; due interessi che in materia si contrappongono: da un lato, l'interesse dei creditori del proposto a non veder improvvisamente svanire la garanzia patrimoniale sulla cui base avevano concesso credito o effettuato prestazioni; dall'altro, l'interesse pubblico ad assicurare l'effettività della misura di prevenzione patrimoniale e il raggiungimento delle sue finalità, consistenti nel privare il destinatario dei risultati economici dell'attività illecita».

La seconda, vale a dire la sentenza n. 26 del 2019 (7), riprendendo tale analisi, ha affermato che «la giusta esigenza di evitare manovre collusive con il debitore sottoposto a procedimento di prevenzione - manovre in ipotesi finalizzate a porre in salvo una parte dei suoi beni dalla prospettiva del sequestro e della successiva confisca - può [...] essere soddisfatta attraverso la verifica [...] delle condizioni già imposte in via generale dall'art. 52 del decreto legislativo n. 159 del 2011 per il soddisfacimento dei diritti di credito dei terzi».

2.1. Pacifica essendo quindi l'importanza di una corretta analisi delle istanze di ammissione dei creditori del proposto, al fine di non vanificare di fatto la misura patrimoniale ablatoria, deve poi osservarsi che non sembra conforme ad equità il criterio che trae ispirazione dalla procedura fallimentare, per la quale si richiede tutt'altro tipo di valutazioni, molto più semplici, tali per cui il professionista si deve limitare semplicemente a valutare la validità formale del titolo sulla base del quale viene chiesta l'ammissione al passivo.

Nel caso delle misure di prevenzione, parrebbe opportuno individuare un criterio basato sul numero delle istanze presentate e sul valore dei crediti analizzati, anziché sul valore dei crediti ammessi senza riserva.

Ciò per evitare che il professionista operi in potenziale conflitto di interessi con l'incarico svolto, posto che il suo compenso in tal modo finisce di fatto per essere tanto più cospicuo quanti più sono i crediti ammessi senza riserva, perché tanto più egli segnalerà tali situazioni di inammissibilità, tanto più si ridurrà il suo compenso per l'opera prestata.

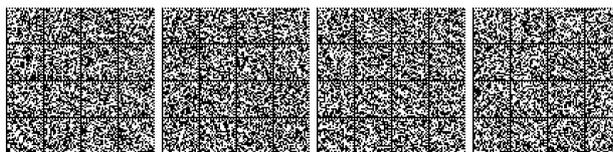
3. Conclusivamente, ritiene questa Corte di merito, per tutte le ragioni fin qui svolte, che si ponga una questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 del decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14, rubricato per l'appunto «Compensi degli amministratori giudiziari», in ragione dell'omessa previsione di un compenso per l'attività di assistenza al giudice delegato svolta dall'amministratore giudiziario nel corso dell'udienza di verifica dei crediti nelle procedure di prevenzione patrimoniale, per contrasto con gli articoli 54 e 36 della Costituzione, che non può essere risolta, come vorrebbe il ricorrente, puramente e semplicemente con un'opera interpretativa da parte del Collegio di merito.

RILEVANZA DELLA QUESTIONE

1. Per quanto riguarda la rilevanza della questione sollevata, osserva questa Corte territoriale che non vi sono altre possibilità per pervenire ad una decisione sull'impugnazione proposta dal dr. E. R., se non quella di sottoporre la questione al Giudice delle leggi, che potrà valutare se la norma sia effettivamente conforme al dettato costituzionale.

(6) Presidente Alessandro Criscuolo, Giudice estensore Giuseppe Frigo.

(7) Presidente Giorgio Lattanzi, Giudice estensore Francesco Viganò.



P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;

dichiara d'ufficio rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 del decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14, per contrasto con gli articoli 36 e 54 della Costituzione nella parte in cui nulla prevede per il compenso da liquidarsi all'amministratore giudiziario che abbia assistito il giudice per la verifica dei crediti nelle procedure di prevenzione patrimoniale e, per l'effetto;

sospende il giudizio;

dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;

ordina l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del giudizio, insieme con la prova delle comunicazioni e notificazioni di cui al precedente disposto.

Manda la cancelleria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del giorno 10 gennaio 2023

Il Presidente: AMADORI

I consiglieri: MORGIGNI - BONAVOLONTÀ

23C00026

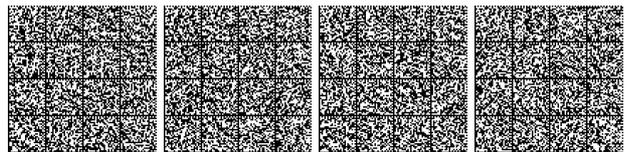
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2023-GUR-008) Roma, 2023 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

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

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

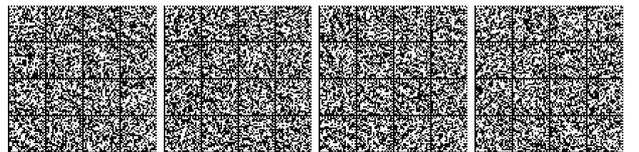
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 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: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- 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

