

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 164° - Numero 17

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA



PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 26 aprile 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. 76. Sentenza 7 marzo - 20 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Dirigenza sanitaria - Norme della Regione Siciliana - Ampliamento dei requisiti per l'iscrizione negli elenchi regionali degli idonei alla direzione amministrativa delle aziende sanitarie - Ricomprensione anche di coloro che hanno comprovata esperienza nella qualifica di dirigente, almeno settennale, in settori diversi da quello sanitario - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute e del principio di buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale parziale.

Sanità pubblica - Autorizzazione e accreditamento di strutture sanitarie - Norme della Regione Siciliana - Assegnazione, per l'anno 2022, dei trasferimenti extrabudget in favore dei soggetti convenzionati con il Servizio sanitario regionale - Violazione dei principi fondamentali nella materia coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale

Sanità pubblica - Autorizzazione e accreditamento di strutture sanitarie - Norme della Regione Siciliana - Modalità, per le strutture accreditate eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio, di raggiungimento degli standard organizzativi e di personale richiesti - Ricorso del Governo - Lamentata violazione di principi fondamentali in materia di tutela della salute - Inammissibilità della questione.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Stabilizzazione di personale precario del ruolo sanitario, tecnico e amministrativo assunto a tempo determinato - Possibilità di operare anche in deroga, anziché in coerenza, con il piano triennale di fabbisogno di personale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Estensione delle disposizioni recanti interventi a favore dei figli delle vittime dei disastri aerei di Montagna Longa e in Etiopia il 10 marzo 2019 - Rideterminazione del limite massimo dell'autorizzazione di spesa per la stabilizzazione del personale ex dipartimento foreste - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di copertura finanziaria delle spese - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13, art. 13, comma 53, 55 e 91, 14, commi 19, 20 e 21, e 15, comma 6.
- Costituzione, artt. 81, 97, secondo comma, e 117, commi secondo, lettera l), e terzo; statuto della Regione Siciliana, art. 17.....

Pag. 1

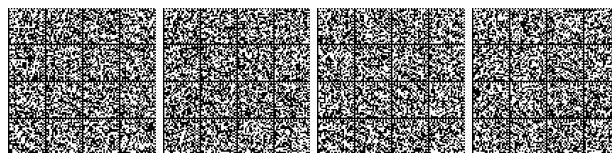
N. 77. Sentenza 22 febbraio - 20 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Liguria - Assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP) - Requisiti del nucleo familiare - Residenza o attività lavorativa da almeno cinque anni nel bacino di utenza a cui appartiene il Comune che emana il bando tenendo conto della decorrenza della stessa nell'ambito del territorio regionale - Disparità di trattamento tra stranieri e cittadini italiani - Illegittimità costituzionale parziale.

- Legge della Regione Liguria 29 giugno 2004, n. 10, art. 5, comma 1, lettera b).
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma.

Pag. 15



N. 78. Ordinanza 23 marzo - 20 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione forzata - Divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive ed inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria fino al 31 dicembre 2025 - Denunciata violazione del diritto alla tutela esecutiva e a quella giurisdizionale innanzi agli organi di giustizia amministrativa - Sopravvenuta carenza di oggetto - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, art. 16-septies, comma 2, lettera g).
- Costituzione, artt. 24 e 113.

Pag. 22

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 48. Ordinanza del Tribunale di Arezzo del 3 marzo 2023

Fallimento e procedure concorsuali - Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza - Liquidazione controllata del debitore in stato di sovraindebitamento - Omessa previsione di un limite temporale all'acquisizione di beni sopravvenuti all'apertura della procedura concorsuale.

- Decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), art. 142, comma 2.....

Pag. 25

N. 49. Ordinanza del Tribunale di Arezzo del 7 marzo 2023

Fallimento e procedure concorsuali - Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza - Liquidazione controllata del debitore in stato di sovraindebitamento - Omessa previsione di un limite temporale all'acquisizione di beni sopravvenuti all'apertura della procedura concorsuale.

- Decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), art. 142, comma 2.....

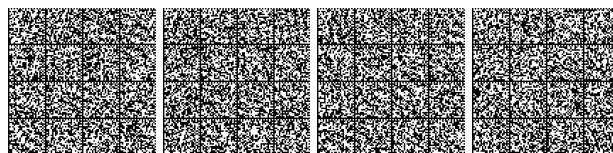
Pag. 32

N. 50. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Lombardia del 21 dicembre 2022

Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Previsioni che dispongono, sia per le procedure di interpello e di concorso, sia per la nomina dei magistrati e dei giudici tributari, la competenza del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministero dell'economia e delle finanze, invece della competenza del Ministro della giustizia e del Ministero della giustizia - Disciplina che attribuisce l'amministrazione degli uffici di segreteria al Ministero dell'economia e delle finanze, invece che al Ministero della giustizia - Prevista soppressione, o quantomeno limitazione, a seguito dei provvedimenti legislativi successivamente intervenuti, della competenza del presidente di commissione tributaria, ora corte di giustizia tributaria, ad esercitare la vigilanza sull'andamento dei servizi di segreteria nella formulazione originariamente prevista.

- Legge 31 agosto 2022, n. 130 (Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari), art. 1, comma 10; decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 (Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), artt. 1-bis, 4, 4-bis, 4-ter, 4-quater e 9, come introdotti *ex novo* o modificati dall'art. 1 della legge n. 130 del 2022; 15, comma 1, come modificato dall'art. 39 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, e successivamente sostituito dall'art. 11 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 156 (Misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario, in attuazione degli articoli 6, comma 6, e 10, comma 1, lettere a) e b), della legge 11 marzo 2014, n. 23); 31 e 34....

Pag. 38



N. 51. Ordinanza del Consiglio di Stato del 13 marzo 2023

Sanità pubblica - Farmaci - Sottoposizione dei prezzi delle specialità medicinali, esclusi i medicinali da banco, al regime di sorveglianza secondo le modalità indicate dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), a decorrere dal 1° gennaio 1994 - Impossibilità di superare la media dei prezzi risultanti per prodotti simili e inerenti al medesimo principio attivo nell'ambito della Comunità europea - Norma di interpretazione autentica - Previsione che va intesa nel senso che è rimesso al CIPE stabilire anche quali e quanti Paesi della Comunità prendere a riferimento per il confronto, con applicazione dei tassi di conversione fra le valute, basati sulla parità dei poteri d'acquisto, come determinati dallo stesso CIPE - Disciplina che dispone la validità, dalla data del 1° settembre 1994 fino all'entrata in vigore del metodo di calcolo del prezzo medio europeo, dei prezzi applicati secondo i criteri indicati per la determinazione del prezzo medio europeo dalle previste deliberazioni del CIPE - Applicazione, a decorrere dal 1° luglio 1998, ai fini del calcolo del prezzo medio dei medicinali, dei tassi di cambio ufficiali relativi a tutti i Paesi dell'Unione europea.

- Legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), art. 36, commi da 1 a 3.

Pag. 48





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 76

Sentenza 7 marzo - 20 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Dirigenza sanitaria - Norme della Regione Siciliana - Ampliamento dei requisiti per l'iscrizione negli elenchi regionali degli idonei alla direzione amministrativa delle aziende sanitarie - Ricomprensione anche di coloro che hanno comprovata esperienza nella qualifica di dirigente, almeno settennale, in settori diversi da quello sanitario - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute e del principio di buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale parziale.

Sanità pubblica - Autorizzazione e accreditamento di strutture sanitarie - Norme della Regione Siciliana - Assegnazione, per l'anno 2022, dei trasferimenti extrabudget in favore dei soggetti convenzionati con il Servizio sanitario regionale - Violazione dei principi fondamentali nella materia coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale

Sanità pubblica - Autorizzazione e accreditamento di strutture sanitarie - Norme della Regione Siciliana - Modalità, per le strutture accreditate eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio, di raggiungimento degli standard organizzativi e di personale richiesti - Ricorso del Governo - Lamentata violazione di principi fondamentali in materia di tutela della salute - Inammissibilità della questione.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Stabilizzazione di personale precario del ruolo sanitario, tecnico e amministrativo assunto a tempo determinato - Possibilità di operare anche in deroga, anziché in coerenza, con il piano triennale di fabbisogno di personale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria - Norme della Regione Siciliana - Estensione delle disposizioni recanti interventi a favore dei figli delle vittime dei disastri aerei di Montagna Longa e in Etiopia il 10 marzo 2019 - Rideterminazione del limite massimo dell'autorizzazione di spesa per la stabilizzazione del personale ex dipartimento foreste - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di copertura finanziaria delle spese - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13, art. 13, comma 53, 55 e 91, 14, commi 19, 20 e 21, e 15, comma 6.
- Costituzione, artt. 81, 97, secondo comma, e 117, commi secondo, lettera l), e terzo; statuto della Regione Siciliana, art. 17.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 13, commi 53, 55 e 91, 14, commi 19, 20 e 21, e 15, comma 6, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato e depositato in cancelleria il 26 luglio 2022, iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana, nonché l'atto di intervento di G. M., P.M. T., B. R., P. M. e F. B.;

udita nell'udienza pubblica del 7 marzo 2023 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

udito l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 7 marzo 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato e depositato il 26 luglio 2022 (reg. ric. n. 48 del 2022), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024) e di numerose sue disposizioni, tra le quali gli artt. 13, commi 53, 55 e 91, 14, commi 19, 20 e 21, e 15, comma 6, in riferimento complessivamente agli artt. 81, 97, secondo comma, e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione.

1.1.- L'art. 13, comma 53, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 ha sostituito il comma 1-*bis* dell'art. 122 della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), prevedendo che «[g]li elenchi regionali degli idonei alle cariche di direttore amministrativo sono aggiornati almeno ogni due anni. Alla selezione sono ammessi i candidati che non abbiano compiuto sessantacinque anni di età in possesso di: a) diploma di laurea di cui all'ordinamento previgente al decreto ministeriale 3 novembre 1999, n. 509 oppure laurea specialistica o magistrale; b) comprovata esperienza nella qualifica di dirigente, almeno quinquennale, nel settore sanitario o settennale in altri settori, con autonomia gestionale e diretta responsabilità delle risorse umane, tecniche e o finanziarie, maturata nel settore pubblico o nel settore privato».

Il Presidente del Consiglio dei ministri ricostruisce preliminarmente il quadro normativo statale in materia di conferimento degli incarichi di direttore amministrativo e di direttore sanitario, sottolineando come l'art. 3 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, recante «Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria» abbia confermato - quanto al conferimento dell'incarico di direttore amministrativo e di direttore sanitario - i requisiti già previsti dagli artt. 3, comma 7, e 3-*bis*, comma 9, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

In particolare, il comma 7 dell'art. 3 del citato d.lgs. n. 502 del 1992 prevede che l'incarico di direttore amministrativo possa essere conferito a «un laureato in discipline giuridiche o economiche che, all'atto del conferimento dell'incarico, non abbia compiuto il sessantacinquesimo anno di età e che abbia svolto per almeno cinque anni una qualificata attività di direzione tecnica o amministrativa in enti o strutture sanitarie pubbliche o private di media o grande dimensione».

La disposizione regionale impugnata, stabilendo che l'incarico di direttore amministrativo possa essere conferito anche a coloro che abbiano acquisito l'esperienza professionale settennale in settori non sanitari, introdurrebbe una deroga alle citate disposizioni legislative statali, da ritenere principi fondamentali in materia di tutela della salute.

La difesa statale richiama al riguardo numerose pronunzie di questa Corte - e, in particolare, la sentenza n. 155 del 2022 - che avrebbero ricondotto ai principi fondamentali della legislazione statale anche le disposizioni relative ai requisiti per l'accesso alla dirigenza sanitaria e amministrativa, in quanto volti a migliorare il rendimento e la qualità del servizio offerto, oltre che l'imparzialità e il buon andamento dell'attività amministrativa.



Da quanto detto il ricorrente deduce la violazione - per il tramite delle citate norme interposte - dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che sia violata anche la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile, in ragione del fatto che il rapporto di lavoro instaurato con il direttore amministrativo rientrerebbe nell'ambito del pubblico impiego privatizzato. Pertanto, la disciplina dei requisiti per l'instaurazione del suddetto rapporto di lavoro sarebbe riconducibile non solo alla materia della tutela della salute, ma anche a quella dell'ordinamento civile. Di qui la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Infine, la disposizione regionale impugnata, prevedendo requisiti di qualificazione meno rigorosi e selettivi rispetto a quelli prescritti dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, si porrebbe in contrasto con i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, previsti dall'art. 97, secondo comma, Cost.

Da ultimo, la difesa erariale precisa come l'impugnato comma 53 dell'art. 13 ecceda dall'ambito delle competenze legislative riservate alla Regione Siciliana dall'art. 17, primo comma, lettera b), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, che, in materia di «sanità pubblica», fa comunque salva l'osservanza dei «principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato».

1.2.- L'art. 13, comma 55, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 stabilisce: «Le strutture pubbliche e private accreditate eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio possono raggiungere gli standard organizzativi e di personale richiesti dall'articolo 29, comma 1, del decreto legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito con modificazioni con legge 23 luglio 2021, n. 106, anche attraverso la costituzione di reti di impresa di cui all'articolo 3 del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5 convertito con modificazioni con legge 9 aprile 2009, n. 33. Per l'anno 2022 i trasferimenti extrabudget in favore dei soggetti privati convenzionati con il Servizio sanitario regionale sono calcolati sul consolidato dell'anno 2019».

Il ricorrente ravvisa nei due periodi della disposizione in esame due distinti profili di illegittimità costituzionale.

1.2.1.- In primo luogo, è impugnato l'ultimo periodo del comma 55, là dove prevede la possibilità di «trasferimenti extrabudget», per violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Dopo aver ricordato che tali principi vincolano anche le autonomie speciali, la difesa statale precisa che la potestà legislativa concorrente delle regioni in materia di tutela della salute, inclusa quella della Regione Siciliana ai sensi dell'art. 17 dello statuto di autonomia, incontra limiti nelle norme statali che pongono obiettivi di finanza pubblica e di contenimento della spesa.

Nel caso di specie, i limiti in parola sarebbero rinvenibili nell'art. 8-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992, il quale non consentirebbe la remunerazione delle prestazioni che eccedono il tetto di spesa.

Al riguardo, la difesa statale richiama una cospicua giurisprudenza, sia della Corte di cassazione, sia del Consiglio di Stato, secondo cui «tanto la fissazione del tetto massimo annuale di spesa sostenibile con il fondo sanitario (per singola istituzione o per gruppi di istituzioni), quanto la determinazione dei preventivi annuali delle prestazioni, risultano rimessi “ad un atto autoritativo e vincolante di programmazione regionale, e non già ad una fase concordata e convenzionale”, dal momento che “tale attività di programmazione, tesa a garantire la corretta gestione delle risorse disponibili, assume valenza imprescindibile in quanto la fissazione dei limiti di spesa rappresenta l'adempimento di un preciso ed ineludibile obbligo che influisce sulla possibilità stessa di attingere le risorse necessarie per la remunerazione delle prestazioni erogate”» (sono citate Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 31 ottobre 2019, n. 27997 e Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 12 aprile 2012, n. 3).

Inoltre, proprio in ragione della necessità di rispettare il tetto di spesa in materia sanitaria, la giurisprudenza delle supreme corti sopra richiamate avrebbe ritenuto «giustificata» la mancata previsione di criteri di remunerazione delle prestazioni extrabudget. Di qui la conclusione che sarebbe rimessa alla libera valutazione degli operatori privati la scelta di continuare a operare in regime di accreditamento accettando le limitazioni imposte oppure di collocarsi al di fuori del Servizio sanitario nazionale e quindi di continuare a operare privatamente.

1.2.2.- In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato il primo periodo del comma 55 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

Secondo il ricorrente questa norma non assicurerebbe, «in modo chiaro, la coerenza con le indicazioni di riferimento al livello nazionale», di cui ai «Criteri per la riorganizzazione delle reti di offerta di diagnostica di laboratorio», approvati con l'Accordo, ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle



regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali), tra il Governo, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, «in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome (Rep. Atti 61/CSR del 23 marzo 2011, allegato A)». In particolare, i citati criteri impegnerebbero le regioni ad attivare «meccanismi di reale aggregazione fra strutture di laboratorio, volte non tanto alla sopravvivenza delle stesse, ma ad un reale progetto di miglioramento della qualità complessiva».

La difesa statale rinviene un profilo di illegittimità costituzionale nella presunta violazione dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale in materia di tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.), posti dall'art. 29, comma 1, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106.

In particolare, la disposizione regionale impugnata non chiarirebbe se lo standard relativo al numero minimo di 200.000 prestazioni da garantire quale requisito di accreditamento per le strutture eroganti prestazioni di laboratorio (previsto dal citato art. 29, comma 1) sia da intendersi con riferimento a ciascuna struttura in senso fisico o al complesso delle strutture interessate e, quindi, alle stesse in forma aggregata, né preciserebbe se tale aggregazione debba essere conforme ai criteri di cui all'accordo sopra citato.

1.3.- È altresì impugnato il comma 91 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, secondo cui «[a] i fini dell'attuazione dell'articolo 1, comma 268, lettera b), della legge 30 dicembre 2021 n. 234 e successive modificazioni, gli enti del Servizio sanitario regionale procedono preliminarmente, entro il 31 dicembre 2022, a una ricognizione dei fabbisogni di personale, anche nel periodo pandemico, e applicano i CCNLL dell'ambito sanitario aggiornando, anche in deroga, il piano triennale del fabbisogno di personale, applicando le previsioni di legge anche al personale contrattualizzato a qualunque titolo del ruolo sanitario, tecnico ed amministrativo, selezionato attraverso prove selettive per titoli e/o colloquio, e che abbia maturato o che maturerà alla data del 31 dicembre 2022 i 18 mesi previsti dalla legge n. 234/2021».

Il ricorrente pone a raffronto la disposizione impugnata con quella contenuta nell'art. 1, comma 268, lettera b), della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), alla cui attuazione la prima è dichiaratamente rivolta.

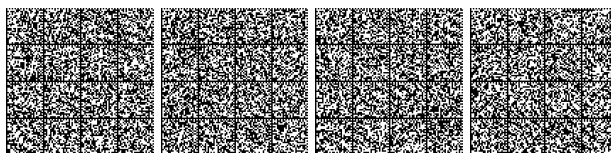
All'esito di questa comparazione la difesa statale sottolinea come il legislatore siciliano, con la disposizione impugnata, «abbia invero elaborato criteri propri», tra cui la possibilità di derogare al piano triennale dei fabbisogni del personale, di ampliare l'ambito soggettivo di applicazione anche al personale del ruolo tecnico e amministrativo, e di estendere al 31 dicembre 2022 la finestra temporale utile ai fini della maturazione dei diciotto mesi di servizio.

Il Presidente del Consiglio dei ministri rileva, inoltre, che la procedura di stabilizzazione prevista dalla disposizione impugnata si differenzia anche da quella prevista dall'art. 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

La disposizione regionale impugnata avrebbe quindi introdotto una forma di stabilizzazione «avulsa» dal quadro normativo statale per le seguenti ragioni: prevedrebbe maggiori limiti temporali per la maturazione dei requisiti per partecipare alle procedure selettive rispetto a quelli stabiliti dal citato comma 268, lettera b), dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021; includerebbe tra il personale destinatario anche il personale contrattualizzato a qualunque titolo del ruolo sanitario, tecnico e amministrativo in luogo del solo personale del ruolo sanitario e del ruolo sociosanitario; sarebbe prevista la possibilità per gli enti del servizio sanitario regionale di stabilizzare il personale di cui sopra anche in deroga al piano triennale dei fabbisogni di personale e quindi anche in deroga al limite di spesa di personale cui soggiacciono gli enti del Servizio sanitario nazionale (art. 11, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, recante «Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria» convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60).

La disciplina in esame sarebbe riconducibile alla materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), incidendo, la disposizione impugnata, sulla regolamentazione del rapporto precario (in particolare, sugli aspetti connessi alla sua durata) e determinando essa, al contempo, la costituzione di altro rapporto giuridico (il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, destinato a sorgere proprio per effetto della stabilizzazione).

Il ricorrente richiama quindi la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui la disciplina della fase costitutiva del contratto di lavoro, così come quella del rapporto sorto per effetto dello stesso, rientra nella materia dell'ordinamento civile.



Pertanto, l'impugnato comma 91, non essendo coerente con il citato quadro normativo vigente in materia, si porrebbe in contrasto con gli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., disposizione, quest'ultima, che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la disciplina dei rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile. Non rileverebbe quindi la competenza legislativa esclusiva della Regione Siciliana in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali (art. 14, primo comma, lettera p, dello statuto speciale).

La difesa statale aggiunge che le norme statali in tema di stabilizzazione del personale precario sarebbero - in base alla giurisprudenza di questa Corte - qualificabili, altresì, come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, poiché si ispirano alla finalità del contenimento della spesa pubblica nello specifico settore del personale. In particolare, sarebbero tali quelle disposizioni che stabiliscono limiti e vincoli al reclutamento del personale delle amministrazioni pubbliche o che disciplinano la stabilizzazione del personale precario, in quanto incidenti sul rilevante aggregato di finanza pubblica costituito dalla spesa per il personale.

Di conseguenza, sarebbe violato anche l'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato la competenza a porre principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

1.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche i commi 19, 20 e 21 dell'art. 14 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, i quali prevedono l'applicazione degli interventi di sostegno previsti dall'art. 1, comma 1 della legge della Regione Siciliana 3 maggio 2004, n. 7 (Interventi a favore dei figli delle vittime del disastro aereo di Montagna Longa e delle vittime superstiti della strage di Portella della Ginestra. Misure di solidarietà a sostegno dei familiari di vittime della mafia e della criminalità organizzata), «anche al disastro aereo verificatosi in Etiopia il 10 marzo 2019».

Queste norme sono ritenute in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., poiché difetterebbero di copertura finanziaria, in quanto il relativo onere a regime sarebbe stato considerato solo per l'anno 2022.

1.5.- Da ultimo, è impugnato l'art. 15, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, con il quale è stata disposta la rideterminazione in 311.964,80 euro del limite massimo dell'autorizzazione di spesa destinata alla stabilizzazione del personale dell'ex Dipartimento regionale foreste.

Questa norma si porrebbe in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., poiché difetterebbe di copertura finanziaria, in quanto il relativo maggior onere (pari a 182.543,36 euro) non sarebbe stato considerato nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari complessivi, allegato alla legge regionale in esame.

2.- La Regione Siciliana si è costituita in giudizio solo in riferimento alle questioni promosse nei confronti dell'art. 14, commi 19, 20 e 21, e dell'art. 15, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

In particolare, quanto ai commi 19, 20 e 21 dell'art. 14, la difesa regionale precisa che con l'art. 19, comma 1, della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie) è stato modificato il prospetto riepilogativo della legge regionale impugnata introducendo gli oneri per gli anni 2023 e 2024 ed è stata così individuata la relativa copertura finanziaria.

Quanto invece all'art. 15, comma 6, la resistente dà conto della sua sopravvenuta abrogazione ad opera dell'art. 13, comma 95, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022 e della conseguente ridefinizione dell'autorizzazione di spesa per gli anni 2022, 2023 e 2024 con la relativa copertura.

Con riferimento a quest'ultima disposizione impugnata, la difesa regionale conclude chiedendo che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere.

3.- Nel giudizio di legittimità costituzionale, con specifico riferimento alle questioni promosse nei confronti dell'art. 13, comma 53, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, sono intervenuti, con un unico atto, G. M., P.M. T., B. R., P. M. e F. B.

3.1.- Quanto all'ammissibilità dell'intervento, essi affermano di essere legittimati ad accedere agli elenchi degli idonei per gli incarichi di direttore amministrativo presso le aziende del servizio sanitario regionale ai sensi del comma 1-bis dell'art. 122 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2002, come sostituito dall'impugnato comma 53. Pur essendo consapevoli della giurisprudenza di questa Corte in merito all'ammissibilità dell'intervento di terzi nel giudizio promosso in via principale, gli odierni richiedenti ritengono che tale orientamento possa essere rimeditato anche alla stregua della volontà della stessa Corte di aprirsi «all'ascolto della società civile». Aggiungono che il giudizio di legittimità costituzionale avendo ad oggetto una legge, rispetto alla quale, per definizione, non vi sono terzi, riguarderebbe tutti e che la partecipazione a esso non potrebbe non estendersi ai soggetti direttamente interessati al suo esito. Nel caso di specie, la norma oggetto del giudizio inciderebbe sul loro diritto al lavoro (artt. 4 e 35 Cost.) e sul loro diritto ad accedere ai pubblici uffici (artt. 51 e 97 Cost.).



3.2.- Nel merito, gli intervenienti sostengono che le questioni di legittimità costituzionale del comma 53 dell'art. 13 - il cui contenuto coinciderebbe con quello di analoghe normative vigenti in altre regioni e mai impugnate - non sono fondate.

In ragione dell'esistenza di discipline regionali dal contenuto analogo, la difesa degli intervenienti chiede, altresì, che siano chiamate in giudizio ex art. 107 del codice di procedura civile la Regione autonoma Sardegna e la Regione Lombardia, nonché le altre regioni che ammettono, nella loro normativa, l'iscrizione, negli elenchi degli idonei all'incarico di direttore amministrativo, di soggetti dotati di esperienza amministrativa in settori diversi da quello sanitario.

Infine, gli intervenienti chiedono che questa Corte sollevi dinanzi a se stessa questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, in quanto quest'ultima norma determinerebbe una irragionevole limitazione all'accesso all'incarico di direttore amministrativo, in violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost.

4.- Il 26 novembre 2022 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato atto di rinuncia parziale al ricorso, limitatamente, per quel che rileva nel presente giudizio, alle questioni promosse nei confronti degli artt. 14, commi 19, 20 e 21, e 15, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

La Regione Siciliana ha accettato la suddetta rinuncia parziale con atto depositato il 7 dicembre 2022.

5.- In prossimità dell'udienza il Presidente del Consiglio dei ministri e G. M., P.M. T., B. R., P. M. e F. B. hanno depositato memorie nelle quali insistono nelle conclusioni già rassegnate, rispettivamente, nel ricorso e nell'atto di intervento.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, degli artt. 13, commi 53, 55 e 91, 14, commi 19, 20 e 21, e 15, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, in riferimento complessivamente agli artt. 81, 97, secondo comma, e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost.

2.- In via preliminare, deve essere dichiarato inammissibile l'intervento di G. M., P.M. T., B. R., P. M. e F. B.

Come costantemente affermato da questa Corte, il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi.

Tale orientamento è stato confermato anche dopo le modifiche del 2020 alle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, in quanto esse, diversamente da quanto dedotto dagli odierni intervenienti, «non [hanno inciso] sui requisiti di ammissibilità degli interventi nei giudizi in via principale» (così, ordinanza letta all'udienza del 25 febbraio 2020, allegata alla sentenza n. 56 del 2020, sentenza n. 259 del 2022 e ordinanza letta all'udienza del 22 marzo 2022, allegata alla sentenza n. 117 del 2022; nello stesso senso, tra le altre, sentenze n. 221 e n. 121 del 2022; ordinanza letta all'udienza dell'8 giugno 2021, allegata alla sentenza n. 187 del 2021 e ordinanza n. 134 del 2022).

3.- Ancora in via preliminare, occorre rilevare che, con atto depositato il 26 novembre 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso limitatamente agli artt. 14, commi 19, 20 e 21, e 15, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, in ragione - quanto alla questione relativa all'art. 14, commi 19, 20 e 21 - della sopravvenuta copertura dei relativi oneri finanziari, operata con l'art. 19, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, e - quanto alla questione relativa all'art. 15, comma 6 - della abrogazione della disposizione impugnata e della ridefinizione dell'autorizzazione di spesa per gli anni 2022, 2023 e 2024, ad opera, rispettivamente, dei commi 95 e 96 dell'art. 13 della citata legge reg. Siciliana n. 16 del 2022.

La Regione resistente ha accettato la rinuncia con atto depositato il 7 dicembre 2022.

L'art. 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale prevede che la rinuncia al ricorso, qualora sia accettata da tutte le parti costituite, estingue il processo (*ex plurimis*, sentenze n. 190 e n. 187 del 2022; ordinanza n. 133 del 2022). Ne consegue che il processo deve essere dichiarato estinto, limitatamente alle questioni promosse nei confronti degli artt. 14, commi 19, 20 e 21, e 15, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

4.- Riservata a separate pronunce la decisione delle altre impugnative promosse con il ricorso indicato, vanno esaminate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 53, 55 e 91, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

5.- Passando all'esame delle singole censure, l'art. 13, comma 53, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 ha sostituito il comma 1-bis dell'art. 122 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2002, modificando i requisiti per poter essere inseriti nell'elenco regionale degli idonei alle cariche di direttore amministrativo delle aziende sanitarie.



Le censure del Presidente del Consiglio dei ministri si appuntano esclusivamente sul requisito della pregressa esperienza. Al riguardo, il legislatore siciliano ha previsto che alla selezione siano ammessi i candidati che non abbiano compiuto sessantacinque anni di età, in possesso, oltre che del «diploma di laurea di cui all'ordinamento previgente al decreto ministeriale 3 novembre 1999, n. 509 oppure laurea specialistica o magistrale» (lettera *a*), di «comprovata esperienza nella qualifica di dirigente, almeno quinquennale, nel settore sanitario o settennale in altri settori, con autonomia gestionale e diretta responsabilità delle risorse umane, tecniche e o finanziarie, maturata nel settore pubblico o nel settore privato» (lettera *b*).

Il ricorrente ritiene, in particolare, che l'aver previsto che possano essere inseriti negli elenchi degli idonei alla carica di direttore amministrativo anche coloro che hanno maturato un'esperienza settennale in settori diversi da quello sanitario violi l'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 e l'art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016, asseritamente recanti principi fondamentali della materia «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.), coincidente con quella statutaria «sanità pubblica» (art. 17, primo comma, lettera *b*, dello statuto speciale).

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, inoltre, la violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», in ragione del fatto che il rapporto di lavoro instaurato con il direttore amministrativo rientrerebbe nell'ambito del pubblico impiego privatizzato. Di qui la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

Da ultimo, il ricorrente rileva un contrasto anche con i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, previsti dall'art. 97, secondo comma, Cost., perché la disposizione regionale impugnata prevederebbe requisiti di qualificazione meno rigorosi e selettivi rispetto a quelli prescritti dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, e, per ciò solo, violerebbe gli anzidetti principi.

5.1.- La disposizione impugnata si inserisce in un quadro normativo costituito innanzitutto dall'art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016, indicato come norma interposta dal ricorrente. Questa disposizione stabilisce - quanto al conferimento degli incarichi nelle aziende sanitarie locali, nelle aziende ospedaliere e negli altri enti del Servizio sanitario nazionale - che il direttore generale nomina il direttore amministrativo, il direttore sanitario e, ove previsto dalle leggi regionali, il direttore dei servizi socio-sanitari, attingendo obbligatoriamente agli elenchi regionali di idonei, anche di altre regioni, appositamente costituiti, previo avviso pubblico e selezione per titoli e colloquio, effettuati da una commissione nominata dalla regione.

La commissione in parola valuta i titoli formativi e professionali, scientifici e di carriera presentati dai candidati, secondo specifici criteri indicati nell'avviso pubblico, «fermi restando i requisiti previsti per il direttore amministrativo e il direttore sanitario dall'articolo 3, comma 7, e dall'articolo 3-bis, comma 9, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni».

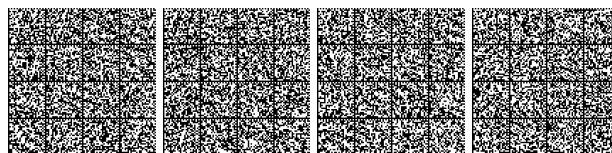
L'art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016 mantiene quindi fermi i requisiti previsti agli artt. 3, comma 7 (anch'esso indicato come norma interposta nell'odierno giudizio), e 3-bis, comma 9, del d.lgs. n. 502 del 1992.

Il citato comma 7 dell'art. 3 stabilisce, tra l'altro, che «[i]l direttore amministrativo è un laureato in discipline giuridiche o economiche che, all'atto del conferimento dell'incarico, non abbia compiuto il sessantacinquesimo anno di età e che abbia svolto per almeno cinque anni una qualificata attività di direzione tecnica o amministrativa in enti o strutture sanitarie pubbliche o private di media o grande dimensione».

Il testo originario del comma 7 dell'art. 3 del d.lgs. n. 502 del 1992 non faceva alcuna menzione dell'ambito entro il quale era richiesta la pregressa esperienza quinquennale, limitandosi a stabilire che «[i]l direttore amministrativo è un laureato in discipline giuridiche o economiche che non abbia compiuto il sessantacinquesimo anno di età e che abbia svolto per almeno cinque anni una qualificata attività di direzione tecnica o amministrativa in enti o strutture pubbliche o private di media o grande dimensione».

L'art. 4, comma 1, lettera *e*), del decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517 (Modificazioni al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, recante riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) ha sostituito il citato comma 7, stabilendo che «[i]l direttore amministrativo è un laureato in discipline giuridiche o economiche che non abbia compiuto il sessantacinquesimo anno di età e che abbia svolto per almeno cinque anni una qualificata attività di direzione tecnica o amministrativa in enti o strutture sanitarie pubbliche o private di media o grande dimensione».

L'art. 45, comma 1-*quater*, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157, ha poi previsto che, nel terzo periodo del comma 7 dell'art. 3, «dopo le parole: “il direttore amministrativo è un laureato in discipline giuridiche o economiche che” sono inserite le seguenti: “, all'atto del conferimento dell'incarico,”».



