

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 161° - Numero 44

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 28 ottobre 2020

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. 222. Sentenza 22 settembre - 23 ottobre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Veneto - Rilascio di concessioni per l'uso del demanio marittimo a finalità turistico-ricreativa - Nuovo aggiudicatario - Rilascio subordinato alla corresponsione di un indennizzo a favore del concessionario uscente - Determinazione del relativo ammontare - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33, art. 54, commi 2, 3, 4 e 5.
- Costituzione, art. 117, comma 2, lettere e) ed l)..... Pag. 1

N. 223. Sentenza 23 settembre - 23 ottobre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione forzata - Esecuzione nei confronti degli enti locali - Somme di denaro destinate al pagamento di retribuzioni e oneri previdenziali, delle rate di mutui e prestiti obbligazionari nonché all'espletamento dei servizi pubblici indispensabili - Impignorabilità - Inopponibilità nei confronti dei creditori "qualificati" - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio di eguaglianza, ingiustificata disparità di trattamento - Non fondatezza della questione.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 159.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1. Pag. 7

N. 224. Sentenza 7 - 27 ottobre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Personale della Polizia di Stato - Promozione per merito straordinario al ruolo di vice sovrintendente - Decorrenza dei soli effetti giuridici alla data del verificarsi dei fatti ritenuti meritori, anziché a quella più favorevole riconosciuta al personale che ha conseguito la medesima qualifica all'esito di selezione o concorso - Violazione del principio di uguaglianza e di imparzialità dell'azione amministrativa - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335, art. 75, primo comma.
- Costituzione, artt. 3, primo e secondo comma, e 97, primo comma..... Pag. 13

N. 225. Ordinanza 23 settembre - 27 ottobre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Competenza e giurisdizione - Opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici - Competenza territoriale del giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto, anche quando l'ingiunzione sia stata emessa dal soggetto cui è affidato il servizio della riscossione avente sede in un circondario diverso da quello in cui si trova la sede dell'ente locale concedente - Denunciata violazione del diritto di azione - Manifesta inammissibilità della questione.

- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, art. 32, comma 2.
- Costituzione, art. 24..... Pag. 21



N. 226. Ordinanza 7 - 27 ottobre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Trasporto - Norme della Regione Puglia - Trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 39, artt. 5, commi 1, 2, 5 e 6, 11, comma 1, 12, comma 2, 13, comma 1, e 14.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere *m*) ed *e*).....

Pag. 24

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 80. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 settembre 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Polizia mortuaria - Norme della Regione Puglia - Modifiche alla legge regionale n. 34 del 2008 (Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri) - Funzioni e compiti dei Comuni - Attribuzione ai Comuni della facoltà di approvare, sentita la ASL competente, la costruzione di nuovi cimiteri, l'ampliamento di quelli esistenti o la costruzione di crematori, a una distanza inferiore ai duecento metri dai centri abitati - Attribuzione ai Comuni della facoltà di approvare, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, sentita la ASL competente, la costruzione di case del commiato e case funerarie.

Sanità pubblica - Polizia mortuaria - Norme della Regione Puglia - Modifiche alla legge regionale n. 34 del 2008 (Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri) - Disposizioni sui filtri per il trattamento dei gas derivanti dalla decomposizione.

- Legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 16 (“Modifiche alla legge regionale 15 dicembre 2008, n. 34 (Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio), disposizioni attuative della legge regionale 29 dicembre 2017, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2018 e bilancio pluriennale 2018-2020 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2018)) e disposizioni varie in materia di opere pubbliche”), artt. 1, commi 1 e 2; e 2, comma 1.....