Dunque, già a partire dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 517 del 1993, il requisito della pregressa esperienza quinquennale, consistente in «una qualificata attività di direzione tecnica o amministrativa in enti o strutture sanitarie pubbliche o private», risulta presente nell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992.

A fronte di questa disciplina statale si registrano significative differenze nelle normative di altre regioni, che però non rilevano nel presente giudizio attinente alla specifica legislazione siciliana, ben potendo costituire oggetto di un autonomo sindacato da parte di questa Corte in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

5.2.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 53, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 è fondata in riferimento agli artt. 97, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost.

5.2.1.- In ragione del tenore della disposizione impugnata e delle specifiche censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, questa Corte non ritiene di doversi discostare, nella definizione del presente giudizio, da quanto affermato nella sentenza n. 155 del 2022.

Con il ricorso deciso con la pronuncia appena citata, il Presidente del Consiglio dei ministri aveva, tra l'altro, impugnato l'art. 11 della legge della Regione Siciliana 3 agosto 2021, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, gestione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale di Agrigento e di personale di Sicilia Digitale S.p.A. Disposizioni varie), che aveva aggiunto, all'art. 122 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2002, il comma 1-*bis*, contenente disposizioni in materia di requisiti per essere inseriti nell'elenco degli idonei alla direzione amministrativa delle aziende sanitarie regionali.

Dunque, l'art. 11 della legge reg. Siciliana n. 22 del 2021 aveva introdotto il comma 1-*bis* nel citato art. 122, che è stato poi sostituito dal comma 53 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 (oggetto dell'odierna impugnazione).

Dalla comparazione tra i due testi si evince che, mentre la norma regionale dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte con la sentenza n. 155 del 2022 prevedeva l'esperienza quinquennale anche in settori diversi da quello sanitario, la norma oggi vigente e oggetto dell'odierno giudizio prevede, oltre all'esperienza quinquennale nel settore sanitario, anche quella settennale in altri settori. In altre parole, il legislatore siciliano, poco prima che venisse depositata la sentenza n. 155 del 2022, ha sostituito il testo del citato comma 1-*bis*, innalzando a sette anni l'esperienza in settori diversi da quello sanitario.

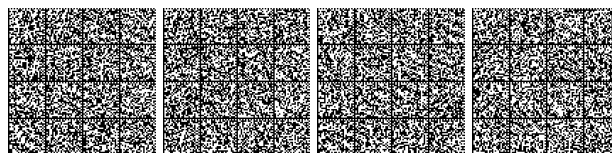
È altresì utile rilevare che le ragioni di impugnativa allora indicate dal Presidente del Consiglio dei ministri erano sostanzialmente coincidenti con quelle proposte nel presente giudizio. Anche in quel caso, infatti, il ricorrente riteneva che la disposizione impugnata, prevedendo requisiti di qualificazione «meno rigorosi e selettivi» rispetto a quelli prescritti dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, si ponesse in contrasto con gli artt. 17, primo comma, lettere *b)* e *c)*, dello statuto speciale e con gli artt. 97 e 117, commi secondo, lettera *l)*, e terzo, Cost.

Nella sentenza n. 155 del 2022 questa Corte ha ribadito che la disciplina degli incarichi della dirigenza sanitaria deve essere ricondotta alla materia «tutela della salute» e alla relativa competenza legislativa (sentenze n. 129 del 2012, n. 233 e n. 181 del 2006), la cui ampiezza coincide con quella - parimenti concorrente - di cui la Regione Siciliana è titolare in materia di «sanità pubblica», ai sensi dell'art. 17 dello statuto speciale.

Ha poi precisato che «[l]e disposizioni contenute nell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 [...] costituiscono, indubbiamente, un principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute, vincolante, come tale, rispetto alla potestà legislativa regionale in materia di sanità pubblica e una chiara espressione, nel settore sanitario, del principio di buon andamento dell'azione amministrativa».

Ed ancora, che «“la previsione di un elenco in cui devono essere iscritti i soggetti che intendono partecipare alle singole selezioni regionali è da ricondursi all'esigenza di garantire un alto livello di professionalità dei candidati, i quali debbono possedere requisiti curriculari unitari” e che tale esigenza deve ritenersi “espressione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, data l'incidenza che la professionalità delle persone che ricoprono gli incarichi apicali esplica sul funzionamento delle strutture cui sono preposte, con inevitabili riflessi sulla qualità delle prestazioni sanitarie rese” (così la sentenza n. 159 del 2018)» (sentenza n. 155 del 2022).

Questa Corte ha concluso affermando che «[l]a norma censurata si pone, dunque, in evidente contrasto con il principio fondamentale dettato dal legislatore statale, non solo perché modifica la tipologia di esperienza richiesta ai soggetti che richiedono di accedere all'elenco degli idonei alla direzione amministrativa, ma anche, soprattutto, in quanto amplia, significativamente, l'area in cui tale esperienza può essere acquisita, estendendola a settori del tutto estranei all'ambito della sanità», con la conseguenza della sua illegittimità costituzionale.



5.2.2.- La sostanziale coincidenza di contenuto della disposizione impugnata e l'identità dei parametri costituzionali invocati e delle norme interposte indicate inducono a ritenere fondata anche l'odierna questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in ragione dell'evidente contrasto con quanto stabilito dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, da ritenersi alla stregua di un principio fondamentale della materia «tutela della salute» (sempre sentenza n. 155 del 2022).

L'aver previsto una durata superiore (sette anni) per il requisito della pregressa esperienza in settori diversi da quello sanitario - rispetto a quella, di cinque anni, stabilita nella norma dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 155 del 2022 - non è dirimente ai fini della soluzione della presente questione di legittimità costituzionale. Ciò che infatti rileva a tali fini è il contrasto con il principio espresso nella normativa statale, che ha inteso limitare all'ambito sanitario il periodo di pregressa esperienza al fine dell'inserimento negli elenchi degli idonei a ricoprire la carica di direttore amministrativo.

Deve essere quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 53, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 limitatamente alle parole «o settennale in altri settori».

L'accoglimento della questione sotto gli anzidetti profili comporta l'assorbimento dell'ulteriore censura prospettata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

6.- È impugnato anche il comma 55 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022; esso si articola in due periodi, nei quali il ricorrente ravvisa due distinti profili di illegittimità costituzionale. Le relative questioni devono essere pertanto esaminate separatamente.

Seguendo l'ordine del ricorso, si prende in esame innanzitutto la questione promossa nei confronti del secondo periodo del comma 55 e, di seguito, quella rivolta al primo.

6.1.- L'ultimo periodo del comma 55 prevede che «[p]er l'anno 2022 i trasferimenti extrabudget in favore dei soggetti privati convenzionati con il Servizio sanitario regionale sono calcolati sul consolidato dell'anno 2019». Esso è impugnato per violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Il ricorrente non contesta la previsione secondo cui i trasferimenti extrabudget per l'anno 2022 sono calcolati sulla base del consolidato dell'anno 2019, ma muove una più radicale censura, ritenendo che l'art. 8-*quiquies* del d.lgs. n. 502 del 1992 (assunto come norme interposta) non consenta la remunerazione delle prestazioni che eccedono il tetto di spesa e quindi «trasferimenti extrabudget».

Al riguardo, la difesa statale richiama la giurisprudenza, sia della Corte di cassazione, sia del Consiglio di Stato, dalla quale desume la necessità che sia sempre rispettato il tetto di spesa in materia sanitaria, al punto che sarebbe financo «giustificata» la mancata previsione di criteri di remunerazione delle prestazioni eccedenti quanto preventivamente concordato. Di qui la conclusione che sarebbe rimessa alla libera valutazione degli operatori privati la scelta di continuare a operare in regime di accreditamento accettando le limitazioni imposte oppure di collocarsi al di fuori del servizio sanitario nazionale e quindi di continuare a operare privatamente.

6.1.1.- Per comprendere i termini della censura devono essere ricostruiti il quadro normativo, in cui la disposizione impugnata e quella interposta si inseriscono, nonché gli orientamenti giurisprudenziali consolidatisi sul punto e in gran parte richiamati dalla difesa statale.

L'art. 8-*quiquies* del d.lgs. n. 502 del 1992, rubricato «Accordi contrattuali», prevede, al comma 1, che le regioni definiscono l'ambito di applicazione degli «accordi contrattuali» e individuano i soggetti interessati (pubblici e privati), tenendo conto, tra l'altro, dei «criteri per la determinazione della remunerazione delle strutture ove queste abbiano erogato volumi di prestazioni eccedenti il programma preventivo concordato, tenuto conto del volume complessivo di attività e del concorso allo stesso da parte di ciascuna struttura».

Il comma 2 del medesimo art. 8-*quiquies* stabilisce che, in attuazione di quanto previsto dal comma 1 dell'art. 8-*quiquies* e con le modalità di cui al comma 1-*bis* del medesimo articolo, le regioni e le unità sanitarie locali possono definire accordi con le strutture pubbliche ed equiparate e stipulare contratti con quelle private e con i privati accreditati. Questi accordi e contratti devono indicare, tra l'altro: il volume massimo delle prestazioni che le strutture si impegnano ad assicurare (lettera b), il corrispettivo preventivato a fronte delle attività concordate (lettera d) e la modalità con cui viene comunque garantito il rispetto del limite di remunerazione delle strutture, prevedendo che, in caso di incremento dei valori dei tariffari regionali per la remunerazione delle prestazioni, sia rideterminato il volume massimo di prestazioni remunerate, nella misura necessaria al mantenimento del limite di spesa globalmente preventivato (lettera e-*bis*).



Quello delineato dal legislatore statale è dunque un modello che pone al centro l'esigenza di mantenere la spesa sanitaria entro il livello massimo preventivamente concordato ma che, di per sé, non esclude la remunerazione delle prestazioni eccedenti attraverso un meccanismo cosiddetto di regressione tariffaria.

6.1.2.- In questa direzione si è mossa, in modo significativamente uniforme, la giurisprudenza ordinaria, amministrativa e contabile, oltre che quella di questa Corte. Emblematica in tale senso è la sentenza della Corte di cassazione, sezione terza civile, 6 luglio 2020, n. 13884, in tema di prestazioni extrabudget, secondo cui «“l'osservanza del tetto di spesa in materia sanitaria rappresenta un vincolo ineludibile che costituisce la misura delle prestazioni sanitarie che il Servizio sanitario nazionale può erogare e che può permettersi di acquistare da ciascun erogatore privato”, di talché si è ritenuta persino “giustificata (anche) la mancata previsione di criteri di remunerazione delle prestazioni extra budget”, e ciò in ragione della “necessità di dover comunque rispettare i tetti di spesa e, quindi, il vincolo delle risorse disponibili” (così, in motivazione, Cass. Sez. 3, sent. n. 27608 del 2019, cit., la quale richiama Cons. St. Sez. 3, sent. 10 febbraio 2016, n. 566; Cons. St., Sez. 3, sent. 10 aprile 2015, n. 1832)».

Una conferma di queste conclusioni è poi rinvenuta dalla Corte di cassazione nelle «stesse norme vigenti in materia (L. 27 dicembre 1997, n. 449, art. 32, comma 8, D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 12, comma 3, e D.Lgs. n. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 39), le quali “hanno disposto che, in condizioni di scarsità di risorse e di necessario risanamento del bilancio, anche il sistema sanitario non può prescindere dall'esigenza di perseguire obiettivi di razionalizzazione finalizzati al raggiungimento di una situazione di equilibrio finanziario attraverso la programmazione e pianificazione autoritativa e vincolante dei limiti di spesa dei vari soggetti operanti nel sistema” (Cass. Sez. 3, sent. n. 27608 del 2019, cit.)» (Corte di cassazione, sentenza n. 13884 del 2020, richiamata da Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 7 dicembre 2021, n. 8161).

Affermazioni analoghe si rinvencono in numerose altre pronunce della Corte di cassazione. Nella menzionata sentenza della sezione terza civile, 29 ottobre 2019, n. 27608, in particolare, si legge che «solo il mancato superamento del tetto di spesa dà il diritto alla struttura sanitaria accreditata di ottenere la remunerazione delle prestazioni erogate; nel senso che esso deve essere considerato un elemento costitutivo della pretesa creditoria, con la conseguenza che quando le prestazioni erogate dalle strutture sanitarie provvisoriamente accreditate superino i tetti di spesa non vi è alcun obbligo dell'ASL di acquistare e pagare le prestazioni suddette (Cons. Stato 27/02/2018, n. 1206)».

Merita di essere richiamata, infine, la sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, 5 ottobre 2022, n. 183, nella quale si afferma, tra l'altro, che, «se è astrattamente possibile che la struttura privata possa superare il volume di prestazioni concordato, è sempre necessario che la regione stabilisca se finanziare o meno questa eccedenza di prestazioni e fissi i criteri di remunerazione (art. 8-*quinquies*, comma 1, lett. d)». La pronuncia sottolinea altresì la necessità che «il tetto di spesa massimo concordato sia sempre rispettato, anche ex post, grazie al meccanismo di “regressione tariffaria” ovvero di riduzione delle tariffe all'aumento delle prestazioni erogabili (art. 8-*quinquies*, comma 2, lett. e-*bis*)».

6.1.3.- Anche questa Corte, occupandosi della materia della quale si discute, ha sottolineato la centralità del principio della programmazione della spesa sanitaria (tra le tante, sentenze n. 113 del 2022, n. 36 e n. 7 del 2021, n. 248 del 2011, n. 94 del 2009, n. 257 del 2007, n. 200 e n. 111 del 2005) e ha precisato, al contempo, che le prestazioni eccedenti il programma preventivo concordato possono essere remunerate (sentenze n. 257 del 2007 e n. 111 del 2005), secondo, però, il meccanismo della regressione tariffaria di cui sopra si è detto.

In tale contesto, del resto, questa Corte ha ripetutamente ricordato come «si sia progressivamente imposto nella legislazione sanitaria il principio della programmazione, allo scopo di realizzare un contenimento della spesa pubblica ed una razionalizzazione del sistema sanitario» (sentenze n. 248 del 2011 e n. 200 del 2005; ma anche, tra le altre, sentenze n. 94 del 2009 e n. 257 del 2007), essendosi imposta, l'esigenza della programmazione, in conseguenza dell'«elevato e crescente deficit della sanità e [del]le esigenze di bilancio e di contenimento della spesa pubblica, nonché di razionalizzazione del sistema sanitario» (sentenza n. 94 del 2009).

Pertanto, le disposizioni recate dal d.lgs. n. 502 del 1992, così come successivamente modificate, si configurano alla stregua di «norme di principio della legislazione statale dirette a garantire ad ogni persona il diritto alla salute come “un diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti”, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento (sentenze nn. 304 del 1994, 247 del 1992)» (sempre sentenza n. 200 del 2005).

Così ricostruiti il quadro normativo e gli orientamenti affermatasi nella giurisprudenza, si può procedere all'esame della censura mossa dal ricorrente.



6.1.4.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 55, secondo periodo, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 è fondata per violazione dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica».

La disposizione impugnata, facendo riferimento ai «trasferimenti extrabudget in favore dei soggetti privati convenzionati con il Servizio sanitario regionale», reca una formula talmente ampia da ricomprendere la corresponsione alle strutture anzidette di qualsiasi tipo di somma ulteriore rispetto a quelle preventivamente concordate. Si deve ritenere dunque che la censura formulata dal ricorrente, anche in ragione dell'invocato parametro interposto, si riferisca, non alla mera erogazione di prestazioni extrabudget, cioè di prestazioni eccedenti rispetto al programma preventivato - da remunerarsi eventualmente (cioè alle condizioni indicate dalla giurisprudenza sopra richiamata) attraverso il meccanismo della regressione tariffaria ma sempre nel rispetto del tetto massimo di spesa -, bensì al trasferimento di risorse finanziarie ulteriori rispetto al «corrispettivo preventivato a fronte delle attività concordate, globalmente risultante dalla applicazione dei valori tariffari e della remunerazione extra-tariffaria delle funzioni incluse nell'accordo [...]» (art. 8-*quinquies*, comma 2, lettera d, del d.lgs. n. 502 del 1992).

D'altra parte, è lo stesso art. 8-*sexies*, comma 1, del medesimo decreto legislativo a chiarire che «[l]e strutture che erogano assistenza ospedaliera e ambulatoriale a carico del Servizio sanitario nazionale sono finanziate secondo un ammontare globale predefinito indicato negli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-*quinquies* e determinato in base alle funzioni assistenziali e alle attività svolte nell'ambito e per conto della rete dei servizi di riferimento».

Nel contesto normativo e giurisprudenziale sopra delineato, le regioni sono chiamate a contribuire al raggiungimento di un ragionevole punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare (almeno) i livelli essenziali di assistenza sanitaria e quella di garantire una più efficiente ed efficace spesa pubblica, anch'essa funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico del settore.

La Regione Siciliana, con la disposizione impugnata, si muove invece nella prospettiva opposta, legittimando ex post «trasferimenti extrabudget». La previsione stessa si appalesa quindi in contrasto con il principio della programmazione della spesa sanitaria, sancito dal citato art. 8-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992 e finalizzato a contemperare il necessario contenimento di questa significativa voce di spesa pubblica con l'esigenza di assicurare «i livelli essenziali e uniformi di assistenza definiti dal Piano sanitario nazionale» (art. 1, comma 2, del medesimo decreto legislativo). Principio che, per la sua specifica *ratio*, va ascritto alla categoria dei principi che, nella materia del coordinamento della finanza pubblica, vincolano anche le autonomie speciali (*ex plurimis*, sentenze n. 201 del 2022, n. 44 del 2021, n. 273, n. 130 e n. 78 del 2020, n. 241, n. 172 e n. 103 del 2018, n. 191, n. 154 e n. 151 del 2017).

Deve essere quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 55, secondo periodo, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022.

6.2.- È altresì impugnato il primo periodo del comma 55 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, il quale stabilisce che «[l]e strutture pubbliche e private accreditate eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio possono raggiungere gli standard organizzativi e di personale richiesti dall'articolo 29, comma 1, del decreto legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito con modificazioni con legge 23 luglio 2021, n. 106, anche attraverso la costituzione di reti di impresa di cui all'articolo 3 del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5 convertito con modificazioni con legge 9 aprile 2009, n. 33».

Secondo il ricorrente la norma non assicurerebbe, «in modo chiaro, la coerenza con le indicazioni» contenute nei «Criteri per la riorganizzazione delle reti di offerta di diagnostica di laboratorio», approvati con l'Accordo, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 281 del 1997, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, «in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome (Rep. Atti 61/CSR del 23 marzo 2011, allegato A)». In particolare, i citati criteri impegnerebbero le regioni ad attivare «meccanismi di reale aggregazione fra strutture di laboratorio».

Al netto di questa osservazione preliminare, rispetto alla quale il ricorrente non formula una precisa questione di legittimità costituzionale, la difesa statale rinviene piuttosto un profilo di illegittimità costituzionale nella presunta violazione dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale in materia di tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.), posti dall'art. 29, comma 1, del d.l. n. 73 del 2021, come convertito.

Quest'ultima norma - assunta come interposta nel presente giudizio - stabilisce, a sua volta, che «[a]l 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'articolo 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».

Secondo il ricorrente, la disposizione regionale impugnata non chiarirebbe se lo standard relativo al numero minimo di 200.000 prestazioni da garantire quale requisito di accreditamento per le strutture eroganti prestazioni di laboratorio (previsto dal citato art. 29 del d.l. n. 73 del 2021, come convertito) sia da intendere riferito ad ogni singola struttura in senso fisico o al complesso delle strutture interessate e, quindi, alle stesse in forma aggregata, né preciserebbe se tale aggregazione debba essere conforme ai criteri di cui all'Accordo sopra citato.

In sostanza, il Presidente del Consiglio dei ministri sembrerebbe imputare alla disposizione regionale impugnata la mancanza di chiarezza circa il rispetto degli standard individuati nella norma statale interposta e la conformità ai criteri di cui al citato accordo.

6.2.1.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 55, primo periodo, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 è inammissibile.

Il ricorso, infatti, pur individuando la normativa statale interposta recante il principio fondamentale della materia concorrente «tutela della salute», con cui contrasterebbe la disposizione regionale impugnata, non precisa le ragioni di tale contrasto, limitandosi a una generica censura consistente nella «mancata chiarezza» della disposizione regionale impugnata.

La giurisprudenza di questa Corte è costante «nell'affermare “che, nella impugnazione in via principale, il ricorrente non solo deve, a pena di inammissibilità, individuare l'oggetto della questione promossa (con riferimento alla normativa che censura ed ai parametri che denuncia violati), ma ha anche l'onere (da considerare addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali: *ex plurimis*, sentenza n. 115 del 2021) di esplicitare una motivazione chiara ed adeguata in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione dei parametri che assume incisi” (*ex plurimis*, da ultimo, sentenza n. 71 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 5 del 2022, n. 201, n. 52 e n. 29 del 2021)» (sentenze n. 17 del 2023 e n. 135 del 2022; nello stesso senso, di recente, sentenze n. 119 e n. 117 del 2022).

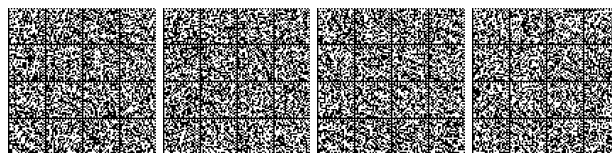
Manca, invece, nel ricorso una motivazione adeguata a dare conto della pretesa violazione della norma statale interposta e quindi del parametro costituzionale evocato. Né è possibile desumere le ragioni di illegittimità costituzionale dal mero confronto tra la disposizione impugnata e quella interposta.

7.- È impugnato, da ultimo, il comma 91 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, secondo cui «[a]i fini dell'attuazione dell'articolo 1, comma 268, lettera b), della legge 30 dicembre 2021 n. 234 e successive modificazioni, gli enti del Servizio sanitario regionale procedono preliminarmente, entro il 31 dicembre 2022, a una ricognizione dei fabbisogni di personale, anche nel periodo pandemico, e applicano i CCNLL dell'ambito sanitario aggiornando, anche in deroga, il piano triennale del fabbisogno di personale, applicando le previsioni di legge anche al personale contrattualizzato a qualunque titolo del ruolo sanitario, tecnico ed amministrativo, selezionato attraverso prove selettive per titoli e/o colloquio, e che abbia maturato o che maturerà alla data del 31 dicembre 2022 i 18 mesi previsti dalla legge n. 234/2021».

Il Presidente del Consiglio dei ministri muove nei confronti di questa norma regionale tre specifiche censure, contestandola nella parte in cui prevede, ai fini dell'attuazione della procedura di stabilizzazione prevista dall'art. 1, comma 268, lettera b), della legge n. 234 del 2021: a) la possibilità di derogare al piano triennale dei fabbisogni del personale; b) l'ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione anche al personale del ruolo tecnico e amministrativo; c) l'estensione al 31 dicembre 2022 del termine utile ai fini della maturazione dei diciotto mesi di servizio (previsto, nel testo originario della normativa statale, nel 30 giugno 2022).

Per le ragioni anzidette la disposizione regionale impugnata derogherebbe ai criteri previsti dal citato art. 1, comma 268, lettera b), della legge n. 234 del 2021 e dall'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017, da considerarsi come norme interposte.

Dalla violazione di queste ultime deriverebbe il contrasto della disposizione regionale: a) con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto la disposizione regionale impugnata introdurrebbe una forma di stabilizzazione avulsa dal citato quadro normativo statale (riconducibile alla competenza legislativa in materia di «ordinamento civile»), prevedendo maggiori limiti temporali per la maturazione dei requisiti, includendo tra il personale destinatario anche il personale contrattualizzato a qualunque titolo del ruolo sanitario, tecnico ed amministrativo, in luogo del solo personale del ruolo sanitario e di quello socio-sanitario, e prevedendo che detta stabilizzazione avvenga anche in deroga al piano triennale dei fabbisogni di personale; b) con l'art. 117, terzo comma, Cost., perché sarebbero violate le norme statali in tema di stabilizzazione del personale cosiddetto precario, qualificabili come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in quanto ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica nello specifico settore del personale; c) con l'art. 81 Cost.



Non è invece oggetto di censura l'inciso secondo cui la procedura di stabilizzazione si applica «anche al personale contrattualizzato a qualunque titolo».

7.1.- Preliminarmente deve essere delimitato il *thema decidendum*, con la precisazione che ad essere oggetto dell'impugnativa statale sono solo i tre profili sopra individuati e non l'intera procedura di stabilizzazione disciplinata dalla norma regionale, la quale - come detto - trova un preciso fondamento nel comma 268, lettera *b*), dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021.

In particolare, la norma statale appena citata rimette a ciascuna regione il compito di definire i «criteri di priorità» da seguire per realizzare la procedura di stabilizzazione ivi prevista.

7.2.- Sempre in via preliminare, occorre ricordare che la norma statale interposta (art. 1, comma 268, lettera *b*, della legge n. 234 del 2021) è stata ripetutamente modificata dopo il promovimento delle odierne questioni. In questa sede rilevano ovviamente le sole modifiche concernenti i profili di denunciato contrasto tra la norma regionale e quella interposta.

Al riguardo, il legislatore statale è intervenuto sulla lettera *b*) del citato comma 268 dapprima con l'art. 20-ter del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2022, n. 25, sostituendo l'originaria formula (utilizzata per individuare i destinatari della procedura di stabilizzazione) «il personale del ruolo sanitario e gli operatori socio-sanitari» con «il personale del ruolo sanitario e del ruolo socio-sanitario», ma mantenendo fermo il termine del 30 giugno 2022 per la maturazione del requisito di «almeno diciotto mesi di servizio».

Successivamente, con l'art. 1, comma 528, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), le parole «che abbiano maturato al 30 giugno 2022» sono state sostituite con le parole «che abbiano maturato al 31 dicembre 2023», consentendo quindi che il requisito dei diciotto mesi di servizio sia maturato entro quest'ultima data.

A seguito delle anzidette modifiche, la norma statale interposta - limitatamente alla lettera *b*) del comma 268 - prevede che, «[a]l fine di rafforzare strutturalmente i servizi sanitari regionali anche per il recupero delle liste d'attesa e di consentire la valorizzazione della professionalità acquisita dal personale che ha prestato servizio anche durante l'emergenza da COVID-19, gli enti del Servizio sanitario nazionale, nei limiti di spesa consentiti per il personale degli enti medesimi [...]: [...] *b*) ferma restando l'applicazione dell'articolo 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, dal 1° luglio 2022 e fino al 31 dicembre 2024 possono assumere a tempo indeterminato, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di personale, il personale del ruolo sanitario e del ruolo sociosanitario, anche qualora non più in servizio, che siano stati reclutati a tempo determinato con procedure concorsuali, ivi incluse le selezioni di cui all'articolo 2-ter del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e che abbiano maturato al 31 dicembre 2023 alle dipendenze di un ente del Servizio sanitario nazionale almeno diciotto mesi di servizio, anche non continuativi, di cui almeno sei mesi nel periodo intercorrente tra il 31 gennaio 2020 e il 31 dicembre 2022, secondo criteri di priorità definiti da ciascuna regione. Alle iniziative di stabilizzazione del personale assunto mediante procedure diverse da quelle sopra indicate si provvede previo espletamento di prove selettive».

Infine, l'art. 4, comma 9-*quiquiesdecies*, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 14, ha previsto che «[a]llo scopo di fronteggiare la grave carenza di personale e superare il precariato, nonché per garantire continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, per il personale dirigenziale e non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale, il termine per il conseguimento dei requisiti di cui all'articolo 1, comma 268, lettera *b*), della legge 30 dicembre 2021, n. 234, è stabilito al 31 dicembre 2024».

Inoltre, il comma 9-*septiesdecies* del medesimo art. 4, pur senza modificare la norma statale interposta (art. 1, comma 268, lettera *b*, della legge n. 234 del 2021), ha esteso l'applicabilità di quest'ultima, «previo espletamento di apposita procedura selettiva e in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di personale, al personale dirigenziale e non dirigenziale sanitario, socio-sanitario e amministrativo reclutato dagli enti del Servizio sanitario nazionale, anche con contratti di lavoro flessibile, anche qualora non più in servizio, nei limiti di spesa di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2019, n. 60».

7.3.- Ciò chiarito, le questioni di legittimità costituzionale del comma 91 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, limitatamente ai profili sopra indicati, sono fondate per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Quanto all'ambito materiale inciso, esso deve essere individuato tenendo conto dello specifico contenuto delle parti impugnate della disposizione regionale in esame, le quali - come detto - attengono alla possibilità di derogare al piano triennale dei fabbisogni del personale (a fronte della coerenza con siffatto piano imposta dalla norma interposta), all'ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione della procedura di stabilizzazione (tale da ricomprendere



anche il personale del ruolo tecnico e amministrativo) e infine alla estensione al 31 dicembre 2022 del termine utile ai fini della maturazione dei diciotto mesi di servizio (previsto, nel testo originario della normativa statale, nel 30 giugno 2022).

Si tratta di limiti introdotti dal legislatore statale al fine di sottoporre a vincoli stringenti la stabilizzazione del personale cosiddetto precario dei ruoli sanitario e socio-sanitario, in modo da contemperare, tra l'altro, l'indiscutibile necessità di «rafforzare strutturalmente i servizi sanitari regionali anche per il recupero delle liste d'attesa e di consentire la valorizzazione della professionalità acquisita dal personale che ha prestato servizio [...] durante l'emergenza da COVID-19» con l'altrettanto pressante esigenza di contenere la spesa per il personale delle strutture del servizio sanitario regionale.

Il punto di equilibrio fra queste opposte esigenze è stato individuato dal legislatore statale tramite la fissazione di tre criteri: 1) la coerenza con il piano triennale dei fabbisogni del personale; 2) un limite soggettivo (quanto ai ruoli sanitario e socio-sanitario); e 3) un limite temporale (quest'ultimo, peraltro, oggetto di successive modifiche).

Quelle recate dalla lettera *b*) del comma 268 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021 sono quindi previsioni rivolte al dichiarato fine di coordinare la spesa pubblica per il personale dei ruoli anzidetti e di contenerla entro limiti ragionevoli, da ricondurre ai principi fondamentali della materia «coordinamento della finanza pubblica», vincolanti anche per le autonomie speciali.

Per questa ragione, il legislatore regionale siciliano non poteva incidere sugli anzidetti profili, essendogli consentito soltanto di dare attuazione alla procedura prevista dalla normativa statale nel rispetto dei limiti ivi indicati, concernenti le ricadute sulla finanza pubblica di siffatta stabilizzazione.

Deve essere pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 91 dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022: nella parte in cui prevede che la procedura di stabilizzazione ivi prevista possa avvenire «anche in deroga», anziché «in coerenza» con il piano triennale di fabbisogno di personale; nella parte in cui consente la stabilizzazione di personale diverso da quello sanitario e socio-sanitario, e quindi limitatamente alle parole «tecnico ed amministrativo,»; e, infine, nella parte in cui prevede che i diciotto mesi di servizio debbano essere maturati alla data del 31 dicembre 2022, anziché nel diverso termine previsto dalla normativa statale vigente *pro tempore*.

Le ulteriori censure proposte nei confronti della medesima disposizione restano assorbite.

8.- Infine, questa Corte non può esimersi dal rilevare la sovrapposizione di normative eterogenee, l'attuazione frammentaria e a distanza di molto tempo della normativa statale, il succedersi di interventi su testi già ripetutamente modificati e in attesa di giudizio da questa Corte perché impugnati dal Presidente del Consiglio dei ministri, e, non ultima, la peculiarità delle modalità di approvazione della legge di stabilità regionale, il cui testo definitivo si rivela del tutto nuovo non solo rispetto a quello presentato dalla Giunta regionale, ma anche a quello su cui si è svolta la gran parte della discussione parlamentare.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara inammissibile l'intervento di G. M., P.M. T., B. R., P. M. e F. B.;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 53, della legge della Regione Siciliana 25 maggio 2022, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2022-2024), limitatamente alle parole «o settennale in altri settori»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 55, secondo periodo, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022;

*4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 91, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, nella parte in cui prevede che la procedura di stabilizzazione ivi prevista possa avvenire «anche in deroga», anziché «in coerenza» con il piano triennale di fabbisogno di personale, nella parte in cui consente la stabilizzazione di personale diverso da quello sanitario e socio-sanitario, e quindi limitatamente alle parole «tecnico ed amministrativo», e infine nella parte in cui prevede che i diciotto mesi di servizio debbano essere maturati alla data del 31 dicembre 2022, anziché nel diverso termine previsto dalla normativa statale vigente *pro tempore*;*



5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 55, primo periodo, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 14, commi 19, 20 e 21, e 15, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 20 aprile 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_230076

N. 77

Sentenza 22 febbraio - 20 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Liguria - Assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP) - Requisiti del nucleo familiare - Residenza o attività lavorativa da almeno cinque anni nel bacino di utenza a cui appartiene il Comune che emana il bando tenendo conto della decorrenza della stessa nell'ambito del territorio regionale - Disparità di trattamento tra stranieri e cittadini italiani - Illegittimità costituzionale parziale.

- Legge della Regione Liguria 29 giugno 2004, n. 10, art. 5, comma 1, lettera b).
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma.