Pag. 27

N. 81. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 settembre 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 9 del 2017 - Responsabile sanitario - Previsione che il limite di età massimo previsto per lo svolgimento della relativa funzione è quello previsto dalla vigente normativa nazionale di riferimento, fatta eccezione per gli ambulatori specialistici non accreditati.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 9 del 2017 - Procedure di accreditamento - Previsione che le strutture pubbliche e private, tra le altre, possono richiedere con unica istanza il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio e dell'accreditamento istituzionale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di fabbisogno di RMN grandi macchine e RMN a basso campo “dedicate” o “open di nuova generazione” - Modifiche alla legge regionale n. 9 del 2017 - Accreditamento istituzionale e obbligatorietà del possesso dei requisiti - Previsione di ipotesi in cui l'autorizzazione all'esercizio produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale.



Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Norme in materia di incarichi a tempo determinato - Personale già titolare di contratto, ovvero di incarico a tempo indeterminato, presso aziende o enti del Servizio sanitario nazionale e in servizio a tempo determinato, alla data del 31 dicembre 2019, presso una azienda o ente del Servizio sanitario della Regione Puglia - Prevista conferma nei ruoli di quest'ultima a tempo indeterminato.

- Legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria), art. 1, commi 11 e 13; 9; e 10, comma 1.....

Pag. 33

- N. **82.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 settembre 2020 (della Regione Veneto)

Enti locali - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni nella legge 17 luglio 2020, n. 77 - Misure destinate in favore degli enti territoriali - Istituzione di un fondo, presso il Ministero dell'interno, in favore dei Comuni delle Province di cui al comma 6 dell'art. 18 del d.l. n. 23 del 2020, nonché dei Comuni dichiarati zona rossa sulla base di provvedimenti statali o regionali, entro il 3 maggio 2020 per almeno trenta giorni consecutivi - Avviso di rettifica, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale-serie generale del 20 maggio 2020, n. 129, nella parte in cui, all'art. 112, sopprime, nella rubrica, le parole "e comuni dichiarati zona rossa" e, al comma 1, primo periodo, le parole "nonché i comuni dichiarati zona rossa, sulla base di provvedimenti statali o regionali, entro il 3 maggio 2020 per almeno trenta giorni consecutivi" - Riconoscimento al Comune di San Colombano al Lambro di un contributo pari a 500.000 euro per l'anno 2020 - Istituzione di un fondo per i Comuni particolarmente danneggiati dall'emergenza sanitaria da COVID-19, non compresi tra quelli previsti dall'art. 112 del d.l. n. 34 del 2020, convertito, con modificazioni, nella legge n. 77 del 2020.

- Legge 17 luglio 2020, n. 77 [*recte*: Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77], artt. 112, commi 1 (nel testo risultante dalla rettifica operata dall'Avviso pubblicato sulla G.U. del 20 maggio 2020, n. 129), e 1-bis; e 112-bis.....

Pag. 37

- N. **83.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 settembre 2020

Ambiente - Caccia - Norme della Regione Toscana - Gestione faunistico venatoria degli ungulati - Modifiche alla legge regionale n. 3 del 1994 - Previsione che nei parchi regionali e nelle aree protette, di cui alla legge regionale n. 30 del 2015, il soggetto gestore adotta piani di controllo degli ungulati - Previsione dell'intervento della Giunta regionale in caso di inadempienza e in presenza di danni alla produzione agricola, anche nelle aree limitrofe.

Ambiente - Caccia - Norme della Regione Toscana - Controllo della fauna selvatica - Disciplina del regime di deroga previsto dall'art. 9 della direttiva 2009/147/CE - Modifiche della legge regionale n. 3 del 1994 - Previsione che il limite al prelievo delle specie in deroga non si cumula con il numero totale di capi di fauna migratoria stabilito dall'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 20 del 2002.

- Legge della Regione Toscana 29 giugno 2012, n. 22 [*recte*: 15 luglio 2020, n. 61] (Gestione e tutela della fauna selvatica sul territorio regionale. Modifiche alla l.r. 3/1994), artt. 24 e 30.....

Pag. 45



N. 149. Ordinanza della Camera arbitrale presso l'Autorità nazionale anticorruzione - ANAC dell'8 luglio 2020

Consorzi - Norme della Regione Calabria - Modifiche alla legge regionale n. 24 del 2013 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità) - Previsione dell'assoggettabilità a liquidazione coatta amministrativa del Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive (CORAP) - Disciplina della procedura concorsuale - Rinvio a specifiche disposizioni del regio decreto n. 267 del 1942.

- Legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 47 (Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 e principi generali per la costituzione dell'Agenzia Regionale Sviluppo aree industriali), art. 1.....

Pag. 47

N. 150. Ordinanza del Tribunale di Genova del 4 aprile 2020

Ordinamento giudiziario - Norme in materia di indennità spettanti ai giudici onorari di tribunale e ai vice procuratori onorari - Modifiche al decreto legislativo n. 273 del 1989 - Previsione che ai giudici onorari di tribunale spetta un'indennità di euro 98 per le attività di udienza svolte nello stesso giorno nonché una ulteriore equipollente, ove il complessivo impegno lavorativo per tali attività superi le cinque ore.

- Decreto-legge 2 ottobre 2008, n. 151 (Misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina), convertito, con modificazioni, nella legge 28 novembre 2008, n. 186, art. 3-bis, comma 1, lettera a), sostitutiva del comma 1 dell'art. 4 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 449, recante norme per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale ed a quello a carico degli imputati minorenni).....

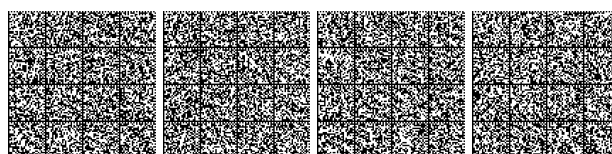
Pag. 56

N. 151. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 21 maggio 2020

Procedimento civile - Onere delle spese processuali - Previsione che il giudice, con la sentenza che chiude il processo davanti a lui, condanna la parte soccombente al rimborso delle spese a favore dell'altra parte - Preclusione per il giudice di addebitare, in tutto o in parte, il costo della consulenza tecnica (CTU) a carico di una parte diversa da quella ricorrente, nel procedimento di consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione di lite previsto in relazione alle controversie di risarcimento del danno derivante da responsabilità sanitaria.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)"), art. 8, in combinato disposto con l'art. 91 del codice di procedura civile, con l'art. 8, commi 1 e 2, della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie) e con gli artt. 669-quaterdecies e 669-septies del codice di procedura civile.....

Pag. 61



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 222

Sentenza 22 settembre - 23 ottobre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Veneto - Rilascio di concessioni per l'uso del demanio marittimo a finalità turistico-ricreativa - Nuovo aggiudicatario - Rilascio subordinato alla corresponsione di un indennizzo a favore del concessionario uscente - Determinazione del relativo ammontare - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33, art. 54, commi 2, 3, 4 e 5.
- Costituzione, art. 117, comma 2, lettere *e*) ed *l*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

Giudici : Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 54, commi 2, 3, 4 e 5, della legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto nel procedimento vertente tra la Bipark srl e altra e il Comune di San Michele al Tagliamento e altro, con ordinanza del 27 maggio 2019, iscritta al n. 143 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti l'atto di costituzione della Cestari srl, nonché l'atto di intervento della Regione Veneto;
udito nell'udienza pubblica del 22 settembre 2020 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;
uditi gli avvocati Massimo Carlin per la Cestari srl, Mario Bertolissi e Andrea Manzi per la Regione Veneto;
deliberato nella camera di consiglio del 22 settembre 2020.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 27 maggio 2019 (r.o. n. 143 del 2019), il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 54, commi 2, 3, 4 e 5, della legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione.

Le norme censurate attengono alla disciplina delle concessioni del demanio marittimo a finalità turistico-ricreative, tra cui gli stabilimenti balneari, e, più in particolare, alla regolamentazione della procedura comparativa che sovrintende al rilascio, alla modifica e al rinnovo delle concessioni.