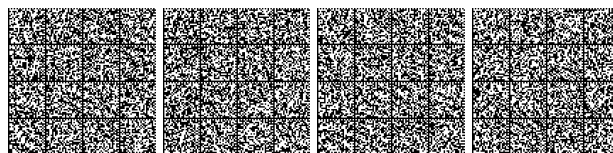
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Liguria 29 giugno 2004, n. 10, recante «Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)», promosso dal Tribunale ordinario di Genova, sezione prima civile, nel procedimento vertente tra A. A. e il Comune di Genova e altro, con ordinanza del 6 giugno 2022, iscritta al n. 90 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione di A. A. e della Regione Liguria, nonché l'atto di intervento dell'Azienda regionale territoriale per l'edilizia della Provincia di Savona;

udita nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2023 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per A. A. e Andrea Bozzini per la Regione Liguria;

deliberato nella camera di consiglio del 22 febbraio 2023.

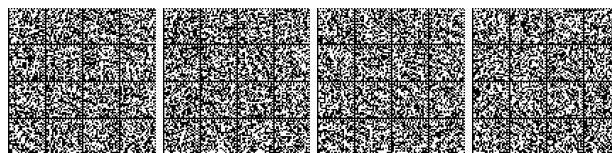
Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 6 giugno 2022, il Tribunale ordinario di Genova ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Liguria 29 giugno 2004, n. 10, recante «Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)», «nella parte in cui prevede il requisito di 5 anni di residenza nei Comuni del bacino interessato dal bando per l'accesso agli alloggi di edilizia economica popolare», per contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione.

La disposizione censurata, come modificata dall'art. 4, comma 2, della legge della Regione Liguria 6 giugno 2017, n. 13, recante «Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2004, n. 10 (Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)) e alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 38 (Organizzazione dell'intervento regionale nel settore abitativo)», stabilisce che «[i] requisiti del nucleo familiare per partecipare all'assegnazione degli alloggi di E.R.P. sono i seguenti: [...] *b*) residenza o attività lavorativa da almeno cinque anni nel bacino di utenza a cui appartiene il Comune che emana il bando tenendo conto della decorrenza della stessa nell'ambito del territorio regionale».

Il rimettente è stato adito da un cittadino straniero, titolare di un permesso di soggiorno per protezione internazionale «in qualità di rifugiato politico». Il ricorrente aveva presentato domanda per l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, a seguito del bando approvato dal Comune di Genova per il 2020, in attuazione dell'art. 4 della legge reg. Liguria n. 10 del 2004. Come questa legge, anche il bando prevedeva, fra i requisiti per partecipare all'assegnazione, la residenza o attività lavorativa da almeno cinque anni nel bacino di utenza in cui rientra il Comune di Genova. Il ricorrente è stato escluso dalla graduatoria per mancanza di tale requisito e ha, dunque, proposto azione civile contro la discriminazione ai sensi dell'art. 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), e dell'art. 702-*bis* del codice di procedura civile, eccependo l'illegittimità costituzionale del citato art. 5, comma 1, lettera *b*), e chiedendo che, all'esito del giudizio costituzionale, venga accertato il carattere discriminatorio della clausola in questione - contenuta nel bando comunale e nella delibera della Giunta regionale n. 613 del 2018, recante «Nuovi indirizzi e criteri per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (Erp) ed individuazione degli ambiti ottimali di utenza (art. 3 comma 1 lettere *b*) e *c*) della l.r. n. 10/2004 e s.m.)» - e ordinato al Comune di Genova e alla Regione Liguria «di rimuovere le clausole illegittime dai rispettivi atti amministrativi e di inserire il ricorrente nella graduatoria». Inoltre, il ricorrente ha chiesto il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali subito a causa della accertata discriminazione.

Il giudice *a quo* riferisce gli argomenti del ricorrente e le eccezioni sollevate dalla Regione Liguria e dal Comune di Genova. In particolare, le parti resistenti hanno negato la condotta discriminatoria, oltre ad aver eccepito il difetto di giurisdizione del giudice ordinario e la carenza di interesse ad agire del cittadino straniero. Il rimettente argomenta l'infondatezza dell'eccezione di difetto di interesse.



Il Tribunale si sofferma poi sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 5, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 10 del 2004.

Quanto alla violazione dell'art. 3 Cost., il rimettente osserva che la previsione del requisito di residenza quinquennale, pur non facendo effettivamente «distinzione tra stranieri e cittadini italiani», creerebbe una discriminazione «indiretta» a danno dei primi, in quanto una rilevante percentuale dei soggetti richiedenti un alloggio popolare sarebbe formata da stranieri «recentemente immigrati», ed inoltre costoro, a causa della loro «situazione precaria», si sposterebbero frequentemente all'interno del territorio italiano. La maggior parte dei richiedenti italiani, invece, sarebbe rappresentata da soggetti che si sono trovati in una «situazione di necessità a causa della crisi» e cercano «un alloggio nella zona dove hanno sempre risieduto». A sostegno della questione, il rimettente richiama la sentenza della Corte d'appello di Genova n. 498 del 2017 e le sentenze di questa Corte n. 166 del 2018 e n. 44 del 2020. Quest'ultima ha dichiarato costituzionalmente illegittima una norma della Regione Lombardia che sarebbe simile a quella ora in esame.

Quanto alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., il giudice *a quo* rileva una possibile violazione dell'art. 29, paragrafo 1, della direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta. In base al citato art. 29, paragrafo 1, «[g]li Stati membri provvedono affinché i beneficiari di protezione internazionale ricevano, nello Stato membro che ha concesso tale protezione, adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione». Il rimettente ricorda, in particolare, che il ricorrente è titolare di permesso di soggiorno «nella sua riconosciuta qualità di rifugiato politico».

Il giudice *a quo* ritiene di non poter disapplicare la norma regionale, ricordando che la disapplicazione è possibile solo in caso di contrasto con una norma europea direttamente applicabile.

2.- Con memoria depositata il 20 settembre 2022 la Regione Liguria si è costituita in giudizio.

Secondo la Regione, l'asserita disparità di trattamento tra cittadino italiano e straniero non sussisterebbe in quanto entrambi i soggetti «nel richiedere l'alloggio pubblico si trovano nella medesima situazione e subiscono la medesima limitazione del requisito quinquennale». Dunque, la norma censurata non violerebbe né l'art. 3 Cost. né l'art. 29, paragrafo 1, della direttiva 2011/95/UE.

La Regione osserva che la sentenza n. 44 del 2020 di questa Corte ha sì dichiarato costituzionalmente illegittima una norma analoga ma non per una discriminazione indiretta fra cittadini italiani e stranieri, bensì «sotto il diverso profilo della inadeguatezza del collegamento tra funzione del servizio [...] e caratteristiche soggettive richieste ai potenziali beneficiari». La citata pronuncia della Corte avrebbe ritenuto la norma censurata in quell'occasione «causa di una disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non sia in possesso del requisito ultraquinquennale previsto».

Il ragionamento del giudice *a quo* sarebbe erroneo perché il preteso effetto discriminatorio non deriverebbe dalla norma censurata ma «da una valutazione soggettiva e quindi opinabile dell'attuale contesto socio economico». La Regione cita dati statistici secondo i quali il tasso di mobilità interna degli stranieri supera il doppio di quello degli italiani ma, in termini assoluti, su cinque persone che cambiano residenza quattro sono italiane. Il requisito della residenza prolungata inciderebbe su coloro che si muovono e la grande maggioranza di questi sono italiani, sicché la norma censurata non discriminerebbe gli stranieri, ma gli italiani.

La Regione ricorda il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato fissato dall'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), e osserva che la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Genova sarebbe non fondata, «[n]ei termini in cui è stata sollevata».

3.- Con atto depositato il 27 settembre 2022 A. A., ricorrente nel giudizio *a quo*, si è costituito in giudizio.

La parte riferisce di essere titolare dal 2019 di un permesso per protezione internazionale e di risiedere nel Comune di Genova dallo stesso anno, ragion per cui è stato escluso dalla graduatoria di accesso agli alloggi ERP per mancanza del requisito di residenza quinquennale.

A. A. ricorda che questa Corte ha già accolto una «questione identica a quella in esame» con la sentenza n. 44 del 2020, avente ad oggetto analoga disposizione della Regione Lombardia. La norma ligure ora in esame sarebbe ancora più restrittiva, in quanto fa riferimento non al territorio regionale ma al bacino di utenza cui appartiene il comune che emana il bando. D'altro canto, la norma ora censurata potrebbe essere ritenuta identica a quella lombarda colpita dalla sentenza n. 44 del 2020, ove si volesse intendere l'ultimo periodo della disposizione censurata («tenendo conto della decorrenza della stessa nell'ambito del territorio regionale»), definito «oscuro» dalla parte, nel senso che la residenza quinquennale può avere inizio in altro bacino, purché interno alla Regione, e poi proseguire in quello interessato dal bando.



Secondo la parte, la giurisprudenza costituzionale successiva avrebbe confermato i due argomenti centrali della sentenza n. 44 del 2020: quello secondo cui i requisiti di accesso ai benefici sociali non potrebbero essere «del tutto estranei alla valutazione del bisogno», e quello secondo cui, se anche si potesse considerare il radicamento territoriale fra i criteri selettivi, esso non potrebbe essere valutato sulla base della sola residenza pregressa.

Quanto alla rilevanza, A. A. rileva poi che la dichiarazione di illegittimità costituzionale ex art. 3 Cost. «non potrà che comportare l'accoglimento del ricorso proposto» ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 (come sarebbe avvenuto nel giudizio che ha originato la sentenza n. 44 del 2020). In ogni caso, il giudice *a quo* sarebbe abilitato a dubitare della legittimità costituzionale della norma regionale «per motivi diversi dal suo carattere discriminatorio». La parte osserva inoltre che, nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e di questa Corte, gli effetti pregiudizievoli dei requisiti di residenza protratta nei confronti dei migranti sarebbero sempre stati considerati «scontati», senza necessità di «particolari verifiche statistiche».

Quanto alla non manifesta infondatezza, per la prima questione varrebbe il precedente della sentenza n. 44 del 2020.

In relazione alla seconda questione, la stessa parte osserva che l'art. 29, paragrafo 1, della direttiva 2011/95/UE imporrebbe di garantire al titolare di protezione internazionale un trattamento identico, quanto all'assistenza sociale, rispetto al cittadino dello Stato ospitante (viene richiamata la sentenza della CGUE, 28 ottobre 2021, in causa C-462/20, Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione e altri, punto 33), con ciò escludendo anche «le discriminazioni attuate mediante il riferimento a un requisito apparentemente neutro».

Pertanto, poiché tale profilo di illegittimità costituzionale avrebbe «effetti più limitati», la parte chiede che venga assorbito nell'accertamento della prima questione.

4.- Con atto depositato il 26 settembre 2022 l'Azienda regionale territoriale per l'edilizia della Provincia di Savona (ARTE Savona) è intervenuta in giudizio.

ARTE Savona argomenta sull'ammissibilità dell'intervento, facendo valere la sua qualità di soggetto gestore delle procedure di assegnazione degli alloggi ERP nei Comuni di Albenga, Bormida, Cengio, Finale Ligure, Quiliano e Savona, e osservando che, dunque, verrà «direttamente investita dagli effetti della pronuncia in ordine ai bandi pubblicati recanti il requisito di partecipazione sub iudice»; per tale ragione, essa sarebbe «titolare di un interesse qualificato, inerente al rapporto sostanziale dedotto nel giudizio *a quo*, che ne legittima l'intervento». In particolare, ARTE Savona avrebbe interesse alla conclusione delle procedure di assegnazione degli alloggi ERP in corso ed alla conservazione di quelle già concluse, procedure che «potrebbero essere in tutto o in parte travolte da una eventuale pronuncia di accoglimento».

5.- Con memoria depositata l'1 febbraio 2023, la Regione Liguria ha replicato alle argomentazioni di A. A., ribadendo la non fondatezza delle questioni in esame.

Con memoria depositata nella stessa data, A. A. si è opposto all'intervento di ARTE Savona, ha replicato agli argomenti svolti dalla Regione Liguria e ha ribadito la fondatezza delle questioni sollevate dal giudice *a quo*.

Considerato in diritto

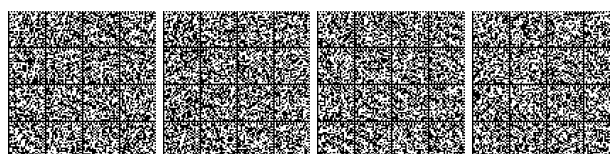
1.- Il Tribunale ordinario di Genova dubita della legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Liguria n. 10 del 2004, per contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost.

La disposizione censurata, come modificata dall'art. 4, comma 2, della legge reg. Liguria n. 13 del 2017, stabilisce che «[i] requisiti del nucleo familiare per partecipare all'assegnazione degli alloggi di E.R.P. sono i seguenti: [...] *b*) residenza o attività lavorativa da almeno cinque anni nel bacino di utenza a cui appartiene il Comune che emana il bando tenendo conto della decorrenza della stessa nell'ambito del territorio regionale».

Il rimettente ritiene che tale disposizione, «nella parte in cui prevede il requisito di 5 anni di residenza nei Comuni del bacino interessato dal bando per l'accesso agli alloggi di edilizia economica popolare», violi l'art. 3 Cost. in quanto determinerebbe una irragionevole disparità di trattamento tra italiani e stranieri, e l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 29, paragrafo 1, della direttiva 2011/95/UE, in base al quale «[g]li Stati membri provvedono affinché i beneficiari di protezione internazionale ricevano, nello Stato membro che ha concesso tale protezione, adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione».

2.- In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità dell'intervento in giudizio dell'Azienda regionale territoriale per l'edilizia della Provincia di Savona (ARTE Savona).

ARTE Savona fa valere la sua qualità di soggetto gestore delle procedure di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP) in alcuni comuni della Provincia di Savona e sostiene di avere interesse alla conclusione delle procedure di assegnazione degli alloggi ERP in corso e alla conservazione di quelle già concluse, procedure che «potrebbero essere in tutto o in parte travolte da una eventuale pronuncia di accoglimento».



In base all'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale «[p]ossono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio». Non è dunque sufficiente che il terzo sia titolare di un interesse qualificato, il quale possa essere toccato dagli effetti della sentenza di accoglimento, ma deve sussistere un nesso diretto tra la sua posizione e l'oggetto del giudizio *a quo*, poiché «l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente deve derivare non già, come per tutte le altre situazioni sostanziali disciplinate dalla disposizione denunciata, dalla pronuncia di questa Corte sulla legittimità costituzionale della legge stessa, ma dall'immediato effetto che detta pronuncia produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo*» (così l'ordinanza allegata alla sentenza n. 218 del 2021; in senso analogo, sentenza n. 236 del 2021, ordinanza allegata alla sentenza n. 210 del 2021, ordinanza allegata alla sentenza n. 180 del 2021).

L'interveniente non illustra il nesso qualificato che sussisterebbe fra la sua posizione e il rapporto oggetto del giudizio *a quo* (sentenza n. 236 del 2021), ma si limita a lamentare le conseguenze che la sentenza di accoglimento potrebbe produrre sulle procedure da essa gestite. Tali conseguenze, tuttavia, non si collegherebbero alle ripercussioni della pronuncia di accoglimento sul rapporto oggetto del giudizio *a quo*, ma rappresenterebbero un mero effetto "riflesso" della decisione di questa Corte sulla legge regionale censurata.

Sotto questo profilo, dunque, ARTE Savona è titolare di un interesse «semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura» (ordinanza allegata alla sentenza n. 181 del 2022) e può subire effetti "riflessi" della sentenza di accoglimento, come tutti i soggetti (comuni liguri, aziende regionali per l'ERP, privati residenti in Liguria interessati agli alloggi) destinatari della norma censurata.

L'intervento in giudizio di ARTE Savona deve essere dichiarato pertanto inammissibile.

3.- Nel merito, la prima questione è fondata.

Premesso che, nella parte censurata, la disposizione è inequivoca nel prescrivere il requisito di cinque anni di residenza nel bacino d'utenza interessato dal bando, per l'accesso agli alloggi ERP, occorre nondimeno preliminarmente chiarire il significato dell'inciso «tenendo conto della decorrenza della stessa [residenza o attività lavorativa] nell'ambito del territorio regionale», presente già nel testo originario della disposizione.

La parte privata ipotizza, invero, che tale inciso possa essere inteso nel senso che la residenza quinquennale può avere inizio in altro bacino di utenza, purché interno alla Regione, e poi proseguire in quello interessato dal bando. In realtà, tale ipotesi ermeneutica si scontra con la lettera della disposizione, che, come visto, è del tutto chiara, e risulta smentita anche dalla delibera della Giunta regionale n. 613 del 2018, che - nell'attuare la disposizione censurata - riferisce i cinque anni di residenza (o occupazione) al bacino d'utenza. Il significato dell'inciso in questione non può dunque essere verosimilmente che quello di attribuire rilievo alla durata della residenza in regione ai fini dell'attribuzione del punteggio (in effetti, la citata delibera n. 613 del 2018 prende in considerazione la durata della residenza in regione, nel bacino d'utenza e nel comune che ha emanato il bando, ai fini della formazione della graduatoria), mentre sarebbe del tutto incoerente con il nucleo della disposizione, che prescrive nitidamente il requisito della residenza da almeno cinque anni nel bacino di utenza, il senso ipotizzato dalla parte.

3.1.- Ciò precisato, la norma qui in esame risulta del tutto simile a una disposizione legislativa della Regione Lombardia, dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte con la sentenza n. 44 del 2020. La norma ivi censurata prevedeva, fra i requisiti che dovevano possedere gli aspiranti all'assegnazione di un alloggio ERP, la «residenza anagrafica o [lo] svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda».

La citata pronuncia di illegittimità costituzionale ha investito la disposizione regionale della Lombardia «limitatamente alle parole "per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda"», trasformando così il requisito di residenza (o attività lavorativa) prolungata nella regione in requisito di residenza (o occupazione) tout court nella stessa regione. Il motivo di illegittimità costituzionale è stato individuato nel contrasto del requisito della residenza (o occupazione) ultraquinquennale, come condizione di accesso all'ERP, «sia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., perché produce una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non ne sia in possesso, sia con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., perché tale requisito contraddice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica».

Sulla scia di numerosi precedenti, questa Corte ha ribadito, in primo luogo, che «i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio». Poiché la *ratio* del servizio di edilizia residenziale pubblica è il soddisfacimento del bisogno abitativo, questa Corte ha constatato «che la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione». Il relativo requisito «si risolve così semplicemente in una soglia rigida che porta a negare l'accesso



all'ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli)», ciò che «è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale».

In quel contesto questa Corte ha confutato l'argomento speso dalla Regione, secondo cui il requisito della residenza protratta servirebbe «a garantire un'adeguata stabilità nell'ambito della regione prima della concessione dell'alloggio» di edilizia residenziale pubblica, cioè di un «beneficio di carattere continuativo», osservando che «la rilevanza conferita a una condizione del passato, quale è la residenza nei cinque anni precedenti, non sarebbe comunque oggettivamente idonea a evitare il "rischio di instabilità" del beneficiario dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, obiettivo che dovrebbe invece essere perseguito avendo riguardo agli indici di probabilità di permanenza per il futuro».

La pronuncia prosegue ancora osservando che, «[i]n ogni caso, [...] lo stesso "radicamento" territoriale, quand'anche fosse adeguatamente valutato (non con riferimento alla previa residenza protratta), non potrebbe comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno»: «è irragionevole che anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall'assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità». Cosicché «[l]a prospettiva della stabilità può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria [...] ma non può costituire una condizione di generalizzata esclusione dall'accesso al servizio, giacché ne risulterebbe negata in radice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica».

La stessa sentenza ha poi rilevato che il requisito «della residenza protratta integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente)», con la conseguenza che le norme che introducono tale requisito vanno «vagliate con particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza». Infine, la sentenza n. 44 del 2020 ha argomentato anche l'assenza di una ragionevole connessione fra la condizione di previa occupazione protratta e la *ratio* dell'ERP.

Dopo la sentenza n. 44 del 2020, altre pronunce di questa Corte hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme che davano rilievo alla durata della residenza ai fini dell'accesso a benefici sociali (sentenze n. 199 del 2022 e n. 281 del 2020, in materia di incentivi all'occupazione; n. 9 del 2021, anch'essa in materia di edilizia residenziale pubblica; n. 7 del 2021, riguardante il fondo per il contrasto alla povertà). In particolare, nella sentenza n. 199 del 2022 questa Corte ha ribadito che, «se la residenza costituisce un requisito ragionevole al fine d'identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, non è invece possibile che l'accesso alle prestazioni pubbliche sia escluso per il solo fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza»; che «il radicamento nel territorio nel passato non è garanzia di futura stabile permanenza in un determinato ambito territoriale»; che, comunque, la prospettiva di stabilità non può «assumere un'importanza tale da escludere il rilievo dello stato di bisogno, potendo semmai risultare più appropriato ai fini della formazione di graduatorie e criteri preferenziali».

Con specifico riferimento all'edilizia residenziale pubblica, questa Corte, nel dichiarare costituzionalmente illegittima una norma abruzzese che dava rilievo all'«anzianità di residenza in Comuni della regione Abruzzo» al fine della formazione delle graduatorie di assegnazione degli alloggi ERP, ha ribadito la «debolezza dell'indice della residenza protratta quale dimostrazione della prospettiva di stabilità» e «il carattere marginale del dato medesimo [del radicamento territoriale] in relazione alle finalità del servizio di cui si tratta», condividendo, in particolare, l'argomento del ricorrente secondo cui la normativa riguardante l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica è «finalizzata a soddisfare un bisogno della "persona in quanto tale che, per sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza"» (sentenza n. 9 del 2021).

3.2.- La norma regionale qui in esame è sovrapponibile a quella oggetto della sentenza n. 44 del 2020, sia per il servizio sociale oggetto della limitazione, sia per la durata della residenza (o occupazione) richiesta come requisito di accesso, sia per il fatto di non distinguere tra italiani, cittadini dell'Unione europea e stranieri. In entrambi i casi, inoltre, la normativa regionale assegna alla residenza prolungata un doppio rilievo, come requisito di accesso e come elemento che concorre al punteggio per la formazione della graduatoria. L'unica differenza riguarda l'ambito territoriale cui il requisito stesso è riferito: l'intero territorio regionale, nella legge lombarda; il «bacino di utenza a cui appartiene il Comune che emana il bando» nella norma oggi al vaglio di questa Corte. Tale elemento distintivo non giustifica un esito diverso del presente giudizio rispetto al precedente. Esso anzi allarga la platea di coloro che sono esclusi dalla possibilità di fruire degli alloggi ERP, e sono dunque trattati in maniera ingiustificatamente differenziata, in quanto la norma ligure penalizza, per essere privi del requisito, anche soggetti già residenti in regione e non solo quelli provenienti da altre regioni o dall'estero.

La stessa Regione Liguria, nella sua memoria di costituzione, ammette la corrispondenza della disposizione qui in esame con quella oggetto della sentenza n. 44 del 2020, ma sostiene che, rispetto alla pronuncia appena citata, l'odierna vicenda si distinguerebbe per l'altro termine identificativo della questione di legittimità, ossia il parametro costituzio-



nale in relazione al quale la questione è posta. La sentenza n. 44 del 2020 avrebbe cioè accertato i vizi di irragionevolezza e di discriminazione, sia degli italiani che degli stranieri, se privi del requisito; vizi che si differenzierebbero, dunque, dalla censura di discriminazione indiretta degli stranieri avanzata invece dal Tribunale di Genova.

L'assunto non può essere condiviso. La questione ora in esame corrisponde infatti, nella sostanza dei suoi termini, a quella accolta dalla sentenza n. 44 del 2020. Di fronte a norme che differenziano alcuni soggetti dagli altri ai fini dell'accesso a una prestazione sociale, gli argomenti relativi all'eguaglianza e quelli relativi alla ragionevolezza si sovrappongono e si intrecciano, costituendo la ragionevolezza, oltre che canone autonomo di legittimità della legge, anche - e prima ancora - criterio applicativo del principio di eguaglianza (sentenza n. 148 del 2017 e ordinanza n. 184 del 2018). Nella vicenda relativa alla legge lombarda, l'ordinanza di rimessione aveva invocato congiuntamente i principi di eguaglianza e ragionevolezza, e la sentenza n. 44 del 2020 conclude accertando il contrasto «con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., perché [la norma] produce una irragionevole disparità di trattamento a danno» dei cittadini e degli stranieri privi del requisito. L'ordinanza del Tribunale di Genova, per parte sua, lamenta una discriminazione indiretta a danno degli stranieri e invoca poi, a sostegno, due decisioni di questa Corte che hanno affermato la necessità che i requisiti introdotti per l'accesso al welfare rispondano al principio di ragionevolezza (la seconda delle pronunce richiamate è proprio la sentenza n. 44 del 2020). Allo stesso modo del rimettente nel caso lombardo, dunque, anche il Tribunale di Genova ha censurato un'irragionevole disparità di trattamento, cioè il vizio accertato dalla sentenza n. 44 del 2020, e anche in questo caso, non diversamente che in quello, questa Corte non può esimersi dall'accertarne la sussistenza.

Le considerazioni svolte conducono a ritenere fondata la prima questione, per le stesse ragioni già fatte valere dalla sentenza n. 44 del 2020, sopra ampiamente richiamate. L'art. 5, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 10 del 2004 va dichiarato pertanto costituzionalmente illegittimo, limitatamente alle parole «da almeno cinque anni», in quanto si pone in contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost., determinando una irragionevole disparità di trattamento rispetto a tutti i soggetti, stranieri o italiani che siano, privi del requisito previsto dalla disposizione censurata.

4.- La seconda questione sollevata (violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 29, paragrafo 1, della direttiva 2011/95/UE) resta assorbita.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge della Regione Liguria 29 giugno 2004, n. 10, recante «Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)», limitatamente alle parole «da almeno cinque anni»;

2) dichiara inammissibile l'intervento dell'Azienda regionale territoriale per l'edilizia della Provincia di Savona.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

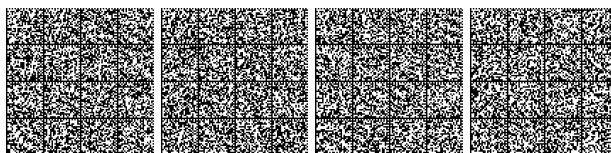
Daria de PRETIS, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 20 aprile 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 78

Ordinanza 23 marzo - 20 aprile 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione forzata - Divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive ed inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria fino al 31 dicembre 2025 - Denunciata violazione del diritto alla tutela esecutiva e a quella giurisdizionale innanzi agli organi di giustizia amministrativa - Sopravvenuta carenza di oggetto - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, art. 16-*septies*, comma 2, lettera g).
- Costituzione, artt. 24 e 113.

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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 16-*septies*, comma 2, lettera g), del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, promossi dal Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, sezione seconda, in funzione di giudice dell'ottemperanza, con ordinanze del 1° e del 10 giugno 2022, iscritte, rispettivamente, ai numeri 84 e 89 del registro ordinanze 2022 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 34 e 35, prima serie speciale, dell'anno 2022, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 22 marzo 2023.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 23 marzo 2023 il Giudice relatore Stefano Petitti;

deliberato nella camera di consiglio del 23 marzo 2023.

Ritenuto che, con distinti atti del 1° e del 10 giugno 2022, entrambi intestati come «sentenza», rispettivamente iscritti ai numeri 84 e 89 del registro ordinanze 2022, il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, sezione seconda, in funzione di giudice dell'ottemperanza, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16-*septies*, comma 2, lettera g), del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, per violazione degli artt. 24 e 113 della Costituzione;

che, sulla premessa che la disposizione censurata si applichi anche ai giudizi di ottemperanza concernenti provvedimenti definitivi del giudice civile, quali i decreti ingiuntivi nella specie azionati da società fornitrici di beni e servizi nei confronti delle Aziende sanitarie provinciali di Reggio Calabria e di Catanzaro, il rimettente ne prospetta il contrasto con l'art. 24 Cost.;



che, secondo il giudice *a quo*, il citato art. 16-*septies*, comma 2, lettera *g*), stabilendo il blocco delle azioni esecutive e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria fino al 31 dicembre 2025, paralizzerebbe la tutela giudiziale esecutiva «per un lunghissimo periodo di quattro anni», non prevedrebbe «una procedura concorsuale idonea a garantire la soddisfazione, quanto meno pro quota, delle pretese dei creditori» e creerebbe «un'ingiustificata disparità tra debitore pubblico e creditori privati»;

che, ad avviso del rimettente, la dedotta violazione dell'art. 24 Cost. si apprezzerrebbe, «trattandosi di giudizio di ottemperanza davanti al giudice amministrativo, anche in combinato disposto con l'art. 113 Cost.», che assicura la tutela giurisdizionale dei diritti innanzi agli organi di giustizia amministrativa;

che in entrambi i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le sollevate questioni siano dichiarate inammissibili o manifestamente infondate;

che, a parere dell'interveniente, la norma censurata è finalizzata ad assicurare, in attuazione della sentenza di questa Corte n. 168 del 2021, un'ordinata gestione della liquidità degli enti sanitari della Regione Calabria, e pertanto, «quale disposizione funzionale a sanare il dissesto finanziario della sanità calabrese, non può definirsi manchevole di una ponderazione tra l'interesse alla tutela del credito e quello della tutela della salute, in un'ottica di dovere di solidarietà sociale che richiede il temporaneo sacrificio di alcuni interessi a beneficio di altri maggiormente esposti»;

che «a causa del grave disordine amministrativo-contabile venutosi a creare» - deduce l'Avvocatura - «si sono verificate duplicazioni di pagamenti, con conseguente danno erariale», e «il riordino della contabilità, necessario al fine di evitare siffatti non dovuti pagamenti, richiede[re] un congruo lasso di tempo»;

che nel giudizio iscritto al n. 84 reg. ord. 2022 l'Associazione Coordinamento Ospedalità Privata (ACOP), ente rappresentativo di strutture sanitarie accreditate con il Servizio sanitario nazionale, ha depositato opinione in qualità di *amicus curiae*, ammessa con decreto presidenziale del 23 gennaio 2023;

che l'opinione denuncia il carattere elusivo della disposizione censurata, che avrebbe sostanzialmente riproposto un blocco esecutivo già dichiarato costituzionalmente illegittimo dalle sentenze di questa Corte n. 186 del 2013 e n. 236 del 2021, riproposizione avvenuta, per di più, solo riguardo agli enti sanitari calabresi e con una durata abnorme.

Considerato che, con atti entrambi intestati come «sentenza» (n. 84 e n. 89 reg. ord. 2022), il TAR Emilia-Romagna, sezione seconda, in funzione di giudice dell'ottemperanza, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16-*septies*, comma 2, lettera *g*), del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, per violazione degli artt. 24 e 113 Cost.;

che, ad avviso del rimettente, la disposizione censurata, stabilendo il blocco delle azioni esecutive e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria fino al 31 dicembre 2025, violerebbe l'art. 24 Cost., in quanto paralizzerebbe la tutela giudiziale esecutiva «per un lunghissimo periodo di quattro anni», senza prevedere «una procedura concorsuale idonea a garantire la soddisfazione, quanto meno pro quota, delle pretese dei creditori», con conseguente «ingiustificata disparità tra debitore pubblico e creditori privati»;

che sarebbe altresì violata la garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti innanzi agli organi di giustizia amministrativa, come assicurata dall'art. 113 Cost.;

che, attesa l'identità delle questioni, i giudizi devono essere riuniti;

che, pur entrambi intestati come «sentenza», gli atti di rimessione hanno natura sostanziale di ordinanza, in quanto, all'esito della positiva valutazione della rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni, dispongono la sospensione del giudizio principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria di questa Corte, in conformità con quanto previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), sicché la discrasia formale non inficia l'ammissibilità delle sollevate questioni (tra molte, sentenze n. 128 e n. 75 del 2022, n. 218 del 2021 e n. 153 del 2020);

che, tuttavia, le questioni medesime sono manifestamente inammissibili per carenza di oggetto, essendo sopravvenuta la declaratoria di illegittimità costituzionale della stessa disposizione censurata (*ex plurimis*, ordinanze n. 226, n. 204 e n. 172 del 2022);

che infatti questa Corte, con la sentenza n. 228, depositata l'11 novembre 2022, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16-*septies*, comma 2, lettera *g*), del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, per violazione degli artt. 24 e 111 Cost., con assorbimento di altre censure riferite agli artt. 3 e 113 Cost.;



che tale sentenza ha richiamato il principio per cui la tutela giurisdizionale garantita dall'art. 24 Cost. comprende anche la fase dell'esecuzione forzata, in quanto necessaria a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento giudiziale, sicché una misura legislativa che incida sull'efficacia dei titoli esecutivi di formazione giudiziale è legittima solo se limitata a un ristretto periodo temporale e compensata da disposizioni sostanziali che prospettino un soddisfacimento alternativo dei diritti portati dai titoli;

che in difetto di queste condizioni la misura stessa, oltre a vulnerare l'effettività della tutela giurisdizionale in executivis presidiata dall'art. 24 Cost., determina uno sbilanciamento tra l'esecutante e l'esecutato, in violazione del principio di parità delle parti di cui all'art. 111 Cost.;

che questa Corte, con la menzionata sentenza, ha riscontrato tali vizi nella disposizione censurata, sia perché essa estende l'improcedibilità ai titoli esecutivi aventi ad oggetto crediti di natura non commerciale, sia perché, anche riguardo ai crediti commerciali, la durata quadriennale della misura è sproporzionata per eccesso rispetto ai dichiarati obiettivi di ricostruzione della contabilità regionale, sia perché, infine, non è stata contemplata alcuna procedura di saldo basata su criteri oggettivi rispettosi della par condicio creditorum;

che la norma censurata dal TAR Emilia-Romagna è quindi venuta meno per effetto della citata sentenza n. 228 del 2022, e che non rileva qui la sopravvenienza dell'art. 2, comma 3-bis, del decreto-legge 8 novembre 2022, n. 169 (Disposizioni urgenti di proroga della partecipazione di personale militare al potenziamento di iniziative della NATO, delle misure per il servizio sanitario della regione Calabria, nonché di Commissioni presso l'AIFA e ulteriori misure urgenti per il comparto militare e delle Forze di polizia), convertito, con modificazioni, nella legge 16 dicembre 2022, n. 196, che, in dichiarata ottemperanza della medesima sentenza, ha disposto un nuovo blocco esecutivo nei confronti degli enti sanitari calabresi, limitandone tuttavia la durata fino al 31 dicembre 2023 ed escludendo dalla sua sfera applicativa i crediti risarcitori da fatto illecito e quelli retributivi da lavoro.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 11, comma 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16-septies, comma 2, lettera g), del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215, sollevate, in riferimento agli artt. 24 e 113 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, sezione seconda, in funzione di giudice dell'ottemperanza, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

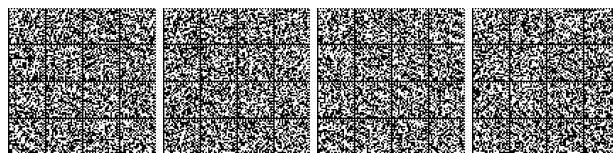
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 20 aprile 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_230078



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 48

Ordinanza del 3 marzo 2023 del Tribunale di Arezzo nella procedura liquidatoria nei confronti di M. P.