2.- Per la parte interessata dall'ordinanza di rimessione, dette norme prevedono: che la procedura di rilascio di nuove concessioni sia subordinata al pagamento di un indennizzo in favore del concessionario uscente (comma 2); che, a tale scopo, il Comune competente debba acquisire dall'originario concessionario una «perizia di stima asseverata di un professionista abilitato da cui risulti l'ammontare del valore aziendale dell'impresa insistente sull'area oggetto della concessione», pubblicandola poi all'interno dell'avviso di gara (comma 3); che le domande di nuova concessione siano corredate «a pena di esclusione dalla procedura comparativa, da atto unilaterale d'obbligo in ordine alla corresponsione, entro trenta giorni dalla comunicazione di aggiudicazione della concessione, di indennizzo», e che il rilascio della concessione sia condizionato al pagamento dell'indennizzo, in mancanza del quale si procederà all'aggiudicazione «nei confronti del soggetto utilmente collocato in graduatoria e fino all'esaurimento della stessa» (comma 4); che la misura dell'indennizzo al gestore uscente sia pari al novanta per cento dell'ammontare del valore risultante dalla citata perizia di stima (comma 5).

3.- Il giudizio principale è stato promosso dalla Bipark srl, che ha impugnato l'avviso di gara per l'aggiudicazione della concessione relativa ad un tratto di arenile sito nel territorio del Comune di San Michele al Tagliamento, già affidato in concessione alla Villaggio Turistico Internazionale srl, deducendo, fra l'altro, l'illegittimità costituzionale della norma regionale che prescrive l'obbligo di versare un indennizzo in favore del concessionario uscente, ed assumendone un conseguente effetto invalidante su tutti gli atti della procedura.

4.- In ordine alla rilevanza delle questioni, il rimettente ha osservato che la ricorrente ha interesse a partecipare alla gara senza dover corrispondere alcun indennizzo; in tal senso, ha specificato che non assume alcun rilievo il fatto che la società non abbia presentato la domanda di partecipazione alla procedura comparativa, essendo quest'ultima condizionata all'assunzione di un obbligo unilaterale della cui fonte essa aveva dedotto l'illegittimità.

4.1.- Il rimettente ha, poi, specificato che l'interesse della ricorrente sussiste quantunque nella specie non si verta in ipotesi di «rilascio di nuove concessioni», cui parrebbe esclusivamente riferirsi il comma 2 del censurato art. 54; infatti, benché il caso di specie riguardi il rinnovo di una concessione già scaduta (senza che il concessionario si sia avvalso della prevista facoltà di proroga), «la previsione dell'indennizzo dovuto dall'aggiudicatario al gestore uscente dell'area del demanio marittimo si applica in tutti i casi in cui vi siano investimenti effettuati da quest'ultimo e non ancora ammortizzati», e dunque in ogni procedura volta all'aggiudicazione di una concessione, a prescindere dalla novità della stessa.

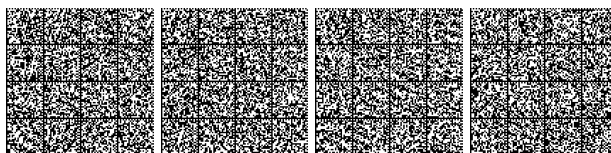
4.2.- Infine, il TAR Veneto ha escluso che possa costituire impedimento alla valutazione positiva di rilevanza il fatto che la ricorrente non abbia convenuto in giudizio la Regione Veneto, benché fra gli atti della procedura impugnata vi fosse un atto di quest'ultima; la relativa impugnazione, infatti, era stata proposta in forma meramente eventuale.

5.- Quanto al profilo della non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ha denunziato l'illegittimità delle norme con riferimento a due distinti parametri.

5.1.- In primo luogo, ha sostenuto che la previsione di un indennizzo a favore del gestore uscente comporterebbe l'invasione della competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Ha richiamato, al riguardo, il dettato dell'art. 16, comma 4, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), ove è disposto, fra l'altro, che la procedura di selezione volta al rilascio di un titolo per una determinata attività di servizi non stabilisca che siano accordati vantaggi al prestatore uscente.

Secondo il rimettente, una tale disposizione non esclude che, al momento della cessazione del rapporto, possa essere riconosciuta una forma di ammortamento degli investimenti effettuati dal concessionario uscente, soprattutto in relazione al periodo in cui egli poteva confidare sulla stabilità del titolo concessorio, in forza del cosiddetto diritto di insistenza o delle proroghe accordategli *ope legis*; nel caso di specie, tuttavia, il riconoscimento di un indennizzo pari al novanta per cento «di una grandezza dai contorni incerti ed indeterminati, quale “il valore aziendale dell'impresa



insistente sull'area oggetto della concessione"», costituirebbe «un'eccessiva barriera a discapito dei nuovi entranti nel settore economico di interesse» e contrasterebbe con l'esigenza di garantire parità di trattamento ed uniformità di condizioni di mercato sull'intero territorio nazionale, che può essere assicurata solo dal legislatore statale.

In definitiva, ad avviso del rimettente l'obbligo di versare un indennizzo al gestore uscente inciderebbe sulle possibilità di accesso al mercato, costituendo per molte imprese un disincentivo a partecipare alla procedura concorsuale per l'affidamento.

5.2.- Sotto altro profilo, la previsione di un indennizzo costituirebbe violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost., interessando anche la materia «ordinamento civile».

Per un verso, infatti, detta previsione andrebbe ricondotta al «principio civilistico del divieto di arricchimenti ingiustificati», in quanto, «pur inserendosi all'interno della disciplina pubblicistica di una procedura ad evidenza pubblica, attiene al rapporto - di schietto sapore privatistico - tra due soggetti (il gestore uscente e il subentrante) disciplinato dalle comuni regole civilistiche».

Per altro verso, essa comporterebbe una deroga all'art. 49 del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione), a mente del quale, salvo che sia diversamente stabilito nel titolo, l'estinzione del rapporto concessorio determina l'acquisizione al demanio delle opere non amovibili realizzate dal concessionario, senza alcun compenso o rimborso.

6.- Con atto depositato il 10 ottobre 2019 è intervenuta nel giudizio la Regione Veneto.

6.1.- Dopo aver preliminarmente ricostruito l'evoluzione della disciplina delle concessioni demaniali marittime, la Regione ha richiamato le posizioni assunte sul tema dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui tale disciplina investe diversi ambiti materiali, alcuni dei quali rientrano nelle competenze primarie delle Regioni (come le materie «turismo» e «governo del territorio»); ha quindi rilevato che, in un contesto normativo statale nel quale l'adeguamento ai principi del diritto dell'Unione europea si presenta ancora incompiuto, l'intervento regionale si era reso necessario per tutelare le componenti economico-aziendali del concessionario uscente, così come - peraltro - prescritto dalla stessa Direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, evocata nell'ordinanza di rimessione.

Quest'ultima, infatti, riconosce, al considerando n. 62, la necessità di «garantire l'ammortamento degli investimenti e la remunerazione equa dei capitali investiti» dal gestore uscente, e, all'art. 12, attribuisce agli Stati la possibilità di tener conto, nell'ambito delle procedure di selezione, di motivi di interesse generale, fra i quali dovrebbe farsi rientrare anche la remunerazione dei concessionari uscenti, onde evitare un ingiustificato arricchimento dei subentranti.

In via ulteriormente preliminare, pertanto, la Regione ha chiesto a questa Corte di disporre la restituzione degli atti al giudice *a quo*, onde consentirgli di interpellare in via pregiudiziale la Corte di giustizia dell'Unione europea, «chiedendo se gli artt. 49 e 56 TFUE e l'articolo 12 della Direttiva servizi ostino ad una normativa nazionale o regionale che riconosca un'adeguata remunerazione dei capitali investiti dal concessionario uscente, configurando questi un "indebito vantaggio" al prestatore uscente [...] ovvero se questo genere di misure sia consentito dal diritto sovranazionale»; in alternativa, ha chiesto di rivolgere il medesimo interpello onde accertare la possibile contrarietà al diritto dell'Unione Europea dell'art. 49 cod. nav., nella parte in cui esclude ogni rimborso a favore del concessionario uscente che abbia realizzato opere inamovibili destinate ad essere acquisite al demanio.