Fallimento e procedure concorsuali - Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza - Liquidazione controllata del debitore in stato di sovraindebitamento - Omessa previsione di un limite temporale all'acquisizione di beni sopravvenuti all'apertura della procedura concorsuale.

- Decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), art. 142, comma 2.

TRIBUNALE ORDINARIO DI AREZZO

UFFICIO PROCEDURE CONCORSUALI

Ordinanza del giudice delegato, dott. Federico Pani;

Letto il programma di liquidazione depositato dai liquidatori;

Visto l'art. 282 del decreto legislativo n. 14/2019 (nel proseguo, per comodità, anche soltanto «CCII») a mente del quale «entro novanta giorni dall'apertura della liquidazione controllata il liquidatore completa l'inventario dei beni del debitore e redige un programma in ordine a tempi e modalità della liquidazione» che viene «approvato dal giudice delegato» (comma 2) e «il programma deve assicurare la ragionevole durata della procedura» (comma 3);

Osservato che le modalità di liquidazione individuate dai liquidatori (nel caso di specie sostanzialmente consistenti nell'acquisizione del ricavato dalla vendita della quota pari a 1/2 di piena proprietà avvenuta in sede esecutiva, nonché nell'apprensione della retribuzione mensile al netto della quota necessaria per il mantenimento) risultano conformi alla legge;

Rilevato che i liquidatori hanno previsto in quattro anni la durata della procedura, puntualizzando tuttavia quanto segue:

«il CCI ha introdotto la possibilità per il debitore di ottenere l'esdebitazione trascorso il periodo di tempo di tre anni dall'apertura della procedura, fermo restando il fatto che quest'ultima possa rimanere aperta fino al termine delle operazioni di liquidazioni. Detta disposizione dettata in tema di Liquidazione Giudiziale (*ex* art. 281 CCI) è stata replicata in tema di Liquidazione Controllata (*ex* art. 282 CCI). La prosecuzione dell'attività liquidatoria, dopo la dichiarazione di esdebitazione, sarebbe garantita ma solo sui beni già acquisiti nella massa concorsuale a tale momento. Ne conseguirebbe che le quote di reddito che matureranno successivamente alla dichiarazione di esdebitazione sembrerebbero non più acquisibili dalla procedura. Questo è almeno il comune e concorde approdo di due sentenze emesse rispettivamente dal Tribunale di Verona il 20 settembre 2022 e dal Tribunale di Bologna il 29 novembre 2022. Sul punto nulla dispone il decreto di apertura della procedura *de quo*. Né la debitrice richiama la possibilità di esdebitazione nelle conclusioni e nelle domande del ricorso introduttivo. Tutto quanto sopra premesso i liquidatori individuano nel termine di quarantotto mesi dal decreto di apertura della procedura, il lasso di tempo di durata ragionevole della liquidazione con apprensione delle relative quote di reddito della debitrice, precisando che detto termine potrà eventualmente ridursi qualora il tribunale dichiari anteriormente l'esdebitazione della debitrice e disponga in tal senso»;



OSSERVA

Come noto, la procedura di liquidazione controllata prevista dagli articoli 268 e seguenti CCII rappresenta l'erede della liquidazione del patrimonio disciplinata dagli articoli 14-ter e seguenti della legge n. 3/2012. Sotto il vigore di quest'ultima disciplina la giurisprudenza si era consolidata nel senso di ritenere ammissibile l'apertura dalle procedure liquidatorie del debitore sovraindebitato anche qualora il patrimonio di quest'ultimo fosse sprovvisto di beni suscettibili di liquidazione (con ciò intendendo un procedimento finalizzato all'alienazione di *asset* di norma mediante procedure competitive) ma il debitore richiedente godesse di una retribuzione e/o di una pensione da poter mettere a disposizione dei creditori, fatta eccezione per la quota strettamente necessaria al mantenimento suo e della propria famiglia (in questi termini, *ex plurimis*, Tribunale di Verona del 21 dicembre 2018, reperibile su www.ilcaso.it). A maggior ragione, ovviamente, si riteneva ammissibile l'apertura della liquidazione del patrimonio in presenza di beni liquidabili (es. un immobile o un bene mobile registrato) e la sua prosecuzione per un lasso di tempo ulteriore a quello impiegato per la liquidazione di tali *asset* in presenza di redditi acquisibili alla massa.

Tali soluzioni non risultavano del tutto distoniche rispetto alla procedura concorsuale più vicina sul piano tipologico alla liquidazione del patrimonio, vale a dire il fallimento. L'apertura del fallimento, infatti, risultava indifferente alla totale assenza di beni nel patrimonio dell'imprenditore; elemento che assumeva solo indirettamente rilievo nell'ambito dei requisiti dimensionali sanciti dall'art. 1, comma 2, della legge fallimentare. In presenza di un'impresa individuale (coinvolgente quindi una persona fisica) o di soci persone fisiche falliti per estensione, quindi, era perfettamente possibile che si presentasse la situazione nella quale non vi fossero beni da liquidare ma soltanto stipendi mensili o ratei pensionistici da apprendere alla massa.

La disposizione che nei fallimenti legittimava l'apprensione di tali somme — il diritto alle quali maturava necessariamente dopo l'apertura del fallimento — era l'art. 42, comma 2, della legge fallimentare, che così recitava: «sono compresi nel fallimento anche i beni che pervengono al fallito durante il fallimento, dedotte le passività incontrate per l'acquisto e la conservazione dei beni medesimi». Nella liquidazione del patrimonio, invece, si faceva riferimento all'art. 14-undecies della legge n. 3/2012: «i beni sopravvenuti nei quattro anni successivi al deposito della domanda di liquidazione di cui all'art. 14-ter costituiscono oggetto della stessa, dedotte le passività incontrate per l'acquisto e la conservazione dei beni medesimi». Come agevolmente notabile, la differenza tra le due norme risiedeva esclusivamente nel fatto che la seconda, a differenza della prima, fissava un orizzonte temporale massimo, pari a quattro anni. Da tale disposizione veniva fatta discendere la conclusione che la liquidazione del patrimonio del debitore sovraindebitato potesse sì proseguire anche in assenza di beni da liquidare e in presenza di redditi da acquisire, ma non oltre il limite temporale dei quattro anni dal deposito della domanda di liquidazione.

Siffatta soluzione — obiettivamente obbligata nella liquidazione del patrimonio — non poteva essere replicata nel contesto del fallimento, essendo per l'appunto assente un limite temporale di acquisizione. Tale assenza, tuttavia, non poteva significare che nei fallimenti con le medesime caratteristiche (vale a dire con nessun bene da liquidare ma con redditi da acquisire) non vi fosse alcun limite temporale. Una simile conclusione sarebbe stata *ictu oculi* irragionevole, tantopiù in un contesto nel quale la persona fisica fallita poteva aspirare all'esdebitazione soltanto contestualmente o dopo la chiusura della procedura concorsuale. Questo Tribunale aveva ritenuto allora che l'acquisizione dei redditi del fallito sarebbe proseguita fintantoché fosse stato necessario a coprire le spese prededucibili del fallimento; ciò postulando che sarebbe stato irragionevole disporre una chiusura a tal punto prematura da determinare l'allocazione di suddette spese a carico dell'erario a norma dell'art. 146 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002.

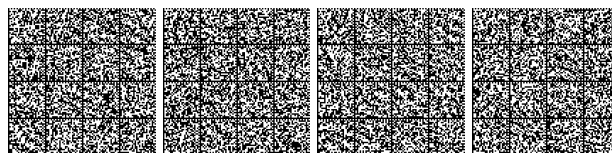
In questo scenario si è inserito il CCII, il quale ha apportato modifiche piuttosto rilevanti alla disciplina della liquidazione del debitore sovraindebitato (denominata liquidazione controllata). Soffermandoci su ciò che pare di più stretto interesse, non è stata replicata la disposizione contenuta all'art. 14-undecies della legge n. 3/2012, sicché è bene soffermarsi sulle possibili implicazioni sistematiche di tale elisione.

Sicuramente può escludersi che la sua assenza implichi l'inammissibilità in radice dei ricorsi volti all'apertura di liquidazioni controllate «senza beni». Invero, le ragioni che la giurisprudenza aveva enucleato a favore della possibilità di aprire la liquidazione del patrimonio con soli redditi erano svariate e sostanzialmente sganciate dal peso specifico assunto dall'art. 14-undecies, vale a dire (sinteticamente):

la somiglianza tipologica tra liquidazione del patrimonio e fallimento e la constatazione che quest'ultimo potesse aprirsi anche in assenza di beni in capo al fallito;

il fatto che la legge escludesse dalla liquidazione gli stipendi e le pensioni nei soli limiti di quanto occorresse al mantenimento, con ciò implicitamente confermando la possibilità di apprendere tali emolumenti periodici e certamente successivi all'apertura della liquidazione;

il fatto che pacificamente fossero proponibili piani del consumatore o accordi di ristrutturazione del debito fondati soltanto su attivo reddituale e che, in caso di risoluzione del piano o dell'accordo, potesse aprirsi la liquidazione del patrimonio su richiesta di un creditore.



Il codice, anzi, ha avvalorato ulteriormente tali conclusioni, avvicinando ancora di più la liquidazione controllata alla liquidazione giudiziale da un punto di vista procedurale. Tale somiglianza (o forse è meglio dire quasi identità) tipologica pare giustificare la conclusione secondo la quale anche nella liquidazione controllata trova applicazione la regola impressa all'art. 142, comma 2, CCII, che nella disciplina della liquidazione giudiziale riproduce esattamente l'art. 42, comma 2 della legge fallimentare («sono compresi nella liquidazione giudiziale anche i beni che pervengono al debitore durante la procedura, dedotte le passività incontrate per l'acquisto e la conservazione dei beni medesimi»). D'altra parte, come appena detto, l'art. 268, comma 4, lettera *b*), CCII, esattamente come l'art. 14-*ter*, comma 6, lettera *b*) della legge n. 3/2012, sancisce l'esclusione dalla procedura della sola quota parte di stipendio e pensione che oltrepassa il limite di mantenimento fissato dal giudice, ragion per cui, implicitamente, il legislatore ha confermato la possibilità che i redditi futuri siano appresi alla procedura.

Come già visto, tuttavia, l'art. 42 della legge fallimentare (e oggi egualmente l'art. 142 CCII), a differenza dell'abrogato art. 14-*undecies* della legge n. 3/2012, non sancisce alcun limite temporale, ragion per cui è venuto meno l'appiglio normativo in forza del quale l'acquisizione delle quote di reddito veniva limitata al primo quadriennio. Si pone allora nella liquidazione controllata il tema della durata dell'apprensione reddituale allo stesso modo in cui si pone nella liquidazione giudiziale.

Una prima soluzione ipotizzabile parrebbe quella già adottata da questo Tribunale in presenza di un fallimento con simili caratteristiche, alla quale si è fatto sopra cenno. In buona sostanza, in assenza di riferimenti normativi in ordine ai limiti temporali di apprensione e dovendosi ovviamente escludere che l'acquisizione possa durare vita natural durante, l'acquisizione sarebbe possibile fino a quando non venga raggiunto un attivo tale da coprire le spese della procedura; ciò per evitare che tali spese (ivi compreso il compenso del curatore) finiscano per essere scaricate sulla collettività.

Una seconda soluzione — adombrata anche dai liquidatori nel programma di liquidazione oggetto di esame — è tarare la durata dell'apprensione, e quindi della procedura, in modo tale da assicurare una minima soddisfazione per il ceto creditorio, e quindi andare oltre la pura e semplice copertura delle spese prededucibili.

Infine, una terza soluzione è quella suggerita dalle pronunce citate dai liquidatori (Tribunale di Verona del 20 settembre 2022, reperibile su www.dirittodellacrisi.it e Tribunale di Bologna del 29 novembre 2022, reperibile su www.ilcaso.it). Tali sentenze si sono opportunamente occupate del problema della durata delle liquidazioni controllate fin dagli albori, vale a dire al momento dell'apertura. Entrambe hanno fatto leva sulla nuova disciplina dell'esdebitazione, beneficio che, a differenza che nel regime previgente, opera a prescindere dagli esiti delle procedure concorsuali (e in particolare dal soddisfacimento concretamente avuto dai creditori) ed eventualmente anche in pendenza di queste ultime. Più in particolare, tanto l'art. 279 CCII per la liquidazione giudiziale quanto l'art. 282 CCII per la liquidazione controllata sanciscono il diritto del debitore a conseguire l'esdebitazione «decorso tre anni dall'apertura della procedura di liquidazione o al momento della chiusura della procedura, se antecedente», con l'unica differenza che, una volta trascorsi i tre anni, nel secondo caso l'esdebitazione opera di diritto, mentre nel primo caso è necessaria una richiesta del debitore (si veda al riguardo l'art. 281, comma 2, CCII). Ecco, secondo il ragionamento delle sentenze citate sarebbe possibile l'apprensione di stipendio e pensione fino al raggiungimento dei tre anni dall'apertura della procedura, dopodiché, in assenza di altre attività liquidatorie in essere, al liquidatore non rimarrebbe altra scelta che chiedere la chiusura della procedura.

Quest'ultima interpretazione è sicuramente condivisibile nella parte in cui sostiene che, trascorso il triennio (quantomeno nella liquidazione controllata: nella liquidazione giudiziale, infatti, è necessaria un'apposita domanda da parte del debitore, per cui qualora essa non sia depositata o comunque fintantoché il tribunale non si sia espresso, non può prodursi alcun effetto esdebitativo), non è più possibile acquisire quote stipendiali all'attivo procedurale. Non pare tuttavia rappresentare la soluzione al problema qui in esame, per più ragioni.

Anzitutto, l'esdebitazione non costituisce un automatismo, passando pur sempre dal vaglio giudiziale circa la sussistenza delle condizioni sancite dall'art. 280 CCII (e, nel caso di liquidazione controllata, anche dall'esclusione da parte del giudice che il debitore abbia determinato la situazione di sovraindebitamento con colpa grave, malafede o frode). In caso di mancata esdebitazione, quindi, rimarrebbe intatto il problema alla base, vale a dire determinare il limite temporale di apprensione dei redditi.

Più in generale, l'interpretazione in questione è senz'altro utile a determinare il limite massimo di acquisizione dei redditi, quale conseguenza dell'effetto esdebitativo previsto dalla legge, ma non esclude che possa esserci un diverso limite minimo, e cioè che l'acquisizione di redditi possa durare meno in totale assenza di altre attività liquidatorie da porre in essere. Detto altrimenti, il limite delineato dalle sentenze in questione risulta indiscutibilmente utile, ed anzi è ineludibile, nel caso in cui le attività liquidatorie *lato sensu* intese raggiungano i tre anni dall'apertura della procedura, ma nulla esclude che, in assenza di tali attività, la procedura si chiuda prima.

Pare insomma avventato sostenere che il triennio a cui il legislatore collega l'effetto esdebitativo rappresenti non solo il (potenziale) limite massimo di apprensione dei redditi, ma anche quello minimo, vale a dire un termine prima del quale una procedura liquidatoria non potrebbe mai chiudersi nell'ipotesi in cui il debitore percepisca un reddito.



Riprova è il fatto — già sondato — che, decorsi i tre anni, per i più svariati motivi il debitore potrebbe non ottenere il beneficio dell'esdebitazione, situazione in cui tale termine perderebbe completamente di significato e si riaprirebbe quindi l'arbitrio del liquidatore nella fissazione della durata. Ciò salvo non voler ritenere che, anche in assenza di esdebitazione, comunque la procedura dovrebbe chiudersi, ma una simile conclusione appare assurda atteso che, secondo l'interpretazione in esame, il limite dei tre anni viene individuato come tetto massimo proprio a cagione dell'effetto esdebitativo che renderebbe giuridicamente impossibile l'apprensione di attivo sopravvenuto. Detto altrimenti, non è sostenibile che una procedura liquidatoria (in presenza di redditi) duri sempre e comunque tre anni a prescindere dall'effetto esdebitativo in base all'argomento che l'intervallo triennale è quello decorso il quale si determina (*melius*: può determinarsi) l'effetto esdebitativo medesimo.

Inoltre, sia l'art. 279 che l'art. 282 CCII prevedono la possibilità che l'esdebitazione possa essere ottenuta senza che ancora sia spirato il triennio se vi sono i presupposti per chiudere prima.

Possibilità — quella di chiusura ante-triennio — che in base a questa interpretazione sarebbe possibile solo qualora il debitore non dovesse avere redditi di sorta, facendo sì quindi che una norma dettata solo ai fini dell'esdebitazione (e quindi di un effetto che costituisce un *posterius* rispetto all'apertura della liquidazione) determini una diversità di trattamento tra debitori percettori di reddito e debitori non percettori di reddito senza che di ciò vi sia alcuna traccia né nella disciplina della liquidazione giudiziale (l'art. 213, comma 5, CCII prescrive soltanto che «nel programma è indicato il termine entro il quale avrà inizio l'attività di liquidazione dell'attivo ed il termine del suo presumibile completamento», così legando il termine solo ed esclusivamente alla dismissione dell'attivo oggetto di inventario), né tantomeno in quella della liquidazione controllata (l'art. 272, comma 2, CCII sancisce unicamente che «entro novanta giorni dall'apertura della liquidazione controllata il liquidatore completa l'inventario dei beni del debitore e redige un programma in ordine a tempi e modalità della liquidazione», anche in questo caso, quindi, ancorando il termine di durata alla dismissione dell'attivo inventariato).

Occorre allora necessariamente sondare le altre soluzioni sopra prospettate.

La soluzione secondo la quale la durata della procedura dovrebbe essere funzionale ad acquisire un ammontare minimo per poter non solo coprire le spese prededucibili, ma anche soddisfare in minima parte i creditori, non pare perseguibile. La difficoltà è in primo luogo quella di stabilire quale sia la soglia minima tollerabile: in assenza di riferimenti normativi, infatti, la decisione sarebbe rimessa alla discrezionalità (ma forse è meglio dire all'arbitrio) del liquidatore in fase di redazione del programma di liquidazione, con l'effetto (non solo paradossale, ma questo sì palesemente irragionevole) che la durata della procedura potrebbe variare a seconda della severità dimostrata nel caso specifico dal singolo liquidatore coinvolto. In secondo luogo, un simile approccio pare poco compatibile con il principio di ragionevole durata del processo (peraltro richiamato dall'art. 272, comma 3, CCII). Ed infatti, nell'ipotesi in cui il debitore non possa giovare del beneficio dell'esdebitazione e nel caso in cui la quota stipendiale/pensionistica appresa all'attivo risulti particolarmente bassa (anche in ragione della necessità di assicurare il mantenimento familiare, che varia ovviamente in funzione dell'ampiezza e tipologia del nucleo), una procedura concorsuale che intenda soddisfare i creditori in misura minima potrebbe durare anche ben più dei sei anni che, ai sensi dell'art. 2, comma 2-*bis* della legge n. 89/2001, costituisce il tempo ragionevole di durata di questo tipo di giudizi. Il riferimento alla Legge Pinto pare piuttosto emblematico al fine di dimostrare gli effetti paradossali della soluzione in esame: ed infatti proprio il prolungamento della procedura esclusivamente giustificato dalla necessità di apprendere risorse per pagare anche solo in parte i creditori potrebbe portare (fatalmente) gli stessi creditori ad avanzare domanda di pagamento dell'equo indennizzo.

Passando all'altra soluzione immaginata, vale a dire quella che implicherebbe una durata per il tempo strettamente necessario a coprire i costi prededucibili della procedura, valgano le seguenti considerazioni.

Anzitutto, potrebbe porsi un problema di ragionevolezza nel raffronto con la disciplina dell'esdebitazione del debitore sovraindebitato incapiente. Trattasi dell'istituto contemplato dall'art. 283 CCII che consente una volta nella vita alla persona fisica «meritevole» che «non sia in grado di offrire ai creditori alcuna utilità, diretta o indiretta, nemmeno in prospettiva futura», e quindi priva (anche) di uno stipendio o di una pensione, di ottenere l'esdebitazione. Ecco, il comma 1 della disposizione richiamata prevede che sull'incapiente grava «l'obbligo di pagamento del debito entro quattro anni dal decreto del giudice laddove sopravvengano utilità rilevanti che consentano il soddisfacimento dei creditori in misura non inferiore complessivamente al dieci per cento». Ciò significa che, in caso di debitore incapiente, la sopravvenienza di attivo (eventualmente anche costituita da redditi) potrebbe «nuocere» alla persona fisica che si ritroverebbe a dover pagare i propri creditori (passati) in caso di raggiungimento della soglia del 10%, mentre invece in caso di debitore (minimamente) capiente, e cioè percettore di redditi, la procedura liquidatoria si chiuderebbe in un lasso di tempo verosimilmente breve e senza un obbligo analogo a quello previsto per l'incapiente.



Trattasi di un effetto certamente paradossale, ma ad avviso dello scrivente non foriero di censure di irragionevolezza. Per quanto il debitore (minimamente) capiente non soggiaccia per un quadriennio all'obbligo di pagamento del 10% (ipotesi, peraltro, di non facile verifica), rimane il fatto che per un certo lasso di tempo (come detto, ragionevolmente ridotto, ma non necessariamente tale) questi si vedrà apprendere una parte del proprio reddito, e tale effetto costituisce senz'altro una differenza tra le due situazioni poste a confronto.

Né si intravedono rischi di abuso dello strumento esdebitativo. Si allude con ciò al fatto che il debitore sovraindebitato poco capiente (*id est*: senza beni e con solo reddito) potrebbe beneficiare dell'esdebitazione in un breve lasso di tempo entrando (anche su richiesta: art. 269 CCII) nella liquidazione controllata, conservando così la *chance* di chiedere successivamente anche l'esdebitazione dell'incapiente vera e propria oppure (sempre in assenza di beni e in presenza di redditi) nuovamente la liquidazione controllata. L'ordinamento, infatti, predispone i giusti anticorpi, prevedendo ostacoli temporali (cinque anni tra una esdebitazione e l'altra e massimo due esdebitazioni nella vita) e soggettivi (il debitore non deve aver aggravato il proprio dissesto o fatto ricorso abusivo al credito o comunque aver determinato la situazione di sovraindebitamento con colpa grave, malafede o frode).

Un altro profilo di tensione sistematica nella complessiva disciplina delle procedure legate alla situazione del sovraindebitamento, e foriero di effetti quantomeno paradossali, potrebbe intravedersi in caso di liquidazione c.d. di rimbalzo. Si allude all'ipotesi in cui il piano di ristrutturazione dei debiti e il concordato minore vengano revocati e, su semplice richiesta del debitore, si convertano in liquidazione controllata (articoli 73 e 83 CCII). Dal momento che sia il piano che il concordato possono prevedere il soddisfacimento dei creditori anche solo con redditi futuri, la conclusione secondo la quale in presenza di soli redditi la procedura dovrebbe rimanere aperta solo per il tempo necessario a coprire le spese prededucibili potrebbe — per l'appunto — determinare un effetto paradossale, vale a dire che verrebbe aperta su iniziativa dei creditori che vogliono «sanzionare» il debitore fraudolento o inadempiente una procedura che, in realtà, non potrebbe ontologicamente determinare per loro alcun soddisfacimento.

Tale paradosso, tuttavia, non è idoneo a confutare le conclusioni a cui sopra si è pervenuti. Per meglio dire, non pare sostenibile che, sussistendo l'astratta possibilità che in caso di revoca di un piano ristrutturativo o di un concordato minore solo su base reddituale la procedura liquidatoria sarebbe intimamente incapace di soddisfare anche solo in minima parte i creditori, dovrebbe trarsi necessariamente dal sistema un tempo minimo di durata delle procedure liquidatorie a «vocazione reddituale». Il tutto senza poi considerare che l'insuccesso tanto del piano quanto del concordato, il più delle volte, è determinato proprio dall'incapacità del sovraindebitato di percepire redditi (ad esempio, a causa della perdita dell'occupazione lavorativa), sicché anche la liquidazione di una certa durata (arbitrariamente fissata dal liquidatore) potrebbe non risultare risolutiva per i creditori.

Maggiori problemi, invece, si pongono avuto riguardo alle implicazioni che la soluzione qui prospettata potrebbe avere sull'eventuale esecuzione forzata presso terzi in corso nel momento in cui viene depositato il ricorso volto all'accesso alla procedura di liquidazione controllata (che, si rammenta, può essere proposto anche dallo stesso debitore a mente dell'art. 269 CCII). Invero, nel caso in cui il debitore sovraindebitato non sia proprietario di beni immobili o di beni mobili registrati ma solo di beni impignorabili a norma degli articoli 514 e 515 del codice di procedura civile, e subisca un'esecuzione forzata con pignoramento presso terzi (laddove il *debitor debitoris* sia il datore di lavoro o l'INPS), il deposito di un ricorso volto all'apertura della liquidazione controllata potrebbe tramutarsi in un «facile» *escamotage* per:

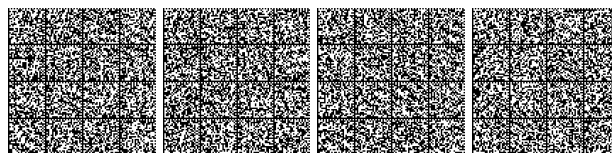
determinare l'improcedibilità dell'esecuzione (art. 150 CCII, richiamato dall'art. 270, comma 5, CCII);

impedire al creditore o ai creditori esecutanti l'acquisizione di qualsivoglia somma giacché la procedura rimarrebbe aperta solo fin quanto fosse necessario a coprire le sole spese della procedura stessa (ergo, principalmente, i compensi dell'OCC e del liquidatore);

ottenere l'esdebitazione (quantomeno in presenza dei requisiti soggettivi) atteso che, nel nuovo sistema, ai fini dell'ottenimento del beneficio non è richiesto il soddisfacimento minimo dei creditori.

Ad avviso di questo giudicante, una simile eventualità rappresenta un vero e proprio cortocircuito nella tutela del credito. Non si ignora che quella del trattamento «preferenziale» del debitore costituisce una linea di tendenza da tempo percorsa dal nostro legislatore anche sulla spinta degli *input* unionali e che la disciplina del sovraindebitamento è ispirata a un nettissimo *favor* verso la parte debitrice. Tuttavia, tale trattamento di favore non può mai spingersi fino al punto da sacrificare completamente il diritto alla tutela esecutiva del credito.

Come recentemente ribadito dalla Corte costituzionale (sentenza n. 87 del 2022), infatti, «il diritto del creditore a soddisfarsi in sede esecutiva costituisce componente essenziale del diritto di accesso al giudice, sancito dall'art. 24 della Costituzione», costituendo l'azione esecutiva un «fattore complementare e necessario dell'effettività della tutela giurisdizionale perché consente al creditore di soddisfare la propria pretesa anche in mancanza di adempimento spontaneo da parte del debitore», sicché «la fase di esecuzione forzata delle decisioni giudiziarie, in quanto intrinseco ed essenziale connotato della funzione giurisdizionale, è costituzionalmente necessaria (sentenze n. 213 e n. 128 del 2021), mentre eccezionali sono le deroghe al principio, espresso dall'art. 2740 del codice civile, per cui il debitore risponde



dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri». È inoltre costante nella giurisprudenza costituzionale l'orientamento secondo il quale è riservata alla discrezionalità del legislatore la conformazione degli istituti processuali, ma con il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della disciplina, per cui «[n]ell'esercizio di tale discrezionalità è necessario, tra l'altro, che si rispetti il principio di effettività della tutela giurisdizionale, il quale rappresenta un connotato rilevante di ogni modello processuale» (sentenza n. 304 del 2011), precisandosi che il limite della manifesta irragionevolezza è valicato «[...] ogniqualvolta emerge un'ingiustificabile compressione del diritto di agire (sentenza n. 335 del 2004)» (sentenza n. 44 del 2016 e, più di recente, sentenza n. 225 del 2018).

Orbene, ad avviso di questo giudicante risulta manifestamente irragionevole la disciplina della liquidazione controllata nella parte in cui non prevede un termine minimo di durata della procedura in presenza di un attivo costituito soltanto dai redditi sopravvenuti in corso di procedura e, pertanto, sussistono i presupposti per sollevare in via incidentale la questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87/1953.

La questione è anzitutto rilevante. La presente ordinanza, infatti, viene adottata nella fase di esercizio del potere approvativo sancito dall'art. 272, comma 2, CCII a fronte della sottoposizione da parte dei liquidatori del programma di liquidazione. La liquidazione controllata che coinvolge P.M. prevede l'acquisizione da parte della procedura degli introiti derivanti dall'esecuzione immobiliare che, alla data di deposito del ricorso, si trovava già nella fase successiva all'aggiudicazione e al trasferimento dell'immobile stesso (ma prima della distribuzione delle somme in favore dei creditori procedenti, e segnatamente del creditore ipotecario, al netto delle spese prededucibili), nonché l'apprensione della quota parte di retribuzione della sig.ra M. al netto della somma a lei lasciata a titolo di mantenimento e quantificata nella sentenza di apertura in euro ... I liquidatori hanno fissato la durata della procedura, e quindi dell'acquisizione delle quote retributive, in quarantotto mesi, fatto salvo, tuttavia, l'eventuale effetto esdebitativo ottenuto una volta decorsi tre anni. Tale durata viene determinata dai liquidatori sulla base della considerazione che la procedura debba garantire un minimo soddisfacimento per i creditori. Per questo giudicante, tuttavia, non è possibile che sia rimessa al puro e semplice arbitrio dell'organo liquidatorio la determinazione di un limite minimo di apprensione dei redditi del debitore sovraindebitato, dovendo trarsi dall'ordito normativo tale limite; limite, tuttavia, assente.

La questione, inoltre, è non manifestamente infondata. Si richiamano, sul punto, tutte le considerazioni sopra già svolte, con l'unica puntualizzazione che non pare possibile seguire la strada dell'interpretazione costituzionalmente orientata. Come già visto, l'unica disposizione che in quale misura delinea un orizzonte temporale è l'art. 282 CCII, ma trattasi di una norma in materia di esdebitazione e il termine triennale, se può certamente fungere da (solo potenziale) limite massimo di apprensione dei redditi, non può invece rappresentare un intervallo minimo nel corso del quale necessariamente la procedura liquidatoria deve acquisire le quote reddituali del debitore sovraindebitato, per le ragioni già ampiamente esposte. Non essendo quindi possibile desumere in chiave interpretativa un termine minimo di durata in situazione siffatta, e non essendo ragionevole che la durata sia di volta in volta (e arbitrariamente) fissata dal liquidatore della singola procedura, permane il dubbio di legittimità costituzionale di una disciplina che, in concreto, può veder sacrificati completamente l'effettività della tutela giurisdizionale del credito, il cui sacrificio andrebbe — per l'appunto — bilanciato da una durata minima della procedura liquidatoria.

La disposizione oggetto del dubbio di conformità al dettato costituzionale è l'art. 142, comma 2 del decreto legislativo n. 14/2019, che così recita: «sono compresi nella liquidazione giudiziale anche i beni che pervengono al debitore durante la procedura, dedotte le passività incontrate per l'acquisto e la conservazione dei beni medesimi». Come già accennato, tale disposizione risulta collocata nella disciplina della liquidazione giudiziale, ma è assolutamente pacifico che essa trovi applicazione anche nella liquidazione controllata. L'art. 268, comma 4, lettera b), CCII, infatti, esattamente come l'art. 14-ter, comma 6, lettera b) della legge n. 3/2012 per la liquidazione del patrimonio ed esattamente come l'art. 46 della legge fallimentare (nella procedura fallimentare) e oggi l'art. 146 CCII (nella liquidazione giudiziale) sancisce l'esclusione dalla procedura della sola quota parte di stipendio e pensione che oltrepassa il limite di mantenimento fissato dal giudice, sicché è dato per presupposto che lo stipendio o la pensione che matura dopo l'apertura della liquidazione può essere acquisito alla procedura; acquisizione che non può che avvenire in forza del meccanismo dettato dall'art. 142, comma 2, CCII.

Oggetto di censura è il fatto che, diversamente da quanto previsto precedentemente dall'art. 14-undecies della legge n. 3/2012, non venga previsto un limite temporale all'acquisizione di beni sopravvenuti dopo l'apertura della procedura. È ben vero che l'art. 272, comma 2, CCII affida al liquidatore il potere di stabilire la durata della procedura («entro novanta giorni dall'apertura della liquidazione controllata il liquidatore completa l'inventario dei beni del debitore e redige un programma in ordine a tempi e modalità della liquidazione [...]»), ma è del tutto evidente che una simile disposizione ben si attaglia alle fattispecie nelle quali nel patrimonio del debitore si trovano *asset* suscettibili di dismissione le cui tempistiche vengono per l'appunto previste dall'organo liquidatorio, e non già alle fattispecie nelle quali non c'è alcuna attività liquidatoria da porre in essere ma la procedura rimane aperta al solo scopo di apprendere quote di retribuzione o pensione. In un caso consimile, la durata della procedura viene individuata dal liquidatore in



maniera del tutto arbitraria, a meno che — ed è questo il punto — non sia posto un limite legislativo al tempo massimo entro il quale l'acquisizione di stipendio e pensione risulta consentita, esattamente come in passato accadeva sulla scorta dell'art. 14-undecies della legge n. 3/2012.

Passando ai parametri del giudizio, e quindi alle disposizioni della Costituzione che si ritengono violate, vengono in interesse sia l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della ragionevolezza, sia l'art. 24 della Costituzione, sotto il profilo dell'effettività del diritto di difesa.

Prendendo le mosse da quest'ultima disposizione, lo scrivente parte dal presupposto — ampiamente argomentato *supra* — che, in assenza di un limite di legge, e non potendo mutarsi il termine triennale previsto per le finalità dell'esdebitazione, la procedura nella quale non devono essere compiute attività di liquidazione in senso proprio e che vede coinvolto un debitore sovraindebitato che percepisce una retribuzione o una pensione, dovrebbe chiudersi subito o, per meglio dire, rimanere aperta per solo tempo strettamente necessario a coprire le sue spese da essa stessa prodotte. Tale lettura, tuttavia, presta il fianco ad abusi da parte del debitore il quale avrebbe gioco facile a sottrarsi dall'esecuzione presso terzi intentata nei suoi confronti dai creditori, con conseguente ed ingiustificabile compressione del diritto di agere di quest'ultimi.

Passando al parametro della ragionevolezza, sembra possibile tracciare un parallelo tra la disposizione oggetto di censura e il più volte richiamato art. 14-undecies della legge n. 3/2012 («i beni sopravvenuti nei quattro anni successivi al deposito della domanda di liquidazione di cui all'art. 14-ter costituiscono oggetto della stessa, dedotte le passività incontrate per l'acquisto e la conservazione dei beni medesimi»). È ben vero che tale disposizione è stata abrogata a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 14/2019, ma rimane pur tuttavia applicata nelle procedure di liquidazione del patrimonio apertesi prima dell'avvento del codice. Ecco, pare a questo giudicante irragionevole che una procedura di liquidazione a vocazione puramente reddituale che coinvolga sempre il debitore sovraindebitato possa durare al massimo quattro anni sotto il vigore della legge n. 3/2012, mentre invece sotto il vigore del decreto legislativo n. 14/2019 non possa durare più dello stretto necessario a coprire le spese prededucibili.

Infine, occorre delimitare il *petitum*. A questo remittente pare impossibile che sia eliminato *sic et simpliciter* l'art. 142, comma 2 del decreto legislativo n. 14/2019 dall'ordito normativo, esprimendo siffatta disposizione una regola che connota le procedure concorsuali da tempo immemore e di sicura utilità. I vizi sopra lamentati, in effetti, si verificano nella sola ipotesi di liquidazione controllata «senza beni» e a mera vocazione reddituale, nella parte in cui non prevede un orizzonte temporale di durata dell'apprensione delle quote reddituali o pensionistiche del debitore sovraindebitato. In merito alla determinazione del predetto orizzonte, questo giudicante, ben conscio che la Corte non può compiere interventi additivi creativi, dovendo esprimersi «a rime obbligate», ritiene che possa prendersi in considerazione quello quadriennale, trattandosi dell'unico termine previsto dalla legge allo stesso scopo proprio all'art. 14-undecies della legge n. 3/2012.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 142, comma 2 del decreto legislativo n. 14/2019, per come applicabile nell'ambito della liquidazione controllata del sovraindebitato disciplinata dagli articoli 268 e seguenti del medesimo decreto legislativo, nella parte in cui, similmente a quanto previsto dall'art. 14-undecies della legge n. 3/2012, non prevede un limite temporale all'acquisizione di beni sopravvenuti all'apertura della

Procedura concorsuale;

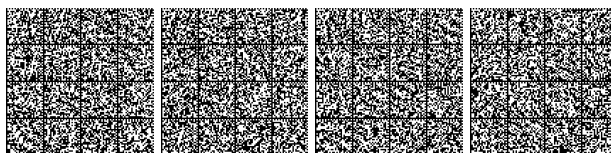
Sospende il procedimento a norma dell'art. 23 della legge n. 87/1953;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alla debitrice, ai liquidatori (che avranno cura di trasmetterla ai creditori) ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché che sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Arezzo, 3 marzo 2023

Il giudice delegato: PANI



N. 49

*Ordinanza del 7 marzo 2023 del Tribunale di Arezzo
nella procedura liquidatoria nei confronti di A. G.*

Fallimento e procedure concorsuali - Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza - Liquidazione controllata del debitore in stato di sovraindebitamento - Omessa previsione di un limite temporale all'acquisizione di beni sopravvenuti all'apertura della procedura concorsuale.

- Decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), art. 142, comma 2.

TRIBUNALE ORDINARIO DI AREZZO

UFFICIO PROCEDURE CONCORSALE

Il giudice delegato, dott. Andrea Turturro,

letto il programma di liquidazione depositato dai liquidatori e vista la successiva integrazione, quanto all'inventario, disposta a seguito di provvedimento dello scrivente g.d.;

visto l'art. 282 del decreto legislativo n. 14/2019 (nel proseguo CCII) a mente del quale «entro novanta giorni dall'apertura della liquidazione controllata il liquidatore completa l'inventario dei beni del debitore e redige un programma in ordine a tempi e modalità della liquidazione» che viene «approvato dal giudice delegato» (comma 2) e «il programma deve assicurare la ragionevole durata della procedura» (comma 3);

osservato che le modalità di liquidazione individuate dai liquidatori (nel caso di specie l'apprensione della retribuzione mensile al netto della quota necessaria per il mantenimento stabilita dallo scrivente g.d.) risultano conformi alla legge;

rilevato che i liquidatori hanno previsto in tre anni la durata della procedura;

OSSERVA

Come è noto, la procedura di liquidazione controllata prevista dagli articoli 268 ss. CCII rappresenta l'erede della liquidazione del patrimonio disciplinata dagli articoli 14-ter ss. della legge n. 3/2012. Sotto il vigore di quest'ultima disciplina, la giurisprudenza si era consolidata nel senso di ritenere ammissibile l'apertura dalle procedure liquidatorie del sovraindebitato anche qualora il patrimonio di quest'ultimo fosse sprovvisto di beni suscettibili di liquidazione (con ciò intendendo un procedimento finalizzato all'alienazione di asset previo svolgimento di procedure competitive) ma il debitore richiedente godesse di una retribuzione e/o di una pensione da poter mettere a disposizione dei creditori, fatta eccezione per la quota strettamente necessaria al mantenimento suo e della famiglia (in questi termini, *ex plurimis*, Tribunale di Verona del 21 dicembre 2018, reperibile su www.ilcaso.it). A maggior ragione, ovviamente, si riteneva ammissibile l'apertura della liquidazione del patrimonio in presenza di beni liquidabili (es. un immobile o un bene mobile registrato) e la sua prosecuzione per un lasso di tempo ulteriore a quello impiegato per la liquidazione di tali asset in presenza di redditi acquisibili alla massa.

Tali soluzioni non risultavano del tutto distoniche rispetto alla procedura concorsuale più vicina sul piano tipologico alla liquidazione del patrimonio, vale a dire il fallimento. L'apertura del fallimento, infatti, risultava indifferente alla totale assenza di beni nel patrimonio dell'imprenditore; elemento che assumeva solo indirettamente rilievo nell'ambito dei requisiti dimensionali sanciti dall'art. 1, comma 2, L.F.. In presenza di un'impresa individuale (coinvolgente quindi una persona fisica) o di soci persone fisiche falliti per estensione, quindi, era ben possibile che si presentasse la situazione nella quale non vi fossero beni da liquidare ma soltanto stipendi mensili o ratei pensionistici da apprendere alla massa.

La disposizione che nei fallimenti legittimava l'apprensione di tali somme – il diritto alle quali maturava necessariamente dopo l'apertura del fallimento – era l'art. 42, comma 2, l.f., che così recitava: «sono compresi nel fallimento anche i beni che pervengono al fallito durante il fallimento, dedotte le passività incontrate per l'acquisto e la conservazione dei beni medesimi». Nella liquidazione del patrimonio, invece, si faceva riferimento all'art. 14-undecies della legge n. 3/2012: «i beni sopravvenuti nei quattro anni successivi al deposito della domanda di liquidazione di cui all'art. 14-ter costituiscono oggetto della stessa, dedotte le passività incontrate per l'acquisto e la conservazione dei



beni medesimi». Come agevolmente notabile, la differenza tra le due norme risiedeva esclusivamente nel fatto che la seconda, a differenza della prima, fissava un orizzonte temporale massimo, pari a quattro anni. Da tale disposizione veniva fatta discendere la conclusione che la liquidazione del patrimonio del debitore sovraindebitato potesse proseguire anche in assenza di beni da liquidare e in presenza di redditi da acquisire, ma non oltre il limite temporale dei quattro anni dal deposito della domanda di liquidazione.

Siffatta soluzione – obiettivamente obbligata nella liquidazione del patrimonio, stante l'inequivoco tenore testuale della disposizione – non poteva essere replicata nel contesto del fallimento, essendo per l'appunto assente un limite temporale di acquisizione. Tale assenza, tuttavia, non poteva significare che nei fallimenti con le medesime caratteristiche (vale a dire con nessun bene da liquidare ma con redditi da acquisire) non vi fosse alcun limite temporale. Una simile conclusione sarebbe stata *ictu oculi* irragionevole, tanto più in un contesto nel quale la persona fisica fallita poteva aspirare all'esdebitazione soltanto contestualmente o dopo la chiusura della procedura concorsuale. Questo Tribunale aveva ritenuto allora che l'acquisizione dei redditi del fallito sarebbe proseguita fintantoché fosse stato necessario a coprire le spese prededucibili del fallimento; ciò postulando che sarebbe stato irragionevole disporre una chiusura a tal punto prematura da determinare l'allocazione di suddette spese a carico dell'Eraio a norma dell'art. 146 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002.

In questo scenario si è inserito il CCII, il quale ha apportato modifiche piuttosto rilevanti alla disciplina della liquidazione del sovraindebitato (ora denominata liquidazione controllata). Soffermandoci su ciò che pare di più stretto interesse, non è stata replicata la disposizione contenuta all'art. 14-*undecies* della legge n. 3/2012, sicché è bene valutare le possibili implicazioni sistematiche di tale elisione.

Sicuramente può escludersi che la sua assenza implichi l'inammissibilità in radice dei ricorsi volti all'apertura di liquidazioni controllate «senza beni». Invero, le ragioni che la giurisprudenza aveva enucleato a favore della possibilità di aprire la liquidazione del patrimonio con soli redditi erano svariate e sostanzialmente sganciate dal peso specifico assunto dall'art. 14-*undecies* legge n. 3/2012, vale a dire (sinteticamente):

la somiglianza tipologica tra liquidazione del patrimonio e fallimento e la constatazione che quest'ultimo potesse aprirsi anche in assenza di beni in capo al fallito;

il fatto che la legge escludesse dalla liquidazione gli stipendi e le pensioni nei soli limiti di quanto occorresse al mantenimento, con ciò implicitamente confermando la possibilità di apprendere tali emolumenti periodici e certamente successivi all'apertura della liquidazione;

il fatto che pacificamente fossero proponibili piani del consumatore o accordi di ristrutturazione del debito fondati soltanto su attivo reddituale e che, in caso di risoluzione del piano o dell'accordo, potesse aprirsi la liquidazione del patrimonio su richiesta di un creditore.

Il Codice, anzi, ha avvalorato ulteriormente tali conclusioni, avvicinando ancora di più la liquidazione controllata alla liquidazione giudiziale da un punto di vista procedurale. Tale somiglianza (o forse è meglio dire quasi identità) tipologica pare giustificare la conclusione secondo la quale anche nella liquidazione controllata trova applicazione la regola impressa all'art. 142, comma 2, CCII, che nella disciplina della liquidazione giudiziale riproduce esattamente l'art. 42, comma 2, della legge fallimentare («sono compresi nella liquidazione giudiziale anche i beni che pervengono al debitore durante la procedura, dedotte le passività incontrate per l'acquisto e la conservazione dei beni medesimi»). D'altra parte, come appena detto, l'art. 268, comma 4, lettera b), CCII, esattamente come l'art. 14-*ter*, comma 6, lettera b) della legge n. 3/2012, sancisce l'esclusione dalla procedura della sola quota parte di stipendio e pensione che oltrepassa il limite di mantenimento fissato dal giudice, ragion per cui, implicitamente, il legislatore ha confermato la possibilità che i redditi futuri siano appresi alla procedura.

Come già visto, tuttavia, l'art. 42 l.f. (e oggi egualmente l'art. 142 CCII), a differenza dell'abrogato art. 14-*undecies* della legge n. 3/2012, non sancisce alcun limite temporale, ragion per cui è venuto meno l'appiglio normativo in forza del quale l'acquisizione delle quote di reddito veniva limitata al quadriennio. Si pone allora nella liquidazione controllata il tema della durata dell'apprensione reddituale allo stesso modo in cui si pone nella liquidazione giudiziale.

Una prima soluzione ipotizzabile parrebbe quella già adottata da questo Tribunale in presenza di un fallimento con simili caratteristiche, alla quale si è fatto sopra cenno. In buona sostanza, in assenza di riferimenti normativi in ordine ai limiti temporali di apprensione e dovendosi ovviamente escludere che l'acquisizione possa durare vita natural durante, l'acquisizione sarebbe possibile fino a quando non venga raggiunto un attivo tale da coprire le spese della procedura; ciò per evitare che tali spese (ivi compreso il compenso del curatore) finiscano per essere scaricate sulla collettività.

Una seconda soluzione è tarare la durata dell'apprensione, e quindi della procedura, in modo tale da assicurare una minima soddisfazione per il ceto creditorio, e quindi andare oltre la pura e semplice copertura delle spese prededucibili.



Infine, una terza soluzione è quella suggerita da alcune pronunce di merito (Tribunale di Verona del 20 settembre 2022, reperibile su www.dirittodellacrisi.it e Tribunale di Bologna del 29 novembre 2022, reperibile su www.ilcaso.it). Tali sentenze si sono opportunamente occupate del problema della durata delle liquidazioni controllate fin dagli albori, vale a dire al momento dell'apertura. Entrambe hanno fatto leva sulla nuova disciplina dell'esdebitazione, beneficio che, a differenza che nel regime previgente, opera a prescindere dagli esiti delle procedure concorsuali (e in particolare dal soddisfacimento concretamente avuto dai creditori) ed eventualmente anche in pendenza di queste ultime. Più in particolare, tanto l'art. 279 CCII per la liquidazione giudiziale quanto l'art. 282 CCII per la liquidazione controllata sanciscono il diritto del debitore a conseguire l'esdebitazione «decorso tre anni dall'apertura della procedura di liquidazione o al momento della chiusura della procedura, se antecedente», con l'unica differenza che, una volta trascorsi i tre anni, nel secondo caso l'esdebitazione opera di diritto, mentre nel primo caso è necessaria una richiesta del debitore (art. 281, comma 2, CCII). Ecco, secondo il ragionamento delle sentenze citate sarebbe possibile l'apprensione di stipendio e pensione fino al raggiungimento dei tre anni dall'apertura della procedura, dopodiché, in assenza di altre attività liquidatorie in essere, al liquidatore non rimarrebbe altra scelta che chiedere la chiusura della procedura.

Quest'ultima interpretazione è sicuramente condivisibile nella parte in cui sostiene che, trascorso il triennio (quantomeno nella liquidazione controllata: nella liquidazione giudiziale, infatti, è necessaria un'apposita domanda da parte del debitore, per cui qualora essa non sia depositata o comunque fintantoché il Tribunale non si sia espresso, non può prodursi alcun effetto esdebitativo), non è più possibile acquisire quote stipendiali all'attivo procedurale. Non pare tuttavia rappresentare la soluzione al problema qui in esame, per più ragioni.

Anzitutto, l'esdebitazione non costituisce un automatismo, passando pur sempre dal vaglio giudiziale circa la sussistenza delle condizioni sancite dall'art. 280 CCII (e, nel caso di liquidazione controllata, anche dall'esclusione da parte del giudice che il debitore abbia determinato la situazione di sovraindebitamento con colpa grave, malafede o frode). In caso di mancata esdebitazione, quindi, rimarrebbe intatto il problema alla base, vale a dire determinare il limite temporale di apprensione dei redditi.

Più in generale, l'interpretazione in questione è senz'altro utile a determinare il limite massimo di acquisizione dei redditi, quale conseguenza dell'effetto esdebitativo previsto dalla legge, ma non esclude che possa esserci un diverso limite minimo, e cioè che l'acquisizione di redditi possa durare meno in totale assenza di altre attività liquidatorie da porre in essere. Detto altrimenti, il limite delineato dalle sentenze in questione risulta indiscutibilmente utile, ed anzi è ineludibile, nel caso in cui le attività liquidatorie *lato sensu* intese raggiungano i tre anni dall'apertura della procedura, ma nulla esclude che, in assenza di tali attività, la procedura si chiuda prima.

Pare insomma impossibile sostenere che il triennio a cui il legislatore collega l'effetto esdebitativo rappresenti non solo il (potenziale) limite massimo di apprensione dei redditi, ma anche quello minimo, vale a dire un termine prima del quale una procedura liquidatoria non potrebbe mai chiudersi nell'ipotesi in cui il debitore percepisca un reddito. Riprova è il fatto – già sondato – che, decorso i tre anni, per i più svariati motivi, il debitore potrebbe non ottenere il beneficio dell'esdebitazione, situazione in cui tale termine perderebbe completamente di significato e si riaprirebbe quindi l'arbitrio del liquidatore nella fissazione della durata. Ciò salvo non voler ritenere che, anche in assenza di esdebitazione, comunque la procedura dovrebbe chiudersi, ma una simile conclusione appare assurda atteso che, secondo l'interpretazione in esame, il limite dei tre anni viene individuato come tetto massimo proprio a cagione dell'effetto esdebitativo che renderebbe giuridicamente impossibile l'apprensione di attivo sopravvenuto. Detto altrimenti, non è sostenibile che una procedura liquidatoria (in presenza di redditi) duri sempre e comunque tre anni a prescindere dall'effetto esdebitativo in base all'argomento che l'intervallo triennale è quello decorso il quale si determina (*melius*: può determinarsi) l'effetto esdebitativo medesimo.

Inoltre, sia l'art. 279 che l'art. 282 CCII prevedono la possibilità che l'esdebitazione possa essere ottenuta senza che ancora sia spirato il triennio se vi sono i presupposti per chiudere prima. Possibilità – quella di chiusura *ante* triennio – che in base a questa interpretazione sarebbe possibile solo qualora il debitore non avesse redditi di sorta, facendo sì quindi che una norma dettata solo ai fini dell'esdebitazione (e quindi di un effetto che costituisce un *posterius* rispetto all'apertura della liquidazione) determini una diversità di trattamento tra debitori percettori di reddito e debitori non percettori di reddito senza che di ciò vi sia alcuna traccia né nella disciplina della liquidazione giudiziale (l'art. 213, comma 5, CCII prescrive soltanto che «nel programma è indicato il termine entro il quale avrà inizio l'attività di liquidazione dell'attivo ed il termine del suo presumibile completamento», così legando il termine solo ed esclusivamente alla dismissione dell'attivo oggetto di inventario), né tantomeno in quella della liquidazione controllata (l'art. 272, comma 2, CCII sancisce unicamente che «entro novanta giorni dall'apertura della liquidazione controllata il liquidatore completa l'inventario dei beni del debitore e redige un programma in ordine a tempi e modalità della liquidazione», anche in questo caso, quindi, ancorando il termine di durata alla dismissione dell'attivo inventariato).



Occorre allora necessariamente sondare le altre soluzioni sopra prospettate.

La soluzione secondo la quale la durata della procedura dovrebbe essere funzionale ad acquisire un ammontare minimo per poter non solo coprire le spese prededucibili, ma anche soddisfare in minima parte i creditori, non pare perseguibile. La difficoltà è in primo luogo quella di stabilire quale sia la soglia minima tollerabile: in assenza di riferimenti normativi, infatti, la decisione sarebbe rimessa alla discrezionalità (ma forse è meglio dire all'arbitrio) del liquidatore in fase di redazione del programma di liquidazione, con l'effetto (non solo paradossale, ma questo si palesamente irragionevole) che la durata della procedura potrebbe variare a seconda della severità dimostrata nel caso specifico dal singolo liquidatore coinvolto. In secondo luogo, un simile approccio pare poco compatibile con il principio di ragionevole durata del processo (peraltro richiamato dall'art. 272, comma 3, CCII). Ed infatti, nell'ipotesi in cui il debitore non possa giovare del beneficio dell'esdebitazione e nel caso in cui la quota stipendiale/pensionistica appresa all'attivo risulti particolarmente bassa (anche in ragione della necessità di assicurare il mantenimento familiare, che varia ovviamente in funzione dell'ampiezza e tipologia del nucleo), una procedura concorsuale che intenda soddisfare i creditori in misura minima potrebbe durare anche ben più dei sei anni che, ai sensi dell'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89/2001, costituisce il tempo ragionevole di durata di questo tipo di giudizi. Il riferimento alla c.d. legge Pinto pare piuttosto emblematico al fine di dimostrare gli effetti paradossali della soluzione in esame: ed infatti proprio il prolungamento della procedura esclusivamente giustificato dalla necessità di apprendere risorse per pagare anche solo in parte i creditori potrebbe portare (fatalmente) gli stessi creditori ad avanzare domanda di pagamento dell'equo indennizzo.

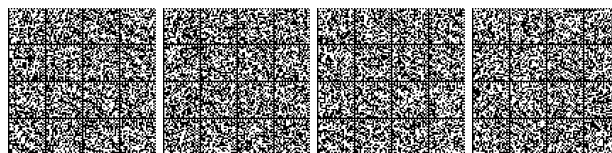
Passando all'altra soluzione ipotizzata, vale a dire quella che implicherebbe una durata per il tempo strettamente necessario a coprire i costi prededucibili della procedura, valgono le seguenti considerazioni.

Anzitutto, potrebbe porsi un problema di ragionevolezza nel raffronto con la disciplina dell'esdebitazione del debitore sovraindebitato incapiente. Trattasi dell'istituto contemplato dall'art. 283 CCII che consente una volta nella vita alla persona fisica «meritevole» che «non sia in grado di offrire ai creditori alcuna utilità, diretta o indiretta, nemmeno in prospettiva futura», e quindi priva (anche) di uno stipendio o di una pensione, di ottenere l'esdebitazione. Ecco, il comma 1 della disposizione richiamata prevede che sull'incapiente grava «l'obbligo di pagamento del debito entro quattro anni dal decreto del giudice laddove sopravvengano utilità rilevanti che consentano il soddisfacimento dei creditori in misura non inferiore complessivamente al dieci per cento». Ciò significa che, in caso di debitore incapiente, la sopravvenienza di attivo (eventualmente anche costituita da redditi) potrebbe «nuocere» alla persona fisica che si ritroverebbe a dover pagare i propri creditori (passati) in caso di raggiungimento della soglia del 10%, mentre invece in caso di debitore (minimamente) capiente, e cioè percettore di redditi, la procedura liquidatoria si chiuderebbe in un lasso di tempo verosimilmente breve e senza un obbligo analogo a quello previsto per l'incapiente.

Trattasi di un effetto certamente paradossale, ma ad avviso dello scrivente non foriero di censure di irragionevolezza. Per quanto il debitore (minimamente) capiente non soggiaccia per un quadriennio all'obbligo di pagamento del 10% (ipotesi, peraltro, di non facile verifica), rimane il fatto che per un certo lasso di tempo (come detto, ragionevolmente ridotto, ma non necessariamente tale) questi si vedrà apprendere una parte del proprio reddito, e tale effetto costituisce senz'altro una differenza tra le due situazioni poste a confronto.

Né si intravedono rischi di abuso dello strumento esdebitativo. Si allude con ciò al fatto che il debitore sovraindebitato poco capiente (id est senza beni e con solo reddito) potrebbe beneficiare dell'esdebitazione in un breve lasso di tempo entrando (anche su richiesta: art. 269 CCII) nella liquidazione controllata, conservando così la *chance* di chiedere successivamente anche l'esdebitazione dell'incapiente vera e propria oppure (sempre in assenza di beni e in presenza di redditi) nuovamente la liquidazione controllata. L'ordinamento, infatti, predispone i giusti anticorpi, prevedendo ostacoli temporali (cinque anni tra una esdebitazione e l'altra e massimo due esdebitazioni nella vita) e soggettivi (il debitore non deve aver aggravato il proprio dissesto o fatto ricorso abusivo al credito o comunque aver determinato la situazione di sovraindebitamento con colpa grave, malafede o frode).

Un altro profilo di tensione sistematica nella complessiva disciplina delle procedure legate alla situazione del sovraindebitamento, e foriero di effetti quantomeno paradossali, potrebbe intravedersi in caso di liquidazione c.d. di rimbalzo. Si allude all'ipotesi in cui il piano di ristrutturazione dei debiti e il concordato minore vengano revocati e, su semplice richiesta del debitore, si convertano in liquidazione controllata (articoli 73 e 83 CCII). Dal momento che sia il piano che il concordato possono prevedere il soddisfacimento dei creditori anche solo con redditi futuri, la conclusione secondo la quale in presenza di soli redditi la procedura dovrebbe rimanere aperta solo per il tempo necessario a coprire le spese prededucibili potrebbe – per l'appunto – determinare un effetto paradossale, vale a dire che verrebbe aperta su iniziativa dei creditori che vogliono «sanzionare» il debitore fraudolento o inadempiente una procedura che, in realtà, non potrebbe ontologicamente determinare per loro alcun soddisfacimento.



Tale paradosso, tuttavia, non è idoneo a confutare le conclusioni a cui sopra si è pervenuti. Per meglio dire, non pare sostenibile che, sussistendo l'astratta possibilità che in caso di revoca di un piano ristrutturativo o di un concordato minore solo su base reddituale la procedura liquidatoria sarebbe intimamente incapace di soddisfare anche solo in minima parte i creditori, dovrebbe trarsi necessariamente dal sistema un tempo minimo di durata delle procedure liquidatorie a «vocazione reddituale». Il tutto senza poi considerare che l'insuccesso tanto del piano quanto del concordato, il più delle volte, è determinato proprio dall'incapacità del sovraindebitato di percepire redditi (ad esempio, a causa della perdita dell'occupazione lavorativa), sicché anche la liquidazione di una certa durata (arbitrariamente fissata dal liquidatore) potrebbe non risultare risolutiva per i creditori.

Maggiori problemi, invece, si pongono avuto riguardo alle implicazioni che la soluzione qui prospettata potrebbe avere sull'eventuale esecuzione forzata presso terzi in corso nel momento in cui viene depositato il ricorso volto all'accesso alla procedura di liquidazione controllata (che, si rammenta, può essere proposto anche dallo stesso debitore a mente dell'art. 269 CCII). Invero, nel caso in cui il debitore sovraindebitato non sia proprietario di beni immobili o di beni mobili registrati ma solo di beni impignorabili a norma degli articoli 514 e 515 codice di procedura civile e subisca un'esecuzione forzata con pignoramento presso terzi (laddove il *debitor debitoris* sia il datore di lavoro o l'INPS), il deposito di un ricorso volto all'apertura della liquidazione controllata potrebbe tramutarsi in un «facile» escamotage per: determinare l'improcedibilità dell'esecuzione (art. 150 CCII, richiamato dall'art. 270, comma 5, CCII); - impedire al creditore o ai creditori esecutanti l'acquisizione di qualsivoglia somma giacché la procedura rimarrebbe aperta solo fino quanto necessario a coprire le spese della procedura stessa (ergo, principalmente, i compensi dell'OCC e del liquidatore); ottenere l'esdebitazione (quantomeno in presenza dei requisiti soggettivi) atteso che, nel nuovo sistema, ai fini dell'ottenimento del beneficio non è richiesto il soddisfacimento minimo dei creditori.

Ad avviso di questo giudicante, una simile eventualità rappresenta un vero e proprio cortocircuito nella tutela del credito. Non si ignora che quella del trattamento «preferenziale» del debitore costituisce una linea di tendenza da tempo percorsa dal nostro legislatore anche sulla spinta degli input unionali e che la disciplina del sovraindebitamento è ispirata a un nettissimo *favor* verso la parte debitrice. Tuttavia, tale trattamento di favore non può mai spingersi fino al punto da sacrificare completamente il diritto alla tutela esecutiva del credito.

Come recentemente ribadito dalla Corte costituzionale (sentenza n. 87 del 2022), infatti, «il diritto del creditore a soddisfarsi in sede esecutiva costituisce componente essenziale del diritto di accesso al giudice, sancito dall'art. 24 Cost.», costituendo l'azione esecutiva un «fattore complementare e necessario dell'effettività della tutela giurisdizionale perché consente al creditore di soddisfare la propria pretesa anche in mancanza di adempimento spontaneo da parte del debitore», sicché «la fase di esecuzione forzata delle decisioni giudiziarie, in quanto intrinseco ed essenziale connotato della funzione giurisdizionale, è costituzionalmente necessaria (sentenze n. 213 e n. 128 del 2021), mentre eccezionali sono le deroghe al principio, espresso dall'art. 2740 codice civile, per cui il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri». È inoltre costante nella giurisprudenza costituzionale l'orientamento secondo il quale è riservata alla discrezionalità del legislatore la conformazione degli istituti processuali, ma con il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della disciplina, per cui «[n]ell'esercizio di tale discrezionalità è necessario, tra l'altro, che si rispetti il principio di effettività della tutela giurisdizionale, il quale rappresenta un connotato rilevante di ogni modello processuale» (sentenza n. 304 del 2011), precisandosi che il limite della manifesta irragionevolezza è valicato «[...] ogniqualvolta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire (sentenza n. 335 del 2004)» (sentenza n. 44 del 2016 e, più di recente, sentenza n. 225 del 2018).

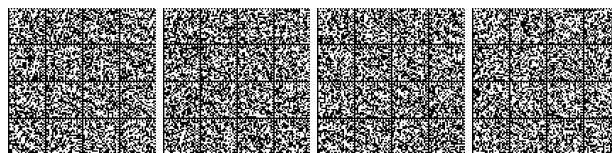
Orbene, ad avviso di questo giudicante risulta manifestamente irragionevole la disciplina della liquidazione controllata nella parte in cui non prevede un termine minimo di durata della procedura in presenza di un attivo costituito soltanto dai redditi sopravvenuti in corso di procedura e, pertanto, sussistono i presupposti per sollevare in via incidentale la questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87/1953.

La questione è anzitutto rilevante. La presente ordinanza, infatti, viene adottata nella fase di esercizio del potere approvativo sancito dall'art. 272, comma 2, CCII a fronte della sottoposizione da parte dei liquidatori del programma di liquidazione.

La liquidazione controllata che coinvolge G. A. prevede l'acquisizione da parte della procedura della quota parte di retribuzione della debitrice, al netto della somma a lei lasciata a titolo di mantenimento e quantificata dal g.d. in euro I liquidatori hanno fissato la durata della procedura, e quindi dell'acquisizione delle quote retributive, in tre anni.

Tale durata viene determinata dai liquidatori sulla base della stessa indicazione contenuta nel ricorso per l'apertura della liquidazione controllata.

Per questo giudicante, tuttavia, non è possibile che sia rimessa al debitore, né al puro e semplice arbitrio dell'organo liquidatorio, né che sia (implicitamente) collegata all'eventuale effetto esdebitativo, la determinazione di un limite minimo di apprensione dei redditi del debitore sovraindebitato, dovendo necessariamente trarsi dall'ordito normativo tale limite; limite, tuttavia, assente.



La questione, inoltre, è non manifestamente infondata. Si richiamano, sul punto, tutte le considerazioni sopra già svolte, con l'unica puntualizzazione che non pare possibile seguire la strada dell'interpretazione costituzionalmente orientata. Come già visto, l'unica disposizione che in quale misura delinea un orizzonte temporale è l'art. 282 CCII, ma trattasi di una norma in materia di esdebitazione e il termine triennale, se può certamente fungere da (solo potenziale) limite massimo di apprensione dei redditi, non può invece rappresentare un intervallo minimo nel corso del quale necessariamente la procedura liquidatoria deve acquisire le quote reddituali del debitore sovraindebitato, per le ragioni già ampiamente esposte. Non essendo quindi possibile desumere in chiave interpretativa un termine minimo di durata in situazione siffatta, e non essendo ragionevole che la durata sia di volta in volta (e arbitrariamente) fissata dal liquidatore della singola procedura, permane il dubbio di legittimità costituzionale di una disciplina che, in concreto, può veder sacrificati completamente l'effettività della tutela giurisdizionale del credito, il cui sacrificio andrebbe – per l'appunto – bilanciato da una durata minima della procedura liquidatoria.