Con riguardo a tale ultima norma, peraltro, la Regione ha adombrato la possibilità che questa Corte sollevi d'ufficio questioni di legittimità costituzionale «per contrarietà agli artt. 2, 3, 41 e 42 della Costituzione».

La Regione Veneto ha, infine, eccepito l'inammissibilità della seconda questione, in quanto formulata in termini generici e non sorretta da adeguata motivazione.

6.2.- Quanto al merito delle censure, la Regione ha eccepito l'infondatezza della prima questione, poiché, in un quadro di sempre più accentuato "federalismo demaniale", la previsione di un indennizzo a favore del gestore uscente era volta a conferire tutela alle imprese operanti in ambito locale; ha quindi sostenuto che l'eventuale ablazione delle norme censurate avrebbe comportato un'indebita compressione della competenza legislativa regionale nella materia «governo del territorio», a fronte di un'eccessiva estensione della materia «tutela della concorrenza».

7.- Con atto depositato il 14 ottobre 2019 si è costituita nel giudizio di legittimità costituzionale la Cestari srl, interveniente ad adiuvandum nel giudizio principale, chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate, sulla base dei precedenti di questa Corte (sono richiamate le sentenze n. 109 del 2018, n. 157 e n. 107 del 2017) che avevano ritenuto illegittime, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., alcune disposizioni regionali che prevedevano indennizzi a favore del concessionario uscente.

8.- Le parti costituite hanno poi depositato memorie in prossimità dell'udienza.



8.1.- La Regione Veneto, nel ribadire le proprie argomentazioni, ha rilevato che nel frattempo era entrato in vigore l'art. 182, comma 2, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, ove è stabilito che «per le necessità di rilancio del settore turistico e al fine di contenere i danni, diretti e indiretti, causati dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, le amministrazioni competenti non possono avviare o proseguire, a carico dei concessionari che intendono proseguire la propria attività mediante l'uso di beni del demanio marittimo, lacuale e fluviale, i procedimenti amministrativi per la devoluzione delle opere non amovibili, di cui all'articolo 49 del codice della navigazione, per il rilascio o per l'assegnazione, con procedure di evidenza pubblica, delle aree oggetto di concessione alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

Secondo la Regione, una siffatta proroga delle concessioni in essere, e dei connessi procedimenti di cui all'art. 49 cod. nav., sarebbe idonea ad «incidere sulla rilevanza della questione sollevata dal TAR Veneto, determinando a monte la sopravvenuta carenza di interesse alla decisione nel giudizio *a quo*»; di qui la richiesta di declaratoria di inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, o quantomeno di restituzione degli atti al rimettente per una nuova valutazione del presupposto della rilevanza.

8.2.- Nella sua memoria illustrativa, la Cestari srl ha insistito nelle proprie argomentazioni, ribadendo la richiesta di accoglimento delle questioni sollevate.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 54, commi 2, 3, 4 e 5, della legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), della Costituzione.

Le norme censurate, nel disciplinare le modalità di svolgimento della procedura comparativa per il rilascio delle concessioni per l'uso del demanio marittimo a finalità turistico-ricreativa, tra cui gli stabilimenti balneari, prevedono, in particolare, il pagamento di un indennizzo in favore del gestore uscente quale condizione per l'aggiudicazione della concessione al subentrante, a pena di esclusione; determinano, inoltre, l'ammontare del relativo importo in misura pari al novanta per cento del valore dell'azienda del gestore uscente, come asseverato sulla base di una perizia giurata da inserire fra gli atti dell'avviso di gara.

1.1.- Secondo il rimettente, tali norme invaderebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», contrastando con il disposto dell'art. 16, comma 4, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), che, nel disciplinare le procedure di selezione, impedisce l'attribuzione di qualsiasi vantaggio al concessionario uscente.

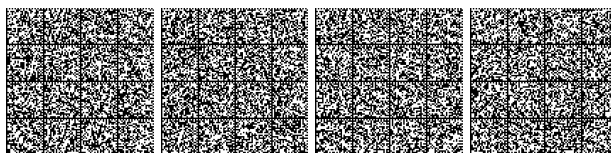
In ogni caso, esse non garantirebbero la parità di trattamento e l'uniformità delle condizioni del mercato nel settore di riferimento, incidendo sulle possibilità di accesso al titolo concessorio: obiettivi, questi, che solo la legge statale può assicurare, nell'esercizio della competenza esclusiva in materia.

1.2.- Le norme censurate, inoltre, intersecherebbero la competenza esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile»: l'imposizione di un indennizzo a carico del nuovo concessionario sarebbe infatti, per un verso, riconducibile al principio civilistico del divieto di arricchimenti ingiustificati, e, per altro verso, darebbe luogo ad una deroga all'art. 49 del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Approvazione definitiva del Codice della navigazione), che prevede l'acquisizione al demanio delle sole opere non amovibili realizzate dal concessionario uscente, senza alcun compenso o rimborso in suo favore.

2.- La Regione Veneto, intervenuta in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, assumendo che la ricorrente nel giudizio principale avrebbe perduto l'interesse ad agire in seguito alle modifiche intervenute sulla complessiva disciplina delle concessioni demaniali marittime per effetto dell'art. 182, comma 2, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77; in subordine, ha chiesto che sia disposta la restituzione degli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione della rilevanza.

2.1.- Entrambe le eccezioni sono infondate.

2.2.- Per la parte invocata dall'ente intervenuto, la norma in questione così dispone: «[f]ermo restando quanto disposto nei riguardi dei concessionari dall'articolo 1, commi 682 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, per le necessità di rilancio del settore turistico e al fine di contenere i danni, diretti e indiretti, causati dall'emergenza



epidemiologica da COVID-19, le amministrazioni competenti non possono avviare o proseguire, a carico dei concessionari che intendono proseguire la propria attività mediante l'uso di beni del demanio marittimo, lacuale e fluviale, i procedimenti amministrativi per la devoluzione delle opere non amovibili, di cui all'articolo 49 del codice della navigazione, per il rilascio o per l'assegnazione, con procedure di evidenza pubblica, delle aree oggetto di concessione alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

La norma in questione, pertanto, richiama in premessa il contenuto della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), nella parte in cui dispone che la durata delle concessioni dei beni demaniali marittimi «vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge» sia prorogata di quindici anni (art. 1, commi 682 e 683); quindi stabilisce che, per il medesimo periodo, restino sospesi i procedimenti di rilascio o di assegnazione delle aree oggetto di tali concessioni, laddove i concessionari intendano proseguire la loro attività.

2.3.- Secondo la Regione Veneto, la proroga della concessione e la sospensione del procedimento di rilascio dell'area sarebbero applicabili anche al rapporto oggetto del giudizio principale, determinando così la sopravvenuta carenza di interesse alla decisione in capo alla società che aveva impugnato il relativo avviso di gara.

Tale profilo è tuttavia estraneo al giudizio incidentale, i cui requisiti di ammissibilità, con riguardo alle condizioni dell'azione nell'ambito del processo principale, debbono essere valutati con riferimento al tempo di adozione dell'ordinanza di remissione, senza che assumano rilievo circostanze sopravvenute (*ex plurimis* sentenze n. 85 del 2020 e n. 264 del 2017).

L'eccezione di inammissibilità della questione è, pertanto, infondata.

2.4.- Né, del resto, la proroga *ex lege* delle concessioni balneari può assumere rilievo in questa sede come *jus superveniens*, così da imporre un riesame della rilevanza delle questioni da parte del giudice rimettente, come richiesto dalla Regione Veneto.