La disposizione oggetto del dubbio di conformità al dettato costituzionale è l'art. 142, comma 2, del decreto legislativo n. 14/2019, che così recita: «sono compresi nella liquidazione giudiziale anche i beni che pervengono al debitore durante la procedura, dedotte le passività incontrate per l'acquisto e la conservazione dei beni medesimi». Come già accennato, tale disposizione risulta collocata nella disciplina della liquidazione giudiziale, ma è assolutamente pacifico che essa trovi applicazione anche nella liquidazione controllata. L'art. 268, comma 4, lettera b), CCII, infatti, esattamente come l'art. 14-ter, comma 6, lettera b) della legge n. 3/2012 per la liquidazione del patrimonio ed esattamente come l'art. 46 legge fallimentare (nella procedura fallimentare) e oggi l'art. 146 CCII (nella liquidazione giudiziale) sancisce l'esclusione dalla procedura della sola quota parte di stipendio e pensione che oltrepassa il limite di mantenimento fissato dal giudice, sicché è dato per presupposto che lo stipendio o la pensione che matura dopo l'apertura della liquidazione può essere acquisito alla procedura; acquisizione che non può che avvenire in forza del meccanismo dettato dall'art. 142, comma 2, CCII.

Oggetto di censura è il fatto che, diversamente da quanto previsto precedentemente dall'art. 14-undecies della legge n. 3/2012, non venga previsto un limite temporale all'acquisizione di beni sopravvenuti dopo l'apertura della procedura. È ben vero che l'art. 272, comma 2, CCII affida al liquidatore il potere di stabilire la durata della procedura («entro novanta giorni dall'apertura della liquidazione controllata il liquidatore completa l'inventario dei beni del debitore e redige un programma in ordine a tempi e modalità della liquidazione [...]»), ma è del tutto evidente che una simile disposizione ben si attaglia alle fattispecie nelle quali nel patrimonio del debitore si trovano asset suscettibili di dismissione le cui tempistiche vengono per l'appunto previste dall'organo liquidatorio, e non già alle fattispecie nelle quali non c'è alcuna attività liquidatoria da porre in essere ma la procedura rimane aperta al solo scopo di apprendere quote di retribuzione o pensione. In un caso consimile, la durata della procedura viene individuata dal liquidatore in maniera del tutto arbitraria, a meno che – ed è questo il punto – non sia posto un limite legislativo al tempo massimo entro il quale l'acquisizione di stipendio e pensione risulta consentita, esattamente come in passato accadeva sulla scorta dell'art. 14-undecies della legge n. 3/2012.

Passando ai parametri del giudizio, e quindi alle disposizioni della Costituzione che si ritengono violate, vengono in interesse sia l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza, sia l'art. 24 Cost., sotto il profilo dell'effettività del diritto di difesa.

Prendendo le mosse da quest'ultima disposizione, lo scrivente parte dal presupposto – argomentato *supra* – che, in assenza di un limite di legge, e non potendo mutarsi il termine triennale previsto per le finalità dell'esdebitazione, la procedura nella quale non devono essere compiute attività di liquidazione in senso proprio e che vede coinvolto un debitore sovraindebitato che percepisce una retribuzione o una pensione, dovrebbe chiudersi subito o, per meglio dire, rimanere aperta per solo tempo strettamente necessario a coprire le sue spese da essa stessa prodotte. Tale lettura, tuttavia, presta il fianco ad abusi da parte del debitore, il quale avrebbe gioco facile a sottrarsi dall'esecuzione presso terzi intesa nei suoi confronti dai creditori, con conseguente ed ingiustificabile compressione del diritto di agire di quest'ultimi.

Passando al parametro della ragionevolezza, sembra possibile tracciare un parallelo tra la disposizione oggetto di censura e il più volte richiamato art. 14-undecies della legge n. 3/2012 («i beni sopravvenuti nei quattro anni successivi al deposito della domanda di liquidazione di cui all'art. 14-ter costituiscono oggetto della stessa, dedotte le passività incontrate per l'acquisto e la conservazione dei beni medesimi»). È ben vero che tale disposizione è stata abrogata a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 14/2019, ma rimane pur tuttavia applicata nelle procedure di liquidazione del patrimonio apertesi prima dell'avvento del Codice. Ecco, pare a questo giudice irragionevole che una procedura di liquidazione a vocazione puramente reddituale che coinvolga sempre il debitore sovraindebitato possa durare al massimo quattro anni sotto il vigore della legge n. 3/2012, mentre invece sotto il vigore del decreto legislativo n. 14/2019 non possa durare più dello stretto necessario a coprire le spese prededucibili.



Infine, occorre delimitare il *petitum*. A questo remittente pare impossibile che sia dichiarato illegittimo *tout court* l'art. 142, comma 2, del decreto legislativo n. 14/2019 dall'ordito normativo, esprimendo siffatta disposizione una regola che connota le procedure concorsuali da tempo immemore e di sicura utilità. I vizi sopra lamentati, in effetti, si verificano nella sola ipotesi di liquidazione controllata «senza beni» e a mera vocazione reddituale, nella parte in cui non prevede un orizzonte temporale di durata dell'apprensione delle quote reddituali o pensionistiche del debitore sovraindebitato. In merito alla determinazione del predetto orizzonte, questo giudicante, ben conscio che la Corte non può compiere interventi additivi creativi, dovendo esprimersi «a rime obbligate», ritiene che possa prendersi in considerazione quello quadriennale, trattandosi dell'unico termine previsto dalla legge allo stesso scopo proprio all'art. 14-*undecies* della legge n. 3/2012.

P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 142, comma 2, del decreto legislativo n. 14/2019, per come applicabile nell'ambito della liquidazione controllata del sovraindebitato disciplinata dagli articoli 268 e seguenti del medesimo decreto legislativo, nella parte in cui non prevede un limite temporale all'acquisizione di beni sopravvenuti all'apertura della procedura concorsuale;

Sospende il procedimento a norma dell'art. 23 della legge n. 87/1953;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alla debitrice, ai liquidatori (che avranno cura di trasmetterla ai creditori) ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché che sia comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Arezzo, 6 marzo 2023

Il giudice delegato: TURTURRO

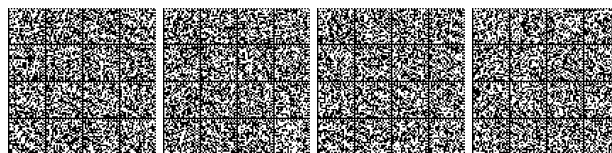
23C00075

N. 50

Ordinanza del 21 dicembre 2022 della Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Lombardia sul ricorso proposto dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia contro Malacrida AVC S.r.l. ed altri

Giurisdizione tributaria - Ordinamento e organizzazione della giustizia tributaria - Previsioni che dispongono, sia per le procedure di interpello e di concorso, sia per la nomina dei magistrati e dei giudici tributari, la competenza del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministero dell'economia e delle finanze, invece della competenza del Ministro della giustizia e del Ministero della giustizia - Disciplina che attribuisce l'amministrazione degli uffici di segreteria al Ministero dell'economia e delle finanze, invece che al Ministero della giustizia - Prevista soppressione, o quantomeno limitazione, a seguito dei provvedimenti legislativi successivamente intervenuti, della competenza del presidente di commissione tributaria, ora corte di giustizia tributaria, ad esercitare la vigilanza sull'andamento dei servizi di segreteria nella formulazione originariamente prevista.

- Legge 31 agosto 2022, n. 130 (Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari), art. 1, comma 10; decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 (Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), artt. 1-bis, 4, 4-bis, 4-ter, 4-quater e 9, come introdotti *ex novo* o modificati dall'art. 1 della legge n. 130 del 2022; 15, comma 1, come modificato dall'art. 39 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, e successivamente sostituito dall'art. 11 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 156 (Misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario, in attuazione degli articoli 6, comma 6, e 10, comma 1, lettere a) e b), della legge 11 marzo 2014, n. 23); 31 e 34.



LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI II GRADO DELLA LOMBARDIA

SEZIONE 7

Riunita in udienza il 10 novembre 2022 alle ore 15,00 con la seguente composizione collegiale:

Punzo Roberto, Presidente e relatore;

De Domenico Francesco, Giudice;

Franconiero Fabio, Giudice;

in data 10 novembre 2022 ha pronunciato la seguente ordinanza:

sull'appello n. 2949/2021 depositato il 26 agosto 2021;

proposto da Giustizia amministrativa Tribunale amministrativo regionale Lombardia - Milano, via Filippo Corridoni Nc 39 - 20122 Milano MI, elettivamente domiciliato presso contributounificato-tarmi@ga-cert.it

contro:

Ministeri Mef - Dip. finanze - Dir. giustizia tributaria

elettivamente domiciliato presso corte.tributaria.lombardia@pce.finanze.it

Ministeri Min. giustizia - Dip. organ. giudiz. - Dir. gen. - via Ooo - 00154 Roma RM

elettivamente domiciliato presso adsmi@mailcert.avvocaturastato.it

Ministeri Presidenza del Consiglio dei ministri - via Oooooo - 00154 Roma RM

elettivamente domiciliato presso ads.mi@mailcert.avvocaturastato.it

Malacrida Avc S.r.l. - 07377130963;

difeso da:

Valeria Catalano - CTLVLR75M58L063D;

Valeria Catalano - CTLVLR75M58L063D;

ed elettivamente domiciliato presso valeria.catalano@milano.pecavvocati.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di:

pronuncia sentenza n. 590/2021 emessa dalla commissione tributaria provinciale Milano sez. 4 e pubblicata il 10 febbraio 2021

Atti impositivi:

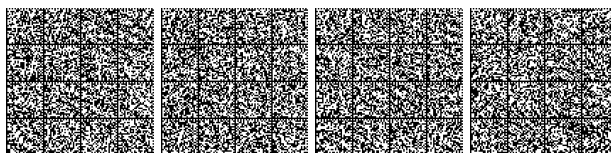
invito al pagamento n. 208 contributo unificato amministrativo 2019

a seguito di discussione in pubblica udienza;

ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

1. In parziale accoglimento dei ricorsi riuniti presentati dalla S.r.l. Malacrida nei confronti del TAR, nonché della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero della giustizia e del MEF (pure evocati in giudizio), la commissione tributaria provinciale di Milano, pronunciando *inter partes* con sentenza n. 590 depositata il 10 febbraio 2021 annullava nel merito (compensando le spese di lite) per insussistenza dell'obbligazione tributaria l'impugnato «Invito al pagamento» del contributo unificato (per la somma di euro 6 mila) preteso dall'ufficio del segretariato generale del Tribunale amministrativo regionale Lombardia in relazione ai motivi aggiunti che la suddetta società aveva presentato nel giudizio amministrativo n. 220/2019 R.G., proposto avanti al Tribunale amministrativo regionale Lombardia ed avente ad oggetto l'impugnazione di provvedimento di esclusione da gara per affidamento di lavori indetta dal Comune di Milano.

Per quanto ora rileva, la sentenza di I grado, riepilogate le difese di parte ricorrente e del Tribunale amministrativo regionale (che si era costituito in giudizio in persona del segretario generale e aveva chiesto il rigetto dell'avversario ricorso), dava atto che la società Malacrida aveva inizialmente impugnato avanti al giudice amministrativo il provvedimento del Comune di Milano di esclusione dalla gara di appalto e che nell'ambito dello stesso giudizio la società Malacrida aveva in prosieguo presentato motivi aggiunti contro il provvedimento di aggiudicazione definitiva della gara; su tali presupposti fattuali, i primi giudici ritenevano in diritto che in base all'art. 13, comma 1-bis decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 e alla giurisprudenza unionale (e in particolare alla sentenza CGUE 6 ottobre 2015 causa



C 61/14, avente efficacia *erga omnes*) sono da considerare soggetti al contributo unificato solamente i motivi aggiunti che non costituiscano «un ampliamento considerevole dell'oggetto della controversia pendente» e che nella fattispecie non era dato di ravvisare tale «ampliamento considerevole» in quanto con i motivi aggiunti la contribuente non aveva eccepito vizi nuovi dell'atto di aggiudicazione definitiva, ma solo l'illegittimità derivata dell'atto, tanto che erano stati riportati i medesimi motivi di gravame di cui all'originario ricorso: di qui l'annullamento del provvedimento impositivo impugnato.

Contestualmente con la medesima sentenza i primi giudici dichiaravano inammissibile il ricorso riunito con cui la predetta società aveva impugnato il diniego emesso dallo stesso organo del Tribunale amministrativo regionale di annullamento in autotutela del medesimo avviso, già impugnato dalla Malacrida con il ricorso accolto di cui sopra.

Avverso la sentenza ha proposto appello il Tribunale amministrativo regionale Lombardia, in persona del suo segretario generale p.t., che ne ha chiesto per la parte sfavorevole la riforma, con conferma della legittimità del provvedimento impositivo.

Richiamata la normativa vigente, con un unico complesso motivo l'appellante si duole dell'erroneità e ingiustizia delle conclusioni cui sono pervenuti i giudici di primo grado, in quanto nell'ambito del processo amministrativo la facoltà di proporre nuova domanda con motivi aggiunti, anziché con un autonomo giudizio, risponde alla finalità di concentrazione di più rapida definizione di impugnazioni connesse sia quando siano dedotte «nuove ragioni a sostegno delle domande già proposte», come pure quando siano introdotte purché connesse a quelle già proposte «domande nuove», da intendersi come proposizione di diversa azione di annullamento di diverso provvedimento lesivo, o anche di altra natura (ad es. azione risarcitoria); secondo l'appellante, è del tutto logico e coerente che da un punto di vista fiscale vi sia una situazione di invarianza del carico indipendentemente dalla scelta del contribuente di proporre domande nuove mediante motivi aggiunti oppure con autonomo ricorso; diversamente l'obbligazione tributaria nascerebbe non dalla legge, ma dalla scelta discrezionale del ricorrente di impugnare l'atto connesso on motivi aggiunti invece che in via autonoma.

L'appellante prosegue sostenendo che la giurisprudenza della CGUE — sentenza 6 ottobre 2015 nella causa C 61/14 e ordinanza 7 aprile 2016 nella causa C — 495/14 — supporta l'esposta interpretazione della normativa fiscale, enunciata anche nella circolare n. 20766/2015 del segretariato generale della giustizia amministrativa; soffermandosi poi sulla fattispecie di causa, afferma che i motivi aggiunti hanno esteso l'impugnativa ad atti non già gravati (provvedimento e verbale di aggiudicazione di gara) e che la iniziale determinazione espulsiva e la successiva aggiudicazione della gara sono da riferire a distinti e autonomi poteri amministrativi; in definitiva, secondo l'appellante, vi è stato ontologico ampliamento del *petitum* e del *thema decidendum*, sicché non è ravvisabile alcuna connessione «forte» (derivante da un rapporto di pregiudizialità — dipendenza) tra gli atti impugnati dalla contribuente alla stregua della giurisprudenza della Corte di cassazione, nel pieno rispetto delle sentenze della CGUE, e pertanto il contributo è dovuto.

In questi termini, l'appellante conclude chiedendo la riforma della sentenza di primo grado con conferma della legittimità del provvedimento impositivo e il favore delle spese.

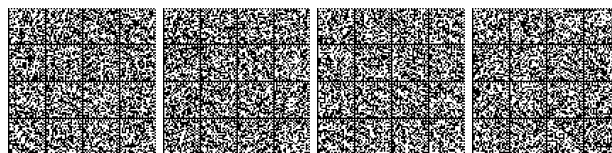
Si è costituito, in questo grado, anche il MEF — Ministero dell'economia e delle finanze — Direzione della giustizia tributaria, rappresentato e difeso in giudizio dal direttore *pro tempore* della commissione tributaria regionale della Lombardia (ora CGT di 2° grado), che in via principale ha chiesto (con vittoria delle spese di lite) l'estromissione dal giudizio, attesa la carenza di legittimazione passiva (rilevabile in ogni fase del giudizio, anche d'ufficio) o, in subordine, la declaratoria di inammissibilità del ricorso introduttivo in quanto proposto contro soggetto non legittimato.

La parte contribuente appellata, nelle proprie controdeduzioni e costituzione in giudizio ha chiesto la conferma della sentenza con regolamento delle spese secondo soccombenza.

Contestando la fondatezza dei motivi di gravame del Tar, la società sottolinea nuovamente che essa ha impugnato l'aggiudicazione definitiva solo per illegittimità derivata, rinviando alle doglianze e alle censure articolate nel ricorso introduttivo; è da escludere che il provvedimento definitivo di aggiudicazione fosse contraddistinto da una autonoma lesività, perché il ricorso era stato proposto contro il provvedimento di esclusione dalla gara e la successiva aggiudicazione era in un rapporto di pregiudizialità — dipendenza rispetto a quello gravato, inidoneo ad ampliare il *thema decidendi* e comunque a costituire un «ampliamento considerevole» dell'oggetto della controversia secondo quanto stabilito dalla CGUE.

All'udienza pubblica odierna, udito il relatore nella persona del presidente del collegio, dopo che le difese del Tribunale amministrativo regionale e del contribuente (uniche parti comparse) hanno insistito per l'accoglimento delle rispettive conclusioni, il collegio si è riservata la decisione.

2) Tanto premesso in fatto, a monte dell'esame della controversia per cui è appello, il collegio ritiene doveroso e imprescindibile, alla luce del vivace dibattito dottrinale e giurisprudenziale che è seguito alle modifiche dell'ordinamento della giustizia tributaria introdotte dalla recente legge n. 130 del 2022 e dei persistenti dubbi sull'adeguatezza della situa-



zione che ne è risultata in termini di rispetto degli *standard* richiesti per il giusto processo e delle altre garanzie di cui agli articoli 101 e seguenti della Costituzione, sottoporre nuovamente allo scrutinio della Corte costituzionale le problematiche circa l'indipendenza ed effettiva autonomia del sistema della giustizia tributaria e dei suoi giudici, che appaiono tuttora irrisolte sul piano sostanziale e che anche nell'assetto previgente alle modifiche della legge n. 130 non sono mai state esaminate nel merito dal giudice delle leggi, essendosi lo scrutinio della Corte arrestato con l'ordinanza n. 227 del 2016 a una declaratoria di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale (per il tenore e la eterogeneità degli interventi «manipolativi» sollecitati) su molteplici aspetti dell'ordinamento e dell'organizzazione della giustizia tributaria, sollevate dalla commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia con l'ordinanza del 23 settembre 2014.

Tale ordinanza di rimessione, per l'ampiezza dei contenuti argomentativi e la denuncia delle innegabili, serie criticità che contraddistinguono l'ordinamento della giustizia tributaria, ad avviso del collegio resta un utile riferimento da cui partire per un bilancio delle luci ed ombre della situazione a poca distanza dall'avvenuta approvazione della legge n. 130 del 2022, che ha modificato, ma solo parzialmente, l'assetto anteriore, accentuando peraltro, secondo l'opinione (condivisibile) dei più, le contraddizioni insite nel sistema così come risultante dalla riforma avvenuta con i decreti legislativi 545 e 546 del 1992, a causa ora dell'ancor più profondo inserimento «organico» e dipendenza di tutto il sistema della giustizia tributaria dal Ministero dell'economia e finanze.

In sintesi, in sé sicuramente positiva è stata la scelta del legislatore (che — come si desume anche dal vasto corpo di disposizioni transitorie — sembrerebbe essere giunto con la legge n. 130 al traguardo finale del lungo e pluridecennale percorso di «revisione progressiva» della giurisdizione speciale tributaria) di optare per la professionalizzazione dei giudici tributari, con previsione di un organico (ancorché gravemente insufficiente e incongruo specialmente rispetto al numero — superiore a 100 — delle attuali sedi «una per ogni provincia» delle Corti di I grado) di magistrati a tempo pieno pari a 448 magistrati per le corti di giustizia di primo grado e di n. 128 per le corti di giustizia di secondo grado) alla fine del periodo transitorio; rimangono invece irrisolte tutte le criticità conseguenti dall'essere il sistema e l'organizzazione della giustizia tributaria rimasti interamente nell'ambito del Ministero dell'economia e finanze (restando così disattese le numerose proposte di legge di origine parlamentare presentate nel corso della legislatura, tutte tese a una diversa allocazione) con l'aggravante, ora — rispetto al sistema previgente basato su giudici onorari — della presenza di magistrati tributari, che all'esito (inizialmente dell'interpello e poi) del concorso diventano a pieno titolo con tutti i correlativi doveri (si pensi agli obblighi di diligenza, laboriosità, incompatibilità), ben più intensi di quelli propri di un giudice onorario, quali titolari di rapporto di pubblico impiego, dipendenti organici dell'amministrazione finanziaria cioè proprio dell'amministrazione preposta alla ricerca e incremento dei mezzi materiali necessari a coprire le pubbliche spese, creditrice dell'obbligazione di imposta e controparte sostanziale (per il tramite delle agenzie fiscali che sono semplici organismi ausiliari del MEF medesimo) dei contribuenti nei ricorsi che il giudice — magistrato tributario è chiamato a giudicare.

A fronte di queste vistose anomalie, in dottrina vi è stato chi ha efficacemente definito come un inconcepibile ossimoro «l'indipendenza del magistrato tributario dipendente dal ministero dell'economia e finanze» quale risultante della legge n. 130, e ha visto in questo intervento legislativo segni di regressione verso un assetto burocratico-amministrativo degli organi di tutela invece che di rafforzamento della piena giurisdizionalità delle «vecchie» commissioni tributarie.

3) Con la mancata rottura del nesso con il Ministero dell'economia e finanze, la magistratura tributaria ha e mantiene una situazione ordinamentale che è un «*unicum*» rispetto alle altre magistrature.

La Costituzione, come noto, dispone all'art. 110 che «spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia»; non si rinviene alcuna specifica analoga norma per le magistrature speciali, di cui peraltro la legge deve garantire «l'indipendenza» in generale, e quindi sicuramente anche sotto l'aspetto funzionale — organizzativo.

Orbene, mentre la magistratura amministrativa e la Corte dei conti sono allocate (per antica tradizione e in ragione anche delle peculiari competenze, non soltanto giurisdizionali) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri — che non è un Ministero né ha dirette funzioni di amministrazione attiva — l'unica altra magistratura speciale (peraltro diversamente dalla magistratura tributaria esclusa dalla VI disposizione transitoria e finale della Costituzione dalla revisione degli organi speciali di giurisdizione), che è rimasta allocata presso un Ministero diverso da quello della giustizia è la Magistratura militare, con la fondamentale differenza — rispetto alla magistratura tributaria — che per le competenze attribuite (limitate alla cognizione di reati militari commessi da militari) non è nemmeno astrattamente immaginabile che l'amministrazione della difesa possa mai rivestire anche indirettamente la posizione di «parte» in un giudizio dinanzi a un Tribunale militare.

Sotto altro profilo, non è stato affatto modificato dalla legge n. 130 l'assetto degli uffici di segreteria e dei servizi amministrativi del contenzioso (articoli 30 ss. decreto legislativo n. 545/92) interamente dipendenti dal Ministero dell'economia e finanze sia nella iniziale designazione dei contingenti e del personale (proveniente dallo stesso MEF),



come pure nella gestione dei rapporti di lavoro ed eventuali promozioni, incentivi, trasferimenti e anche sanzioni, restando avocata alla competenza esclusiva del direttore amministrativo di ciascuna Corte l'organizzazione tecnica del lavoro degli uffici di segreteria e la vigilanza sul funzionamento dei medesimi (art. 35 decreto legislativo n. 545), con totale esautorazione del Presidente della corte da qualsivoglia anche minimo potere di indirizzo e di sindacato sull'organizzazione dei servizi dell'ufficio giudiziario come dimostra l'avvenuta modifica dell'art. 15 decreto legislativo n. 545 che ha sostituito il potere di «vigilanza» sul funzionamento dei servizi di segreteria previsto nella originaria formulazione della norma, con la semplice possibilità di soltanto «segnalare» al Dipartimento delle finanze del Ministero «la qualità e l'efficienza dei servizi di segreteria della propria commissione» «per i provvedimenti di competenza» (argomento ripreso *infra*) che il MEF resta libero nell'an e nel quomodo di adottare o non adottare.

Oltre a questa generale e completa devoluzione *ex lege* al (solo) MEF di quanto attiene alle modalità di determinazione e discrezionale gestione di tutti i necessari supporti in termini di personale amministrativo (anche di diretta collaborazione con i giudici come i segretari di udienza, che «controfirmano» le sentenze e gli altri atti) necessario al funzionamento della giustizia tributaria in sede locale, lo stesso MEF ha e mantiene amplissime competenze (ulteriormente incrementate e non certo ridotte dalla legge n. 30) centralizzate, attinenti alla sorveglianza sull'andamento del contenzioso tributario e all'efficientamento del prelievo dei tributi, come chiaramente traspare dagli articoli 37 e 38 decreto legislativo n. 545/92, che attribuiscono al MEF il controllo delle modalità «dell'attività di rappresentanza e difesa degli uffici periferici dinanzi alle commissioni tributarie», con potere di impartire «le direttive del caso», e prevedono l'obbligo per gli uffici periferici di esercitare «l'attività di rappresentanza e difesa dell'Amministrazione nelle controversie davanti alle commissioni tributarie» uniformandosi a tali «direttive».

Questi ultimi ben possono essere definiti compiti di «amministrazione attiva» — attribuiti oltre tutto alla medesima «Direzione centrale per gli affari giuridici e il contenzioso tributario» che non si vede come possano essere conciliabili, nell'ambito del medesimo ministero, con la regola della imparzialità della pubblica amministrazione dal momento che l'imparzialità presuppone che interessi pubblici diversi, e in questo caso addirittura contrapposti, non possano essere cumulati in una unica amministrazione.

Che sia assolutamente prevalente e assorbente la finalità di massimizzazione delle entrate tributarie — come del resto più che logico e sacrosanto per un'amministrazione finanziaria — si ricava anche dalla enfasi con cui nel sito internet del MEF viene sintetizzata la «mission» del Dipartimento delle finanze che svolge «le funzioni di indirizzo e di regia complessiva del sistema fiscale nazionale e dà attuazione alle direttive del Ministro in materia tributaria. La sua attività è diretta a pianificare e coordinare le strategie di politica tributaria, a verificarne l'applicazione e la valutazione degli effetti...»; quello che razionalmente e giuridicamente non risulta comprensibile, è come il Mef possa contemporaneamente assicurare, in una posizione di effettiva e necessaria «imparzialità», anche l'interesse a una gestione efficiente e adeguata della giustizia tributaria in termini di dotazioni e di risorse umane, in un sistema in cui oltre tutto la regola generale resta l'immediata esecutività (salvi casi di sospensione cautelare) dei provvedimenti impositivi nonostante l'avvenuta impugnazione, con riscossione sia pure «frazionata» anche in corso di causa, e quindi in un contesto in cui le esigenze dei contribuenti — ricorrenti a una sollecita decisione possono o potrebbero essere considerate «minusvalenti», anche su *input* politico dell'esecutivo (di cui il MEF fa parte), rispetto ad altre priorità attinenti alla ricerca delle sempre maggiori entrate fiscali necessarie per coprire le spese statali.

Anche il trattamento economico dei giudici tributari onorari (che resteranno in attività ad esaurimento, per molti anni, secondo la previsione dell'art. 8), a parte marginali aggiustamenti, non risulta nella sostanza modificato dalla legge n. 130.

In forza dell'art. 13 decreto legislativo n. 545/92, il trattamento economico per lo svolgimento di funzioni giurisdizionali resta stabilito non direttamente dalla legge, ma discrezionalmente (con il solo onere di richiedere il parere del Consiglio di Presidenza, non vincolante e pertanto non produttivo di alcuna limitazione decisionale) dal Ministro dell'economia e finanze, senza che l'art. 13 decreto legislativo n. 545/92 fissi né un importo minimo inderogabile, né alcun parametro economico cui correlare il quantum del compenso mensile fisso e del «compenso aggiuntivo» per ogni ricorso definito: si tratta di una regola anomala e distonica rispetto alle garanzie di autonomia e indipendenza che dovrebbero includere anche la giusta remunerazione del servizio prestato.

Invero, la necessità di un adeguato trattamento economico dei componenti di una magistratura è considerato centrale dalla giurisprudenza costituzionale al fine di «attuare il precetto costituzionale dell'indipendenza» (Corte costituzionale, sentenze numeri 42/1993, 409/1995 e 346 del 2008); nella fattispecie, invece — pur nei limiti di un'attività di servizio onorario (ma molto impegnativa sia per la specialità della materia, sia per la elevata quantità del contenzioso: oltre 134.000 ricorsi definiti in primo grado nell'anno 2021 e 58.000 in appello) — la legge non appresta alcuna effettiva garanzia di un equo trattamento.



A tutto ciò si aggiunge con la legge n. 130 la presenza di magistrati professionali, assunti e dipendenti dal MEF, a cui sono attribuite funzioni giurisdizionali che attengono alla legittimità di provvedimenti dell'amministrazione finanziaria, e di cui peraltro l'amministrazione medesima cura di preservare la legittimità anche in sede giurisdizionale.

4) Nel quadro generale sopra delineato, ad avviso del rimettente emergono gravi criticità sulla conformità a Costituzione della ora confermata attribuzione della titolarità delle competenze sulla organizzazione, controllo e gestione della magistratura e della giustizia tributaria – non ad altro organismo, ma — al Ministero dell'economia e finanze, cioè proprio al soggetto «meno imparziale» che possa esistere tra tutte le amministrazioni pubbliche esistenti, con conseguente compromissione dell'indipendenza e autonomia della magistratura tributaria.

Sulla possibilità di sollevare questione di costituzionalità nella materia che qui rileva, ancorché non sia questo il diretto oggetto del giudizio, si richiama l'ormai consolidata giurisprudenza di codesta Corte, per citare solo alcune delle pronunce più significative, secondo cui:

L'art. 23 della legge n. 87 del 1953, stabilendo che la questione di costituzionalità proposta debba esser tale che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione di essa, implica, di regola, che la rilevanza sia strettamente correlata all'applicabilità della norma impugnata nel giudizio *a quo*. Tuttavia, la giurisprudenza costituzionale ritiene influenti sul giudizio (e, dunque, rilevanti le relative questioni) anche le norme che, pur non essendo direttamente applicabili nel giudizio *a quo*, attengono allo *status* del giudice, alla sua composizione nonché, in generale, alle garanzie e ai doveri che riguardano il suo operare. Infatti, l'eventuale incostituzionalità di tali norme è destinata ad influire su ciascun processo pendente davanti a quel giudice (sentenza n. 18/1989);

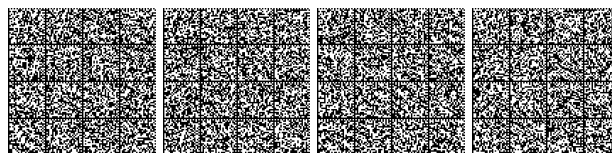
Debbono ritenersi influenti sul giudizio *a quo* (e dunque rilevanti le connesse questioni) anche le norme che, pur non direttamente applicabili per la decisione della controversia che ne costituisce oggetto, tuttavia attengono allo status del giudice e in genere ai suoi doveri nonché alle relative garanzie e incidono quindi su un elemento fondamentale del processo, quale l'indipendenza dell'organo giurisdizionale (Sentenza n. 243/1989; *item, ex plurimis*, in precedenza le sentenze numeri 196/82 e 128/1974).

Il rimettente è peraltro consapevole che trattandosi di dubbi di costituzionalità che involgono regole organizzative di carattere ordinamentale, sarebbero inammissibili censure che comportino l'indeterminatezza o l'ambiguità dei petiti, e parimenti che non potrebbero avere ingresso richieste di interventi creativi «manipolativi di sistema» (come sottolineato dalla citata ordinanza della Corte costituzionale n. 227/2016); pertanto ritiene doveroso premettere che la questione di costituzionalità verrà circoscritta a quelle sole disposizioni, tra di loro intimamente connesse, che ad avviso del rimettente sono la causa determinante delle menomazioni dell'autonomia e indipendenza della magistratura e dei giudici tributari e che, se dichiarate incostituzionali nel senso auspicato, non produrranno vuoti normativi e consentiranno comunque il regolare proseguimento dell'attività giudiziaria, restando ulteriori determinazioni rimesse o alla Corte (se e in quanto integranti i presupposti di incostituzionalità conseguenziale) ovvero – se di carattere più generale — al legislatore.

In questo modo il collegio non intende prospettare un intervento «creativo» di sistema, ma nemmeno crede di potere rinunciare a sottoporre allo scrutinio della Corte problematiche cruciali sulla indipendenza e autonomia della magistratura e dei giudici tributari, restando altrimenti tutta la materia del sistema di questa giurisdizione una c.d. «zona franca» sottratta al controllo del giudice delle leggi.

5) Una prima e più consistente problematica attiene essenzialmente alle attribuzioni conferite al ministro dell'economia e finanze in materia di concorsi e nomine dei magistrati tributari nonché dell'organizzazione e del funzionamento degli organi di giustizia tributaria attribuiti alla competenza del Ministro e/o al Ministero dell'economia e finanze, con disposizioni che (va precisato) sono chiare sia nella lettera sia nella (pur non condivisibile) *ratio*, e quindi non suscettibili di alcuna interpretazione adeguatrice.

Per quanto riguarda le nomine e i concorsi dei giudici e magistrati tributari, l'art. 1-*bis* del decreto legislativo n. 546/92, introdotto con la legge n. 130, dopo avere previsto al comma 2 che i magistrati tributari «sono reclutati secondo le modalità previste dagli articoli da 4 a 4-*quater*», prevede all'art. 4-*ter* che il concorso (previa conforme deliberazione del Consiglio di Presidenza della Giustizia tributaria) è bandito dal Ministro dell'economia e finanze con proprio decreto, e che con altro decreto – art. 4-*quater* – (previa conforme deliberazione del CPGT) il Ministro nomina la commissione esaminatrice. La legge n. 130 ha anche sostituito l'originario primo comma dell'art. 9 del decreto legislativo n. 545 («Procedimenti di nomina dei componenti delle commissioni tributarie») prevedendo ora che «Alla prima e successive nomine dei magistrati tributari nonché alle nomine dei giudici tributari di cui all'art. 1-*bis*, comma 1, si provvede con decreto del Ministro dell'economia e finanze» previa deliberazione conforme del CPGT; di rilievo è anche la previsione contenuta nell'art. 1 legge n. 130 dell'autorizzazione al Ministero dell'economia e finanze di assumere 100 magistrati per l'anno 2023 e altri contingenti per gli anni successivi, mediante la procedura di interpello riservata ai magistrati ordinari e delle altre categorie non collocati in quiescenza e già presenti nel ruolo unico.



Indipendentemente dal carattere vincolato delle procedure e delle nomine, le norme citate sono il punto di emergenza e la chiave di volta dal punto di vista ordinamentale del sistema già previgente ed ora rafforzato dalla legge n. 130 di una magistratura speciale che è nominata dal (ministro del) MEF e «appartiene» al Ministero dell'economia e finanze, nel senso che è collocata interamente all'interno della medesima struttura ministeriale competente dell'imposizione e riscossione dei tributi, e che contemporaneamente fornisce i servizi indispensabili al funzionamento della giustizia tributaria, ne monitora attentamente gli orientamenti, e servendosi dei dati del monitoraggio — come si è già evidenziato — impartisce, ove ritenuto opportuno, direttive agli uffici periferici sulla gestione del contenzioso tributario (cfr: articoli 36 e seguenti del decreto legislativo n. 545, tra cui l'art. 37 «Attività di indirizzo agli uffici periferici» — e 38 — «Rilevazione ed esame dei motivi di accoglimento del ricorso»).

Quanto alle disposizioni organizzative relative ai servizi di supporto degli uffici giudiziari degli organi di giustizia tributaria che qui interessano, esse sono contenute negli articoli 15, comma 1 — Vigilanza — 31 («Uffici di segreteria delle commissioni tributarie») — 32 («Personale addetto agli uffici di segreteria delle commissioni tributarie») — 34 «Amministrazione del personale delle segreterie») e 35 («Attribuzioni del personale delle segreterie») del decreto legislativo n. 545 del 1992.

È innegabile ad avviso del rimettente la conflittualità — rispetto alle competenze sulla magistratura tributaria — delle funzioni istituzionali del MEF, centrate sulla priorità istituzionale dell'acquisizione dei tributi, mediante la «regia» di ogni fase dell'imposizione tributaria («pianificare e coordinare le strategie di politica tributaria, a verificarne l'applicazione e la valutazione degli effetti...») e dello svolgimento da parte del MEF di attività di «amministrazione attiva» di gestione del contenzioso, con l'obbligo per gli uffici periferici di esercitare «l'attività di rappresentanza e difesa dell'amministrazione nelle controversie davanti alle commissioni tributarie» uniformandosi alle «direttive» impartite.

È stato condivisibilmente rilevato nella citata ordinanza della CTP di Reggio Emilia che «La Giustizia tributaria è inquadrata... nello stesso Dipartimento delle finanze nel quale si trovano altre Direzioni, equiordinate, quali la Direzione agenzie ed enti della fiscalità, la quale ultima, ad esempio: «Analizza e coordina gli aspetti della gestione trasversali alle Agenzie anche in relazione alle attività progettuali ed elabora metodologie e linee guida in materia di pianificazione e monitoraggio».... la Giustizia tributaria è inquadrata, sia pure con garanzie di autonomia previste da norme dirette, nello stesso plesso ministeriale dell'amministrazione che emana gli atti da controllare e la articolazione amministrativa che vi è preposta è «parallela» a quella preposta alle Agenzie che emanano gli atti da controllare».

Sul versante dello *status* della magistratura tributaria, spicca (e sarà per anni ancora rilevante, fino alla fine del regime transitorio) la mancanza di parametri prefissati per legge riguardanti il trattamento economico dei giudici onorari, rimesso alla piena discrezionalità proprio dell'amministrazione finanziaria, profilo che qui rileva — non essendo configurabile una diretta rilevanza in questa sede: cfr: Corte costituzionale, numeri 326/87 e 421/08) come significativo elemento sintomatico di difetto di garanzia di indipendenza e autonomia del giudice.

Al difetto di legalità del trattamento economico del giudice onorario e all'inserimento ora nell'amministrazione finanziaria della figura del magistrato professionale «indipendente dipendente dal MEF» (secondo il paradossale ossimoro citato), sotto altro profilo si aggiunge e risalta l'assoluto «monopolio» del MEF nel Governo del personale amministrativo addetto alle ex commissioni tributarie, ora Corti tributarie.

Quanto al personale amministrativo presso gli uffici giudiziari, indispensabile per attuare concretamente la giurisdizione, esso è tratto dal MEF e risponde, anche nell'attività quotidiana di assistenza ai giudici, solo al MEF: il tema viene approfondito *infra* in una diversa angolazione. Basti ora sottolineare che nel decreto legislativo n. 545 manca ogni previsione che regoli i rapporti funzionali e i doveri di collaborazione del personale di segreteria nei confronti dei presidenti di sezione e degli altri giudici; ma soprattutto con una disposizione che ad avviso del collegio è la cartina di tornasole in termini di «costituzione materiale» della subordinazione della magistratura tributaria all'amministrazione, l'esecutivo con il decreto-legge n. 98 del 2011 — convertito con modificazioni dalla legge n. 111 del 2011 — ha voluto troncare anche l'esile attribuzione di «vigilanza» del presidente dell'ufficio giudiziario sull'andamento dei servizi di segreteria originariamente prevista dall'art. 15 del decreto legislativo n. 545.

Tirando le somme, traspare da quanto esposto l'assoluta mancanza di garanzie di «*status*» e di effettiva libertà da condizionamenti provenienti dall'amministrazione finanziaria, tali da salvaguardare quella posizione di imparzialità e indipendenza della magistratura tributaria e dei giudici, che la «legge» deve assicurare pienamente anche alle magistrature speciali (cfr: Corte costituzionale, sentenza n. 87 del 2009: «La Costituzione distingue tra la giurisdizione ordinaria e le giurisdizioni speciali, ma detta anche norme generali sulla giurisdizione e sul processo, preoccupandosi di definire le garanzie necessarie al corretto svolgimento della funzione. Tra queste garanzie, vi è quella dell'indipendenza dei magistrati, che riguarda tanto la magistratura ordinaria, quanto le giurisdizioni speciali. Infatti, come l'art. 104 dispone che «la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere», così l'art. 108 dispone che



la legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali e del pubblico ministero presso di esse....») in una lettura dell'art. 106 della Costituzione che deve essere parametrata con la attuale normativa di garanzia delle altre magistrature speciali, nonché correlata con l'insieme delle regole costituzionali (articoli 101, comma 2 - 104 - 108, comma 2 e 111, commi 1 e 2) regolanti il giusto processo regolato dalla legge davanti a giudice terzo e imparziale.

Se possibile, ancora più macroscopica è la mancanza di «apparenza» di indipendenza.

Invero la Corte europea dei diritti dell'uomo ha da decenni affermato che al fine di valutare se un organo giudiziario possa essere considerato indipendente come richiesto dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali è importante «tenere conto di quel che l'organo possa apparire alle persone giudicate, dovendosi in esse creare un senso di completa fiducia» (Campbell contro Regno Unito del 24 giugno 1984) e che l'imparzialità deve essere verificata anche mediante un'indagine oggettiva, diretta a verificare se la posizione del giudice offra garanzie tali da escludere ogni dubbio di parzialità», avendo tale aspetto decisivo rilievo in quanto la giustizia deve essere valutata «non soltanto per quel che realizza, ma anche per come essa appare a coloro ai quali si rivolge» (Holm contro Svezia, 25 novembre 1993).

Emerge quindi anche un contrasto con l'art. 6 della Convenzione EDU, quale norma interposta in relazione all'art. 117 della Costituzione, in quanto l'effetto combinato della mancanza di autonoma organizzazione e la totale soggezione economica e amministrativa dei giudici al MEF (amministrazione finanziaria) e al suo ministro e quindi al potere politico dà un'immagine non di indipendenza ma di dipendenza, senza soddisfare i requisiti richiesti per l'equo processo dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che ha sempre sottolineato la necessità che in una società democratica la giustizia non può accontentarsi di essere indipendente nella realtà, ma deve anche apparire tale agli occhi delle parti e del pubblico «*justice must not only be done; it must also be seen to be done*».

Il collegio a questo punto, non può esimersi dall'affrontare il tema della configurabilità del rimedio che possa essere adottato per ovviare alle evidenziate «conflittualità» costituzionali degli attuali assetti, nella consapevolezza che in generale, ove vengano sollevate questioni che per il superamento della denunciata incostituzionalità implicano pronunce manipolative e/o sostitutive, può essere sollecitato (e conseguito) l'intervento del giudice delle leggi nei limiti in cui è possibile rinvenire una soluzione alternativa costituzionalmente necessitata (c.d. a rime obbligate), rispetto a quella parte della disposizione affetta da incostituzionalità, dovendo essere altrimenti fatta salva la sfera di discrezionalità del legislatore.

Orbene, nella specie secondo il collegio, per le disposizioni che vengono sottoposte allo scrutinio di costituzionalità della Corte la soluzione costituzionalmente necessitata esiste, e deve essere individuata nell'attribuzione delle competenze nell'attribuzione delle nomine dei giudici e magistrati al Ministro e Ministero della giustizia, in luogo rispettivamente del Ministro e Ministero dell'economia e finanze; parimenti la diversa competenza è prospettabile quanto ai servizi degli uffici di segreteria (venendo in rilievo in particolare sotto tale aspetto il disposto dell'art. 34, sulla «amministrazione degli uffici di segreteria», la cui titolarità ora del MEF ben potrebbe essere attribuita al Ministero della giustizia senza determinare alcun pregiudizio nell'erogazione dei servizi e nella continuità dei rapporti lavorativi in essere dei dipendenti, che impiegati dello Stato sono e tali resterebbero, sia pure in altro comparto ministeriale);

Invero dei servizi relativi alla giustizia – intesi in senso ampio, comprensivi non solo della gestione del personale delle cancellerie – segreterie, ma anche di tutte le funzioni complementari, diverse da quelle riguardanti i provvedimenti sui magistrati, la Costituzione si occupa unicamente all'art. 110, che con una formulazione estremamente ampia e generalissima (ancorché dedicata in primo luogo alla magistratura ordinaria) afferma che «spettano al ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia», evidentemente perché il ministero della giustizia è stato ritenuto dal Costituente il più idoneo a garantire una gestione dei servizi e dell'organizzazione di supporto alla giustizia «neutrale» rispetto a possibili interferenze e conflitti di interesse di altre pubbliche amministrazioni e dell'esecutivo in genere.

Per le giurisdizioni speciali, bene ha potuto il legislatore prevedere — come avvenuto — diversamente da quanto in generale disposto dall'art. 110, ad attribuire ad altre amministrazioni l'organizzazione e i servizi predisposti al funzionamento delle magistrature speciali, tenuto conto delle competenze e della rispettiva rilevanza costituzionale delle magistrature amministrativa, contabile e militare, data la più generica formulazione dell'art. 108, che presuppone comunque che sia garantita anche da un punto di vista dei servizi e dell'organizzazione la piena autonomia e indipendenza dei giudici speciali.

Tuttavia ove — come prospettato nella fattispecie — la scelta del legislatore — diversamente da quanto avvenuto con le magistrature suddette — confligga con le garanzie di indipendenza (apprestata a tutto tondo dall'art. 108 anche alle magistrature speciali), per logica conseguenza, ad avviso del rimettente, dell'illegittimità delle competenze attri-



buite al MEF sulla magistratura tributaria, la *reductio ad legitimitatem* consiste nell'applicazione della regola generale dell'art. 110 Cost., e pertanto le competenze non possono che essere attribuite al Ministero della giustizia, il cui attuale ordinamento, oltre tutto, è ben compatibile con il possibile inserimento di ulteriori funzioni del genere di quelle che qui rilevano (*cf.* art. 16 decreto legislativo n. 300 del 1999 secondo cui «... Il Ministero della giustizia svolge le funzioni e i compiti ad esso attribuiti dalla Costituzione, dalle leggi e dai regolamenti in materia di giustizia e attività giudiziaria...»).

6) Altro dubbio di costituzionalità (che ha una sua autonoma rilevanza) riguarda — a prescindere dalla competenza attuale o futura del MEF o auspicabilmente di altra amministrazione a gestire il comparto della giustizia tributaria — la illegittimità costituzionale, nei rapporti interni di ciascuna CGT, dell'avvenuta privazione di qualsiasi potere di controllo del presidente dell'ufficio giudiziario (Corte di giustizia tributaria di I e II grado) sull'andamento dei servizi amministrativi e organizzativi dell'ufficio.

A quest'ultimo riguardo, è appena il caso di sottolineare che qualunque attività giudiziaria per funzionare e perseguire efficacemente i fini istituzionali necessita di adeguati mezzi materiali e di valido personale amministrativo, senza il quale anche il miglior giudice, con le sole sue energie intellettuali e professionali, non potrebbe esaudire in alcun modo la domanda di giustizia, oggi oltre tutto da conformare nei risultati al canone della ragionevole durata. È significativo che l'ordinamento giudiziario abbia incluso con il regio decreto del 1941 nell'ordine giudiziario i funzionari di cancelleria e l'altro personale di supporto proprio per salvaguardare il particolare ruolo del personale amministrativo giudiziario e collegarne strettamente le funzioni a quelle svolte dai magistrati.

Negli ordinamenti giudiziari delle altre magistrature è previsto un potere di indirizzo e controllo più o meno ampio del presidente — titolare dell'organo giurisdizionale sull'andamento dell'ufficio, esteso alla gestione del servizio giustizia nel suo complesso, in uno schema spesso di c.d. doppia dirigenza, con la finalità di ottimizzare i risultati ed evitare che inefficienze anche dei servizi di supporto di cancelleria o segreteria gestiti da personale non magistratuale si ripercuotano sui tempi e modi dell'attività giudiziaria.

Il funzionamento dell'apparato amministrativo preordinato all'attuazione della giurisdizione non può essere visto in una ottica a sé stante, dato che la cancelleria (o segreteria) si occupa di prestazione di servizi giudiziari necessariamente collegati e funzionali all'attività del giudice, e quindi rilevanti anche sotto l'aspetto della soggezione solo alla legge, autonomia e indipendenza effettiva: di qui la necessità, costituzionalmente rilevante (ex art. 101, comma 2, da leggersi in collegamento con gli articoli 104, comma 1 - 106 - 108 e 111 commi 1 e 2), che le modalità della gestione dei servizi e in particolare del personale non siano sottratte al controllo dell'autorità giudiziaria e non possano essere devolute in toto a discrezionali scelte di organi della pubblica amministrazione esterni alla giurisdizione e quindi in ultima analisi dipendenti dall'esecutivo.

Nel decreto legislativo n. 545 specifiche disposizioni dedicate agli «uffici di segreteria» delle allora commissioni tributarie (oggi CGT) e sulle varie mansioni del personale addetto sono contenute negli articoli 31 e seguenti. Della «vigilanza» sui servizi di segreteria si occupa l'art. 15 — avente la rubrica «vigilanza e sanzioni disciplinari» — che nell'originaria versione prevedeva che «il presidente di ciascuna commissione tributaria esercita la vigilanza sugli altri componenti e sull'andamento dei servizi di segreteria»; in prosieguo, è stata soppressa col decreto-legge n. 98 del 2011 art. 39, convertito con modificazioni dalla legge n. 111 del 2011 («Disposizioni in materia di riordino della giustizia tributaria») la parte relativa alla competenza presidenziale di vigilanza sull'andamento dei servizi di segreteria, sostituita dalla semplice possibilità di «segnalare» alla competente Direzione del MEF per non meglio precisati «provvedimenti di competenza» la qualità e l'efficienza dei servizi di segreteria».

Con il decreto legislativo n. 156 del 2015 — art. 11, l'art. 15 del decreto legislativo n. 545 è stato ulteriormente aggiornato, sicché nella versione vigente il comma 1 per la parte che qui interessa è formulato come segue: «il presidente di ciascuna commissione tributaria esercita la vigilanza sugli altri componenti e sulla qualità e l'efficienza dei servizi di segreteria della propria commissione, al fine di segnalarne le risultanze al Dipartimento delle finanze per i provvedimenti di competenza...».

Nell'attuale assetto, è stato intenzionalmente troncato ogni collegamento e possibilità di effettivo controllo da parte del presidente della Corte di giustizia tributaria sull'andamento dei servizi amministrativi dell'ufficio. La norma non ha più ad oggetto la sorveglianza «sull'andamento degli uffici di segreteria» ma ben più riduttivamente la «qualità e l'efficienza dei servizi di segreteria»; abilita il presidente a effettuare una semplice «segnalazione», senza previsione né di termini né di modalità da parte del MEF per provvedere sulla «segnalazione» medesima, né conseguenze in caso di omissione di qualsivoglia provvedimento, ovvero di adozione di provvedimento negativo.

In definitiva la possibilità di «segnalazione» ex art. 15 è una scatola vuota, priva di qualunque reale contenuto cogente, e comporta che in pratica il direttore amministrativo risponda solamente ai superiori gerarchici (allo stato) del MEF e mai al presidente dell'ufficio giudiziario.



È evidente che l'avvenuta sottrazione al vertice giudiziario di qualsiasi possibilità di controllo comporta, a cascata, anche l'impossibilità, da parte dei giudici componenti dell'ufficio giudiziario – che per più complesse ragioni per così dire «ambientali» avvertono talvolta la spiacevole impressione di essere solo «ospiti», non sempre bene accettati, dell'amministrazione finanziaria — di richiedere di rimediare a eventuali disfunzioni nel funzionamento dei servizi di supporto, essendo stati configurati di prassi e di diritto i servizi amministrativi come un «corpo separato» che risponde in sede locale solo al direttore amministrativo, il quale ultimo risponde solo ai vertici del Ministero (oggi MEF).

Secondo questo collegio il *deficit* di qualsivoglia minimo potere di controllo non è conciliabile con le regole costituzionali, e specificamente sia con gli articoli 101 - 104 - 108 - 111 commi 1° e 2° della Costituzione, perché l'autonomia di una giurisdizione è lesa se non sono assegnate e messe nella disponibilità dell'organo giudiziario anche le risorse umane per farla funzionare (e adottare le decisioni in tempi «ragionevoli») sia sotto altro e concorrente aspetto con l'art. 97, comma 2 Cost., in quanto il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa (nella fattispecie delle segreterie e degli altri uffici della Corte tributaria) non sono assicurati né compatibili con il sistema attuale che (impropriamente) stabilisce una sorta di privilegio di completa separatezza e indipendenza dall'attività giurisdizionale a vantaggio di chi dirige l'attività amministrativa di supporto alla giurisdizione, senza nemmeno previsione di modi di composizione di eventuali contrasti, con le negative e serie implicazioni in termini di ritardi, sviamenti e inefficienze in tutti i casi di difformi determinazioni della dirigenza amministrativa rispetto alle scelte del presidente dell'ufficio giudiziario circa le soluzioni più idonee ad assicurare lo svolgimento dell'attività giudiziaria.

Trattandosi di limitazione della competenza del presidente che è stata il frutto di una specifica ed espressa scelta legislativa, ad avviso del collegio non è possibile alcuna interpretazione adeguatrice, diversa da quella risultante dalla lettera e dalla *ratio* della norma sopra illustrata.

In ossequio a quanto rilevato dalla Corte costituzionale nell'ordinanza n. 227 del 2016 sulla indeterminatezza dell'intervento correttivo richiesto per rimediare alla censurata assenza di poteri di vigilanza e controllo dal (in allora) giudice rimettente, ritiene questo collegio di individuare il «minimo costituzionale» dell'ipotizzato intervento nel ripristino della disposizione previgente alle intervenute modifiche dell'originario testo dell'art. 15 del decreto legislativo n. 545, in quanto la elastica previsione normativa della competenza ad esercitare la «sorveglianza» sull'andamento degli uffici di segreteria, ove ristabilita, sarebbe compatibile con equilibrate soluzioni di prassi (analoghe a quelle a cui era pervenuto il Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria nella delibera citata nella ordinanza della CTP di Reggio Emilia) idonee a contemperare le competenze organizzative del direttore amministrativo circa la ordinaria gestione del personale con il rispetto effettivo dell'indipendenza e autonomia della attività giurisdizionale e delle modalità di svolgimento della stessa in concreto determinate dal presidente nell'esercizio delle attribuzioni desumibili dalla legge (v. in particolare ma non esclusivamente l'art. 6 decreto legislativo n. 545).

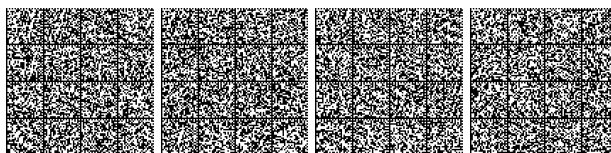
P.Q.M.

La Corte di giustizia di II grado della Lombardia - Sezione 7,

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva questione di legittimità costituzionale delle seguenti disposizioni del decreto legislativo n. 545 del 1992 (Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413) e delle successive modificazioni ed integrazioni, introdotte dalla legge n. 130 del 2022 (Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari):

A) art. 1 comma 10 della legge n. 130 del 2022, nonché art. 1-bis; art. 4; art. 4-bis; art. 4-ter; art. 4-quater e art. 9 del decreto legislativo n. 545 del 1992, (così come introdotti ex novo o modificati dall'art. 1 della legge n. 130 del 2022), nelle parti in cui prevedono per le procedure di interpello e di concorso, nonché per la nomina dei magistrati e giudici tributari la competenza del Ministro dell'economia e finanze e del Ministero dell'economia e finanze, invece della competenza rispettivamente del Ministro della giustizia e del Ministero della giustizia, con riferimento agli articoli 97 comma 1, 101 comma 2, 104, 108, 110, e 117 (quest'ultimo in relazione all'art. 6, comma 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – CEDU) della Costituzione;

B) articoli 31 e 34 del decreto legislativo n. 545 del 1992, nella parte in cui la «amministrazione degli Uffici di Segreteria» è attribuita al Ministero dell'economia e finanze, invece che al Ministero della giustizia, con riferimento agli articoli 97 comma 1, 101 comma 2, 104, 108, 110, e 117 (quest'ultimo in relazione all'art. 6, comma 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali — CEDU) della Costituzione;



C) art. 15, comma 1, del decreto legislativo n. 545 del 1992, nella parte in cui a seguito dei provvedimenti legislativi successivamente intervenuti (decreto-legge n. 98 del 2011 art. 39, convertito con modificazioni dalla legge n. 111 del 2011, e art. 11 del decreto legislativo n. 156 del 2015 — è stata soppressa o comunque limitata la competenza del presidente di commissione tributaria (ora Corte di giustizia tributaria) «a esercitare la vigilanza sull'andamento dei servizi di segreteria» nella formulazione originariamente prevista, in riferimento agli articoli 97 comma 2, 101 - 104 - 108 - 111 commi 1° e 2° della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale a cura della Segreteria, che provvederà alla notificazione di questa ordinanza a tutte le parti e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché alla comunicazione della stessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Milano, 10 novembre 2022

Il Presidente rel. est.: PUNZO

23C00076

N. 51

Ordinanza del 13 marzo 2023 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da FIRMA - Fabbrica italiana ritrovati medicinali ed affini S.p.a. contro Presidenza Consiglio dei ministri ed altri

- Sanità pubblica - Farmaci - Sottoposizione dei prezzi delle specialità medicinali, esclusi i medicinali da banco, al regime di sorveglianza secondo le modalità indicate dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), a decorrere dal 1° gennaio 1994 - Impossibilità di superare la media dei prezzi risultanti per prodotti simili e inerenti al medesimo principio attivo nell'ambito della Comunità europea - Norma di interpretazione autentica - Previsione che va intesa nel senso che è rimesso al CIPE stabilire anche quali e quanti Paesi della Comunità prendere a riferimento per il confronto, con applicazione dei tassi di conversione fra le valute, basati sulla parità dei poteri d'acquisto, come determinati dallo stesso CIPE - Disciplina che dispone la validità, dalla data del 1° settembre 1994 fino all'entrata in vigore del metodo di calcolo del prezzo medio europeo, dei prezzi applicati secondo i criteri indicati per la determinazione del prezzo medio europeo dalle previste deliberazioni del CIPE - Applicazione, a decorrere dal 1° luglio 1998, ai fini del calcolo del prezzo medio dei medicinali, dei tassi di cambio ufficiali relativi a tutti i Paesi dell'Unione europea.**
- Legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), art. 36, commi da 1 a 3.

IL CONSIGLIO DI STATO

In sede giurisdizionale (Sezione quarta) ha pronunciato la presente ordinanza, sul ricorso numero di registro generale 1968 del 2016, proposto dalla F.I.R.M.A. - Fabbrica italiana ritrovati medicinali ed affini S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Stefano Grassi, con domicilio eletto presso lo studio Visentini in Roma, piazza Barberini n. 12;

Contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Comitato interministeriale per la programmazione economica, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero della salute, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

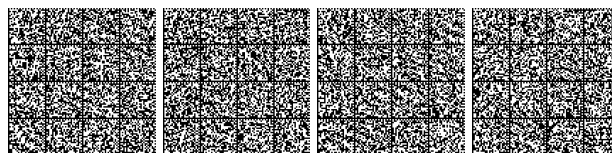
Per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione prima) n. 10351 del 28 luglio 2015, resa tra le parti;

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle amministrazioni intimite;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, c.p.a.



Relatore all'udienza straordinaria del giorno 14 dicembre 2022 il consigliere Silvia Martino;

Viste le conclusioni delle parti, come da verbale;

1. La società appellante ha agito in primo grado chiedendo la condanna delle amministrazioni resistenti al risarcimento del danno patrimoniale asseritamente procurato dalla delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) del 25 febbraio 1994.

Al riguardo, è stato esposto quanto segue.

2. L'art. 8, comma 12, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, nel trasformare il regime dei prezzi dei medicinali (in precedenza «amministrato») sottoponendolo alla sorveglianza delle Autorità amministrative «secondo modalità dettate dal CIPE», ha obbligato le imprese a rispettare, nella determinazione del prezzo delle specialità medicinali, il limite del prezzo medio europeo (ovvero «la media dei prezzi risultanti per prodotti simili e inerenti al medesimo principio nell'ambito della Comunità europea»).

Alla scelta dell'impresa di porre in vendita la specialità medicinale ad un prezzo superiore al prezzo medio europeo, conseguiva la facoltà del Ministro della sanità di disporre il trasferimento nella classe C (escludendo il rimborso dal Servizio sanitario nazionale) oppure di mantenerla nella classe di appartenenza, limitando tuttavia il rimborso ad un valore pari al prezzo medio europeo.

Il CIPE, con deliberazione del 25 febbraio 1994, fissava i criteri per la determinazione del prezzo medio europeo disponendo:

i) la riduzione autoritativa del prezzo dei medicinali qualora risultante superiore di almeno il 5% rispetto a quello medio europeo;

ii) il riferimento ai prezzi di quattro Paesi (Francia, Inghilterra, Germania e Spagna) per la determinazione della media dei prezzi europei;

iii) l'applicazione, ai fini del calcolo della media, dei tassi di conversione basati sulla parità dei poteri di acquisto delle varie monete come determinati annualmente dal CIPE stesso.

2.1. Tale delibera veniva annullata dal Consiglio di Stato, con sentenza n. 118 del 27 gennaio 1997, nella quale veniva rilevata, per quanto qui interessa:

a) l'illegittimità della scelta di soli quattro Paesi al fine di individuare il prezzo medio europeo;

b) l'illegittimità della scelta di fare riferimento ad un criterio di conversione del valore delle monete diverso dal tasso di cambio ufficiale, basato sulla parità dei poteri di acquisto.

2.2. La sentenza del Consiglio di Stato è passata in giudicato il 24 marzo 1999, data di pubblicazione dell'ordinanza n. 36 del 1999, con la quale le Sezioni unite della Corte di cassazione dichiaravano estinto il ricorso per cassazione proposto dall'Avvocatura generale dello Stato avverso tale sentenza.

2.3. I criteri di determinazione del prezzo medio europeo annullati dal Consiglio di Stato hanno trovato applicazione fino al 15 luglio 1998, data in cui è entrata in vigore la deliberazione del CIPE n. 10 del 26 febbraio 1998 che ha dato attuazione alla sentenza del Consiglio di Stato.

2.4. Nel frattempo, con la legge 27 dicembre 1997, n. 449 (art. 36, terzo e quarto comma) veniva introdotta una nuova disciplina del prezzo dei medicinali, che prevede l'applicazione dei tassi ufficiali di cambio relativi alle monete di tutti i Paesi dell'Unione europea e la considerazione dei prezzi dei medicinali praticati in tutti i Paesi dell'Unione europea al fine di individuare il prezzo medio europeo.

Nello stesso art. 36 della legge n. 449/1997 veniva, altresì, disposta la sanatoria degli effetti prodotti dalla delibera CIPE del 25 febbraio 1994 attraverso la previsione della perdurante efficacia delle disposizioni dettate in tale delibera dal 1° settembre 1994 fino al momento dell'entrata in vigore dei nuovi criteri per la determinazione del prezzo medio europeo di cui al terzo e quarto comma dell'art. 36 (secondo comma).

Inoltre, veniva dettata l'interpretazione autentica del citato art. 8, comma 12, della legge n. 537/1993, in senso corrispondente alla scelta effettuata dal CIPE con la delibera annullata (primo comma).

3. Su queste premesse in fatto, la ricorrente ha prospettato la sussistenza dei presupposti per la responsabilità civile dell'amministrazione, individuandoli:

nella violazione del citato art. 8, comma 12, della legge n. 537 del 1993, come accertata dalla sentenza n. 118/1997 del Consiglio di Stato;

nell'esistenza di un rapporto di causalità tra la condotta dell'amministrazione (approvazione della delibera CIPE) e il danno lamentato;

nell'esistenza dell'elemento soggettivo della colpa in capo all'amministrazione;



nella inapplicabilità al presente giudizio dell'art. 36 della legge n. 449/1997, del quale è stata eccepita sia l'illegittimità costituzionale, per essere venuta tale disposizione ad incidere su una situazione cristallizzata da una sentenza passata in giudicato; sia il contrasto con l'art. 28 del trattato CE.

Il danno a ristoro del quale ha agito la società ricorrente è rappresentato dalla perdita netta di fatturato derivatale dall'aver dovuto ridurre entro i parametri imposti dal CIPE i prezzi di vendita delle proprie specialità medicinali.

4. Con la sentenza oggetto dell'odierna impugnativa, la domanda risarcitoria è stata rigettata.

In sintesi il primo giudice ha ritenuto che:

a) il disposto dell'art. 36, primo e secondo comma, esclude il diritto al risarcimento dei danni, in quanto la deliberazione del CIPE 25 febbraio 1994 non può essere considerata illegittima in forza della sanatoria disposta dal legislatore, venendo così a mancare il presupposto, necessario per l'imputazione di un danno risarcibile, dell'esistenza di un atto illegittimo adottato con dolo o colpa dall'amministrazione;

b) nel caso di specie non sussiste un giudicato amministrativo, in ragione della pendenza del ricorso per Cassazione al momento della entrata in vigore della legge di sanatoria, con il che è esclusa una ingerenza del legislatore incisiva delle prerogative proprie dell'Ordine giudiziario;

c) sarebbe manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme qui in rilievo, in quanto la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato che il legislatore può intervenire, anche con norme retroattive (di sanatoria e interpretative), quando sia necessario assicurare una copertura normativa in settori determinati e non vi sia la diretta specifica intenzione di vanificare un giudicato;

d) in ogni caso, a fronte di una vicenda complessa, con elementi di novità nella disciplina legislativa, non vi sarebbe alcun profilo rilevante di colpa nella determinazione presa dal CIPE e poi sanata con l'art. 36 della legge n. 449/1997, e ciò anche se, nel dettare la nuova regolamentazione, il legislatore ha poi deciso di seguire, in buona parte, le indicazioni fornite dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 118/1997.

4. L'appello della società è affidato alle seguenti deduzioni:

I. Per quanto riguarda l'elemento oggettivo dell'azione risarcitoria, l'appellante sostiene che il combinato disposto dei commi da 1 a 3 dell'art. 36 non può essere applicato alla fattispecie perché, nella parte in cui convalida il contenuto della deliberazione CIPE del 1994, risulta recessivo rispetto al giudicato di annullamento della predetta deliberazione.

Il giudicato prevale sullo *ius superveniens* retroattivo, sebbene, da un punto di vista formale, esso si sia formato dopo l'approvazione della legge n. 449 del 1997.

II. Il secondo caposaldo della sentenza è la negazione dell'elemento psicologico del dolo e della colpa grave, anche in relazione alla presenza di giurisprudenza oscillante (la domanda di annullamento della delibera CIPE era stata respinta in primo grado e lo stesso giudice d'appello, adito in fase cautelare, aveva respinto l'istanza della ricorrente).

L'appellante sottolinea però che le disposizioni contenute nell'art. 8, comma 12, della legge n. 537 del 1993 ponevano vincoli chiari e precisi da cui l'amministrazione — come statuito nella sentenza n. 118 del 1997 — si è arbitrariamente discostata.

Per quanto riguarda, poi, l'esistenza di un preteso contrasto giurisprudenziale, l'appellante sottolinea che la controversia definita con la suddetta pronuncia è in realtà rimasta l'unica, avendo la stessa definito, mediante riunione, tutti gli appelli proposto avverso le sentenze del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio che avevano rigettato i ricorsi proposti dalle imprese farmaceutiche.

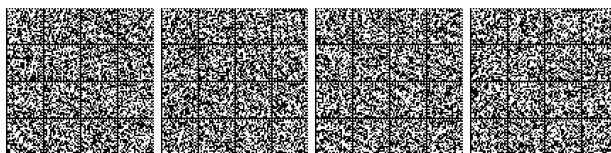
III. L'appellante ha dedotto altresì l'incostituzionalità dell'art. 36, legge n. 449 del 1997, nella parte in cui riconosce validità ed efficacia, fino al 15 luglio 1998 ai criteri di determinazione del prezzo stabiliti con la deliberazione Cipe del 25 febbraio 1994.

Tali disposizioni sarebbero state introdotte al dichiarato fine di vanificare gli effetti della sentenza del Consiglio di Stato n. 118 del 1997.

La prova dell'interferenza potrebbe rinvenirsi, *per tabulas*, nei lavori parlamentari.

Risulterebbero comunque violati il principio generale di ragionevolezza e di tutela dell'affidamento.

IV. Infine, è stata riproposta anche l'argomentazione secondo cui l'art. 36 della legge n. 449 del 1997 — nella parte in cui riconosce validità ed efficacia, fino al 15 luglio 1998 ai criteri di determinazione del prezzo stabiliti con la deliberazione CIPE del 25 febbraio 1994 — dovrebbe essere disapplicato poiché avrebbe introdotto una misura ad effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione, in violazione dell'art. 34 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.



4.1. Il danno è stato complessivamente quantificato nella misura indicata nella relazione peritale depositata in allegato all'atto di citazione introduttivo del giudizio innanzi al Tribunale di Roma (euro 20.675.670,49 oltre interessi e rivalutazione, per danni patrimoniali diretti; euro 5.735.830 per ulteriori danni, sempre oltre a rivalutazione ed interessi).

5. Si sono costituite, per resistere, le amministrazioni intime.

6. Con ordinanza presidenziale n. 1827 del 15 ottobre 2021, sono stati disposti incompetenti istruttori volti a verificare la permanenza dell'interesse alla definizione del giudizio.

7. La società ha confermato il proprio interesse, rappresentando altresì la parallela pendenza — dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo — delle impugnative proposte avverso le sentenze nn. 6348, 6349, 6350, 6351 e 6352 del 12 novembre 2018 con cui la Sezione III di questo Consiglio ha respinto gli appelli, aventi contenuto analogo a quello in esame, proposti dalle altre società del Gruppo Menarini.

Tali ricorsi sono tuttora in attesa della prima decisione processuale della Corte europea.

8. La società ha depositato una memoria conclusionale e una memoria di replica nelle quali, tra l'altro, ha chiesto che il presente processo venga sospeso nelle more delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo.

9. Le amministrazioni resistenti hanno depositato una memoria di replica.

10. L'appello, infine, è stato trattenuto per la decisione all'udienza straordinaria del 14 dicembre 2022.

11. In via preliminare, si rileva che non sussistono i presupposti per disporre la sospensione del processo ai sensi dell'art. 295 del codice di procedura civile in ragione della pendenza dei giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, richiamati dall'appellante.

Conformemente alla consolidata giurisprudenza, civile ed amministrativa, la sospensione necessaria va disposta nei soli casi di pregiudizialità in senso tecnico-giuridico, ovvero quando in un altro giudizio, pendente tra le stesse parti, possa essere emanata una pronuncia avente efficacia di giudicato nella causa pregiudicata o comunque un'efficacia vincolante, atteso che la *ratio* dell'istituto è quella di evitare il rischio di un conflitto tra giudicati (*ex plurimis*, Cons. Stato Sez. IV, 22 aprile 2022, n. 3104).

11.1. Tale rapporto di pregiudizialità necessaria non è configurabile rispetto ai processi pendenti davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo poiché le pronunce di tale Corte non hanno effetti diretti nel nostro ordinamento.

Come chiarito dalla Corte costituzionale (a partire dalle sentenze gemelle n. 348 e 349 del 2007), la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali non crea un ordinamento giuridico sovranazionale e non produce, quindi, norme direttamente applicabili negli Stati contraenti.

11.2. Tuttavia, l'art. 117, comma 1, Cost., nel condizionare l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle regioni al rispetto degli obblighi internazionali, tra i quali indubbiamente rientrano quelli derivanti dalla CEDU, assegna a queste ultime il rango di «fonti interposte», la cui funzione è di concretizzare nella fattispecie la consistenza degli obblighi internazionali dello Stato.

Al giudice comune spetta pertanto di interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme.

Qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale «interposta», egli non può disapplicare la norma stessa, ma deve investire la Corte costituzionale della relativa questione di legittimità rispetto al parametro dell'art. 117, comma 1, Cost.

11.3. È questo appunto il caso in esame, in cui — come meglio si spiegherà nei paragrafi successivi della presente decisione — è necessario sollevare la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni recate dall'art. 36, commi da 1 a 3, della legge n. 449 del 1997, e quindi sospendere il presente processo non già ai sensi dell'art. 295 c.p.c., bensì ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

12. Ciò posto, con il primo motivo di censura (riferito all'«elemento oggettivo dell'azione») la società appellante ha lamentato l'illogicità della motivazione della sentenza impugnata e la violazione degli articoli 8, comma 12, della legge n. 537 del 1993 e 36 della legge n. 449/1997.

A suo dire:

il combinato disposto dei commi da 1 a 3 dell'art. 36 sarebbe inapplicabile alla fattispecie oggetto del presente giudizio, perché nella parte in cui mira a convalidare in senso retroattivo il contenuto della deliberazione CIPE 25 febbraio 1994, risulta recessivo rispetto al giudicato di annullamento che si è formato su tale deliberazione;

a nulla rileverebbe il fatto che il giudicato formale sulla sentenza n. 118 del 27 gennaio 1997 del Consiglio di Stato si sia venuto a formare dopo l'approvazione della legge n. 449 del 27 dicembre 1997 (la legge, infatti, è intervenuta nelle more del termine d'impugnazione in Cassazione della sentenza), in quanto è dirimente considerare il tempo



in cui si forma il giudicato sostanziale, non quello formale; e, nel caso in esame, al momento dell'entrata in vigore dell'art. 36 cit., la pronuncia del Consiglio di Stato era impugnata davanti alla Corte di cassazione solo per i motivi attinenti alla giurisdizione, sicché il giudicato sostanziale poteva ritenersi già formato;

infine, la norma sopravvenuta è idonea in linea di principio a disciplinare la fattispecie sottoposta al vaglio del giudice solo se sia da quest'ultimo effettivamente applicata: ma, dato che nel giudizio avverso la delibera del CIPE non è stato mai eccepito lo *ius superveniens*, sarebbe evidente che tale sopravvenienza non ha impedito il passaggio in giudicato della citata sentenza del Consiglio di Stato. In altri termini, l'applicabilità dello *ius superveniens* incontrerebbe nel caso di specie un limite nella formazione del giudicato interno.

12.1. Il motivo è, complessivamente, infondato.

Al riguardo, la sezione condivide quanto già fatto rilevare dalla Sezione III di questo Consiglio in ordine alle analoghe censure sollevate dalle altre società del gruppo Menarini nelle sentenze nn. 6348, 6349, 6350, 6351 e 6352 del 12 novembre 2018, che hanno definito controversie sovrapponibili a quella in esame.

12.1.1. Con i primi due profili della censura è stata reiterata una tematica già affrontata e correttamente risolta dalla sentenza di primo grado.

Il Tribunale amministrativo regionale ha infatti statuito che «la ricostruzione proposta in ricorso, e secondo cui in caso di impugnazione di una decisione per motivi di rito di una sentenza si avrebbe una scissione tra giudicato formale (che si formerebbe al momento della decisione della questione processuale) e giudicato sostanziale (che retroagirebbe al momento della adozione della decisione del merito), non può essere in alcun modo condivisa, atteso che la definitività della sentenza, anche con riferimento alle statuizioni di merito non oggetto di gravame, consegue (solo) al totale esaurimento dei rimedi impugnatori esperiti».

Alle considerazioni espresse dal primo giudice occorre aggiungere che l'esito di accoglimento del ricorso *ex art. 111 Cost.* avrebbe potuto certamente riavviare il giudizio su profili estesi anche al merito delle questioni sostanziali.

Dunque, il distinguo tracciato tra le due forme di giudicato non vale a superare la considerazione che solo la definizione del giudizio in Cassazione avrebbe potuto conferire piena stabilità alla decisione di merito assunta con la pronuncia n. 118/1997.

12.2. Anche il terzo profilo di censura, strettamente connesso ai precedenti già esaminati, non può essere condiviso.

La fattispecie del giudicato interno si realizza nella ipotesi di formazione della cosa giudicata su un capo autonomo della sentenza.

Perché ciò si verifichi, è quindi necessario che la statuizione non impugnata sia completamente autonoma dalle altre parti della sentenza impugnate, perché fondata su distinti presupposti di fatto e di diritto; viceversa, l'acquiescenza alle parti della sentenza non impugnata non si verifica allorquando queste si pongano in nesso consequenziale con le altre contestate e, quindi, trovino in esse il loro presupposto (*ex plurimis*, Cassazione civ., sez. IV, 23 settembre 2016, n. 18713).

Nel caso di specie, la questione di giurisdizione sottoposta al vaglio della Corte di Cassazione era potenzialmente in grado di travolgere la totalità delle statuizioni contenute nella sentenza n. 118/1997 e di riavviare su di esse un nuovo scrutinio di merito.

Dunque, l'implicazione consequenziale tra profili processuali e sostanziali induce ad escludere che su una parte della *res controversa* potesse ritenersi formato un giudicato, insensibile agli esiti del ricorso *ex art. 111 Cost.*

D'altra parte, se il giudicato implicito sulla giurisdizione è desumibile dalla avvenuta definizione di questioni di merito che presuppongono risolto in senso positivo il profilo pregiudiziale di rito, non è vero il contrario, in quanto il carattere controverso della giurisdizione, attenendo ad un profilo preliminare del giudizio, non consente la consolidazione del giudicato sulle questioni di merito.

12.3. Quanto alla mancata rilevazione della norma interpretativa nel giudizio di appello e poi in quello pendente in Cassazione, si osserva che lo *ius superveniens* è applicabile d'ufficio, in ogni stato e grado del giudizio, salvo che sulla questione controversa non si sia formato il giudicato interno (*ex multis*, Cassazione civ., sez. lav., 17 marzo 2014, n. 6101).

Tuttavia, nel caso di specie alcun giudicato si era ancora formato all'atto della entrata in vigore della nuova norma ed un eventuale accoglimento del ricorso *ex art. 111 Cost.* avrebbe consentito una complessiva riapertura del procedimento anche sui profili soggetti alle sopravvenienze normative.

Non trova pertanto riscontro l'assunto secondo il quale, nella pendenza del giudizio *ex art. 111 Cost.*, si era già cristallizzata — per effetto del giudicato interno — una definitiva preclusione alla possibile applicazione dello *ius superveniens*.



Al riguardo, risulta non pertinente il precedente giurisprudenziale invocato dalla parte appellante (Cass. 12 marzo 1988, n. 2416), in quanto riferito ad una ipotesi in cui al consolidamento del diritto soggettivo affermato in sentenza si contrapponeva una norma interpretativa di segno opposto di cui, tuttavia, nella pendenza del ricorso *ex art. 111 Cost.* e, più in generale, nel corso del complessivo giudizio, non era stata fatta alcuna applicazione: su queste premesse la Corte di cassazione ha potuto concludere che il diritto soggettivo originariamente affermato non aveva risentito della norma interpretativa sopravvenuta in pendenza del processo.

Il caso in esame attiene al diverso aspetto della legittimità costituzionale di una norma interpretativa intervenuta su una *res controversa* non ancora coperta da alcun giudicato interno.

Lo *ius superveniens* consiste in una successione di norme per cui ad una fonte regolamentare (sindacata perché non conforme alla fonte sovraordinata) ha fatto seguito una disposizione legislativa primaria di contenuto in parte equivalente alla prima.

Tale intervento di legificazione non ha inciso su posizioni soggettive consolidate, posto che il giudizio ancora pendente riguardava la conformità a legge della delibera CIPE del 1994 ma non investiva specifiche determinazioni attuative della delibera medesima ovvero individuate posizioni soggettive di vantaggio.

La norma interpretativa ha prodotto una variazione del quadro normativo automaticamente efficace e rilevante — quindi non dipendente da una invocazione di parte dello *ius superveniens* — in quanto, almeno formalmente, munita di portata generale e astratta.

12.4. È tuttavia proprio in relazione all'interferenza rispetto ad un giudizio ancora in corso, e ai suoi potenziali sviluppi, che il Collegio reputa rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, commi da 1 a 3, della legge n. 449 del 1997, con riferimento agli articoli 3, 24, 111, 113, e 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 6 della CEDU.

Al riguardo, si osserva quanto segue.

13. Come già accennato, l'art. 36, comma 1, della legge finanziaria per il 1998, ha dettato l'interpretazione autentica dell'art. 8, comma 12, della legge n. 537 del 1993, disponendo che esso si interpreta nel senso che «è rimesso al CIPE stabilire anche quali e quanti Paesi della Comunità prendere a riferimento per il confronto, con applicazione dei tassi di conversione fra le valute, basati sulla parità dei poteri d'acquisto, come determinati dallo stesso CIPE».

Il comma 2 della medesima disposizione ha altresì stabilito che «Dalla data del 1° settembre 1994 fino all'entrata in vigore del metodo di calcolo del prezzo medio europeo come previsto dai commi 3 e 4, restano validi i prezzi applicati secondo i criteri indicati per la determinazione del prezzo medio europeo dalle deliberazioni del CIPE 25 febbraio 1994, 16 marzo 1994, 13 aprile 1994, 3 agosto 1994 e 22 novembre 1994».

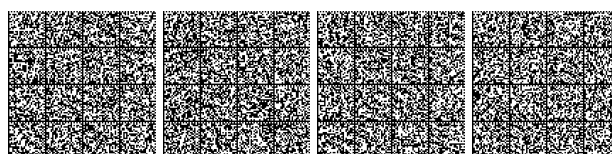
Il comma 3 ha quindi disposto che «A decorrere dal 1° luglio 1998, ai fini del calcolo del prezzo medio dei medicinali si applicano i tassi di cambio ufficiali relativi a tutti i Paesi dell'Unione europea in vigore nel primo giorno non festivo del quadrimestre precedente quello in cui si opera il calcolo».

Inoltre «4. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con deliberazione del CIPE si provvede alla definizione dei criteri per il calcolo del prezzo medio europeo sulla base di quanto previsto dal comma 3 e delle medie ponderate in funzione dei consumi di medicinali in tutti i Paesi dell'Unione europea per i quali siano disponibili i dati di commercializzazione dei prodotti [...]».

In sostanza, il comma 1 detta una interpretazione «autentica» dell'art. 8, comma 12, della legge n. 537 del 1993, coerente con le disposizioni contenute nella deliberazione 25 febbraio 1994 del CIPE, annullata *in parte qua* dal Consiglio di Stato (selezione dei Paesi europei per il calcolo della media; adozione di tassi di cambio non effettivi); il comma 2 conferma l'efficacia dei criteri di determinazione del prezzo medio europeo così come stabiliti dal CIPE in tale deliberazione.

Il comma 3 introduce, a regime, i nuovi criteri di individuazione del prezzo medio europeo, coerenti con le indicazioni contenute nella sentenza n. 118 del 1997 del Consiglio di Stato e, prima ancora, con il testo originario (non «interpretato») dell'art. 8, comma 12, della legge n. 537 del 1993: nessuna selezione dei Paesi europei per il calcolo della media; adozione di tassi di cambio effettivi.

13.1. In relazione alla dichiarata natura interpretativa e quindi alla retroattività delle disposizioni contenute nell'art. 36, commi 1-3, della legge n. 537 del 1993, la rilevanza della questione di costituzionalità consiste nel fatto che, in assenza della declaratoria di illegittimità costituzionale l'appello della società F.I.R.M.A. dovrebbe essere senz'altro respinto perché, come sottolineato dal T.a.r., «la domanda risarcitoria si giustifica in presenza di un danno ingiusto riconducibile causalmente all'adozione di un atto illegittimo, a sua volta derivante da un comportamento



doloso o colposo dell'amministrazione. La sanatoria disposta dal legislatore del 1997 fa venir meno l'illegittimità della delibera C.I.P.E. del 25 febbraio 1994, avendo essa, di fatto, legificato il precedente provvedimento amministrativo, che risulta, di conseguenza, legittimo *ab initio*».

Viceversa, qualora tali disposizioni fossero dichiarate incostituzionali, rimarrebbe accertata la sussistenza dell'elemento oggettivo della domanda risarcitoria, in relazione all'illegittimo esercizio di una funzione pubblica, con la conseguente necessità di procedere all'accertamento degli ulteriori elementi costitutivi della fattispecie, rappresentati dall'effettività e ingiustizia del danno, dall'esistenza del nesso di causalità, nonché dall'imputabilità del danno alla pubblica amministrazione sulla base del requisito soggettivo del dolo o della colpa (*ex plurimis*, Cassazione civile sez. III, 6 dicembre 2018, n. 31567).

Tali accertamenti, però, sono logicamente succedanei al riscontro di un'azione amministrativa illegittima, che è allo stato esclusa dalle disposizioni sospette di incostituzionalità.

14. Per quanto riguarda la valutazione della non manifesta infondatezza della questione, vanno anzitutto esposte le ragioni per cui la sezione esclude il carattere interpretativo delle norme sopra richiamate.

Come noto, perché una norma possa dirsi di interpretazione autentica è necessario che essa si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario; in tal caso, infatti, la legge interpretativa ha lo scopo di chiarire situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo, in ragione di un dibattito giurisprudenziale irrisolto, o di ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale (*cf.* le sentenze della Corte costituzionale n. 103 del 2013, n. 271 del 2011, n. 209 del 2010, n. 311 del 2009).

Sin dalla sentenza n. 118 del 1957, la Corte costituzionale ha riconosciuto che la funzione legislativa (art. 70 Cost.) può esprimersi, ad opera del legislatore statale o regionale, anche con disposizioni interpretative, selezionando un significato normativo di una precedente disposizione, quella interpretata, la quale sia originariamente connotata da un certo tasso di polisemia e quindi sia potenzialmente suscettibile di esprimere più significati secondo gli ordinari criteri di interpretazione della legge.

La norma che risulta dalla saldatura della disposizione interpretativa con quella interpretata ha quel contenuto fin dall'origine e in questo senso può dirsi retroattiva.

In tale ottica, il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore (Corte costituzionale, sentenze n. 132 del 2016, n. 314 del 2013, n. 15 del 2012, n. 271 del 2011, n. 209 del 2010).

Una norma può quindi essere qualificata di interpretazione autentica solo se esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata, secondo gli ordinari criteri di interpretazione della legge.

Ne deriva che il legislatore può adottare norme che precisino il significato di altre disposizioni, anche in mancanza di contrasti giurisprudenziali, purché la scelta imposta dalla legge interpretativa rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario (Corte costituzionale, sentenza n. 133 del 2020).

14.1. Orbene, le disposizioni in esame non presentano alcuna delle suindicate caratteristiche atteso che:

al momento in cui la norma «interpretativa» è stata adottata non esisteva alcun contrasto giurisprudenziale, bensì esclusivamente la pronuncia del Consiglio di Stato, n. 118 del 1997 che, in riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio n. 1696 del 30 ottobre 1995, aveva annullato *in parte qua* la delibera del CIPE del 25 febbraio 1994, in ragione della sua contrarietà alla fonte normativa sovraordinata (ovvero l'art. 8, comma 12, della legge n. 537 del 1993);

la scelta imposta dalla legge interpretativa non era in alcun modo ricavabile dall'art. 8 della legge n. 537 del 1993; in tal senso, la sentenza n. 118 del 1997, aveva fatto rilevare che, nella parte di interesse, la delibera del CIPE era «del tutto contrastante con il dettato normativo» (par. 6), ovvero con il criterio fondamentale dettato dalla legge per attuare il sistema di prezzi c.d. «sorvegliati» (par. 7).

14.2. In realtà, le norme sospette di incostituzionalità hanno semplicemente svolto una funzione di sanatoria, dando copertura legislativa ad una fonte regolamentare annullata dal Consiglio di Stato per violazione di legge.



Tale circostanza — secondo l'indirizzo della Corte costituzionale — costituisce già di per sé un primo sintomo, sia pure non dirimente, di un uso improprio della funzione legislativa, da cui può derivare un intrinseco difetto di ragionevolezza quanto alla retroattività del *novum* introdotto dalla norma asseritamente interpretativa (Corte costituzionale, sentenza n. 145 del 2022; *cfr.* anche le sentenze n. 133 del 2020, n. 108 del 2019 e n. 73 del 2017).

Si è infatti affermato che se i valori costituzionali in gioco sono quelli dell'affidamento dei consociati e della certezza dei rapporti giuridici, è di tutta evidenza che l'esegesi imposta dal legislatore, laddove assegni alle disposizioni interpretate un significato in esse già contenuto, riconoscibile come una delle loro possibili varianti di senso, influisce sul positivo apprezzamento sia della sua ragionevolezza sia della non configurabilità di una lesione dell'affidamento dei destinatari (sentenze n. 108 del 2019 e 73 del 2017).

Viceversa, la retroattività conseguente alla natura solo apparente di interpretazione autentica può disvelare l'intrinseca irragionevolezza della disposizione interpretata.

14.3. La Corte costituzionale ha peraltro costantemente confermato che l'erroneità dell'auto-qualificazione come norma interpretativa non è risolutiva ai fini dell'esito dello scrutinio di legittimità costituzionale.

Una disposizione innovativa con effetti retroattivi, ancorché qualificata di interpretazione autentica, non è, di per sé e in quanto tale, costituzionalmente illegittima.

Vale, in tal caso, il principio per cui il legislatore può approvare leggi con efficacia retroattiva purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Corte costituzionale sentenze n. 78 del 2012 e n. 311 del 2009).

Occorre pertanto verificare se le giustificazioni, poste alla base dell'intervento legislativo a carattere retroattivo, prevalgano rispetto ai valori, costituzionalmente tutelati, potenzialmente lesi da tale efficacia a ritroso (Corte costituzionale, sentenze n. 108 del 2019 e n. 173 del 2016).

Tali valori sono individuati nel legittimo affidamento dei destinatari della regolazione originaria, nel principio di certezza e stabilità dei rapporti giuridici, nel giusto processo e nelle attribuzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (Corte costituzionale, sentenze n. 104 e n. 61 del 2022, n. 210 del 2021, n. 133 del 2020 e n. 73 del 2017).

A fronte di tali valori, la Corte costituzionale, sulla scorta della giurisprudenza della CEDU, ha ritenuto che i soli motivi finanziari, volti a contenere la spesa pubblica o a reperire risorse per far fronte a esigenze eccezionali, non bastano a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso (sentenze n. 174 e n. 108 del 2019, n. 170 del 2013).

L'efficacia retroattiva della legge, finalizzata a preservare l'interesse economico dello Stato che sia parte di giudizi in corso, si pone infatti in contrasto con il principio di parità delle armi nel processo e con le attribuzioni costituzionalmente riservate all'autorità giudiziaria (Corte costituzionale, sentenze n. 12 del 2018 e n. 209 del 2010).

14.4. Nel caso in esame, alla luce dei principi testé richiamati, il Collegio reputa che le disposizioni retroattive censurate presentino gli indici sintomatici propri del vizio di irragionevolezza intrinseca.

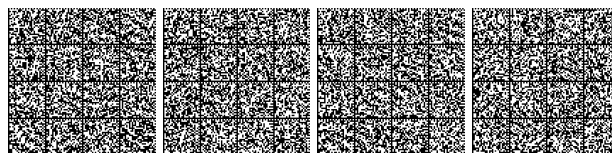
14.4.1. In primo luogo, non è possibile chiaramente rinvenire i «motivi imperativi di interesse generale» sottesi all'intervento in sanatoria, non potendo questi ricondursi *sic et simpliciter* alla volontà di evitare la soccombenza dell'amministrazione nel contenzioso all'epoca pendente, ovvero in quello che avrebbe potuto essere instaurato quale conseguenza dell'annullamento disposto dal giudice amministrativo.

In tal senso, l'appellante ha richiamato i lavori parlamentari dai quali è possibile percepire solo l'esplicito riferimento alla necessità di sterilizzare gli effetti della sentenza del Consiglio di Stato (*cfr., infra*, il par. 15 della presente ordinanza).

In secondo luogo, che non vi fossero ragioni sostanziali diverse da quella di dare una copertura legislativa alla regolamentazione del CIPE oggetto di annullamento, si ricava pianamente dal fatto che la stessa legge n. 449 del 1997 (ai commi 3 e 4 dell'art. 36), stabilisce, per il futuro, una regola sostanzialmente analoga a quella originaria, violata dal CIPE.

Se la norma interpretativa, corrispondente alle determinazioni del CIPE annullate in sede giurisdizionale, avesse contenuto parametri equilibrati e ragionevoli di regolazione dei prezzi c.d. «sorvegliati», non è chiaro perché quegli stessi parametri non siano stati confermati anche per il futuro, in quanto espressione dell'equo e ragionevole contemperamento degli interessi in gioco.

15. Un secondo possibile profilo di illegittimità costituzionale attiene alla violazione degli articoli 24, 111, 113 e 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultimo in relazione alla norma interposta di cui all'art. 6 della CEDU.



Nello specifico, esso si ricollega alla pendenza del contenzioso giudiziale ancora in essere al momento dell'entrata in vigore della legge n. 449 del 1997, stante la pendenza innanzi alla Corte di cassazione dell'impugnazione della sentenza di questo Consiglio di Stato n. 118 del 1997.

15.1. La giurisprudenza della Corte costituzionale è da tempo consolidata nel senso di ritenere che le norme della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali — nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione e applicazione — integrino, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, comma 1, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (*cf.* da ultimo, la sentenza della Corte costituzionale n. 145 del 2022, e la giurisprudenza ivi richiamata).

In particolare, secondo la Corte costituzionale, l'art. 24, primo comma, Cost., nel garantire il diritto inviolabile di agire in giudizio a tutela dei propri diritti e interessi legittimi, deve essere letto congiuntamente con l'art. 111 Cost. posto a presidio del giusto processo nonché con le ulteriori disposizioni della Carta poste a tutela delle attribuzioni dell'Autorità giudiziaria.

L'insieme di tali parametri converge nella tutela garantita dall'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Corte costituzionale, sentenza n. 145 del 2022, *cit.*).

La Corte europea dei diritti dell'uomo è costante nell'affermare che, seppure in linea di principio non è precluso al legislatore disciplinare, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, tuttavia, «il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall'art. 6 ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia» (sentenze 24 giugno 2014, Azienda agricola Silverfunghi sas e altri contro Italia, paragrafo 76; 25 marzo 2014, Biasucci e altri contro Italia, paragrafo 47; 14 gennaio 2014, Montalto e altri contro Italia, paragrafo 47; 7 giugno 2011, Agrati e altri contro Italia, paragrafo 58; pronunce tutte richiamate dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 145 del 2022, *cit.*).

Le leggi retroattive o di interpretazione autentica che intervengono in pendenza di giudizi di cui lo Stato è parte, in modo tale da influenzarne l'esito, comportano un'ingerenza nella garanzia del diritto a un processo equo e violano un principio dello stato di diritto garantito dall'art. 6 della Convenzione.

15.2. Tale orientamento è stato confermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo anche con specifico riferimento alle leggi di sanatoria.

Ad esempio, nella sentenza del 28 ottobre 1999, nel caso Zielinsky e Pradal c. Francia, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ha ritenuto la contrarietà al diritto convenzionale di una «*lois de validation*» e cioè una particolare tipologia di legge presente nell'ordinamento francese, attraverso la quale il legislatore convalida retroattivamente un atto che sia passibile di essere dichiarato nullo da un giudice o che sia già stato dichiarato nullo, al fine di evitare le conseguenze che potrebbero derivare dal suo annullamento.

15.3. Nel nostro ordinamento, la Corte costituzionale, come ricordato dall'appellante, ha chiarito che le leggi di sanatoria non sono costituzionalmente precluse in via di principio ma che, tuttavia, trattandosi di ipotesi eccezionali, la loro giustificazione deve essere sottoposta a uno scrutinio particolarmente rigoroso.

L'intervento legislativo in sanatoria può «essere ragionevolmente giustificato soltanto dallo stretto collegamento con le specifiche peculiarità del caso» (Corte costituzionale, 5 febbraio 1999 n. 14), tali da escludere che possa risultare arbitraria la sostituzione della disciplina generale — originariamente applicabile — con quella eccezionale successivamente emanata (sentenza n. 100 del 1987, nonché sentenze nn. 402 del 1993, 474 del 1988).

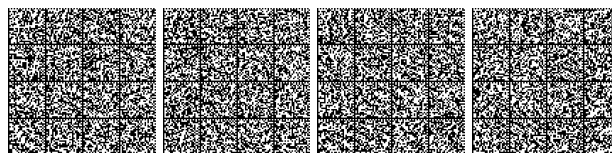
Siffatto scrutinio deve essere svolto «tanto sotto il rispetto del principio costituzionale di parità di trattamento, quanto sotto il profilo della salvaguardia da indebite interferenze nei confronti dell'esercizio della funzione giurisdizionale» (sentenza n. 94 del 1995; *cf.* anche la sentenza n. 346 del 1991).

15.4. Ciò posto, nella fattispecie, non è stato possibile individuare i «motivi imperativi d'interesse generale», diversi dalla salvaguardia del bilancio dello Stato, idonei a giustificare l'intervento del legislatore con efficacia retroattiva.

Il fine del legislatore sembra essere stato infatti solo quello di incidere sul giudizio di annullamento della delibera del CIPE del 25 febbraio 1994, e sulle sue potenziali conseguenze di carattere finanziario.

In tal senso, il Collegio non condivide quanto in precedenza affermato dalla Sezione, nella sentenza 1140 del 26 febbraio 2009, secondo cui non vi sarebbe stata la volontà di incidere su singole vicende processuali, bensì quella di tenere fermi, su larga scala, gli innumerevoli ed economicamente rilevanti rapporti che erano stati definiti in base ai previgenti criteri, essendo questi soggetti ad applicazione generale ed estesi a numerose categorie di operatori e di farmaci.

Tale argomentazione non tiene conto del fatto che il processo pendente riguardava in realtà proprio i rapporti con le maggiori imprese del settore farmaceutico, tutte ricorrenti in giudizio.



In ogni caso, gli unici elementi concreti circa la finalità perseguita sono reperibili negli atti parlamentari nei quali, come già accennato, è contenuto solo il riferimento alla necessità di «chiudere definitivamente con il passato in materia dei prezzi dei farmaci» ovvero di evitare «appositi accantonamenti volti a fronteggiare le spese per il suddetto contenzioso e di determinare così con maggiore esattezza gli oneri per la spesa farmaceutica» (così l'intervento del Sottosegretario dell'epoca in Commissione Bilancio della Camera dei deputati in data 6 dicembre 1997, riportato nel Resoconto stenografico, pag. 30).

Nella seduta della Camera dei deputati, n. 287 del 15 dicembre 1997, in merito all'approvazione dell'art. 31 (poi divenuto 36 nel testo definitivo della legge), fu approvato l'emendamento 31.65, volto ad introdurre l'attuale comma 2, dell'art. 36, proposto dal Governo.

In quell'occasione, il Ministro della Sanità dell'epoca si limitò ad affermare che il comma era previsto al fine di rafforzare l'interpretazione data dall'art. 36 «in seguito alla sentenza del Consiglio di Stato, che si considera non applicata fino all'entrata in vigore del nuovo metodo di calcolo del prezzo medio europeo da parte del Cipe» (Resoconto stenografico, pag. 21).

Come in precedenza evidenziato, però, considerazioni di natura finanziaria non possono, da sole, autorizzare il potere legislativo a sostituirsi al giudice nella definizione delle controversie (Corte EDU, sentenze 29 marzo 2006, Scordino contro Italia, paragrafo 132; 31 maggio 2011, Maggio contro Italia, paragrafo 47; 15 aprile 2014, Stefanetti e altri contro Italia, paragrafo 39, sentenze ancora da ultimo richiamate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 145 del 2022, cit.).

16. In definitiva, quanto sopra argomentato giustifica la valutazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, commi da 1 a 3, della legge n. 449 del 1997, in relazione agli articoli 3, 24, 111, 113, 117, comma 1 (in relazione all'art. 6 della CEDU) della Costituzione.

Si rende conseguentemente necessaria la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale, affinché si pronunci sulla questione.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione quarta), non definitivamente pronunciando sull'appello n. 1968 del 2016:

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, commi da 1 a 3, della legge n. 449 del 1997, in relazione agli articoli 3, 24, 111, 113, 117, comma 1 (in relazione all'art. 6 della CEDU) della Costituzione;

2) dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

3) rinvia ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente pronuncia;

4) ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 14 dicembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Gambato Spisani, Presidente;

Raffaello Sestini, consigliere;

Silvia Martino, consigliere, estensore;

Sergio Zeuli, consigliere;

Ugo De Carlo, consigliere.

Il Presidente: GAMBATO SPISANI

L'estensore: MARTINO

23C00077

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2023-GUR-017) Roma, 2023 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 4,00