Infatti, la modifica normativa potrebbe interferire sulle disposizioni censurate solo se il concessionario uscente avesse manifestato l'intento di proseguire la propria attività; ma tale circostanza di fatto non è neppure stata allegata dalla Regione, mentre è incontestato il dato secondo cui lo stesso concessionario non si è avvalso della facoltà di proroga della concessione, quantunque attribuitagli *ex lege*.

3.- Passando al merito, la prima questione è fondata.

3.1.- Questa Corte ha più volte affermato che la disciplina delle concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale, sia regionale, ma che particolare rilevanza, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento delle concessioni, «assumono i principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale» (sentenze n. 86 del 2019 e n. 40 del 2017); principi corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

A tale proposito, un ruolo centrale è svolto dal citato art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, che - attuando il contenuto dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno - prescrive la predeterminazione dei criteri e delle modalità atti ad assicurare l'imparzialità delle procedure di selezione per l'assegnazione dei titoli concessori e, per i profili inerenti alla presente fattispecie, dispone che non possano essere «accordati vantaggi al prestatore uscente».

3.2.- In tale quadro si collocano le disposizioni oggetto di censura.

Esse, infatti, prevedono il riconoscimento di un indennizzo, in favore del gestore uscente, al momento della cessazione delle concessioni demaniali marittime, differenziando la disciplina della Regione Veneto da quella prevista per il resto del territorio nazionale.

La legge statale, infatti, non assegna alcun rilievo alle componenti economico-aziendali dell'impresa del concessionario uscente, in caso di definizione del rapporto; ciò vale, come si è detto, anche per il caso in cui questi abbia realizzato opere non amovibili, che in base all'art. 49 cod. nav. possono essere acquisite al demanio senza alcun compenso o rimborso, ovvero senza oneri che gravino sul subentrante.

3.3.- Con il meccanismo delineato dalle norme censurate, il subentro nel rapporto concessorio è condizionato al pagamento di un indennizzo in favore del concessionario uscente; e tale meccanismo, all'evidenza, influisce «sulle possibilità di accesso al mercato di riferimento e sulla uniforme regolamentazione dello stesso, potendo costituire, per le imprese diverse dal concessionario uscente, un disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all'affidamento» (sentenza n. 157 del 2017).

Di qui la violazione del parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

3.4.- Le contrarie argomentazioni della Regione Veneto non possono essere condivise.

Ed infatti, anche a voler ipotizzare, in linea del tutto astratta, che le disposizioni in questione siano riconducibili alla materia «governo del territorio», in quanto funzionali, come affermato dalla Regione, a obiettivi di «federalismo demaniale», dev'essere ribadito che, secondo il costante orientamento di questa Corte, le norme che stabiliscono i criteri



e le modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime sono riconducibili alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ed «in siffatta competenza esclusiva, le pur concorrenti competenze regionali trovano così un limite insuperabile» (sentenze n. 161 del 2020 e n. 109 del 2018).

Il fatto, poi, che la stessa normativa dell'Unione europea consenta ai legislatori nazionali di adottare garanzie per l'ammortamento degli investimenti effettuati dal gestore uscente non permette, in sé solo, alle Regioni di alterare le modalità con cui il legislatore statale, nell'ambito della sua competenza esclusiva, ha inteso dare attuazione a detta prerogativa; né alla Regione è consentito di intervenire quando il legislatore non si sia avvalso di questa possibilità, tenuto conto che, ai fini di tale attuazione, assume rilievo il riparto costituzionale delle competenze (art. 117, quinto comma, Cost.).

Per tale assorbente ragione non può avere seguito l'ulteriore richiesta formulata dalla Regione Veneto di disporre la restituzione degli atti al giudice *a quo*, onde consentirgli di interpellare in via pregiudiziale la Corte di giustizia dell'Unione europea, «chiedendo se gli artt. 49 e 56 TFUE e l'articolo 12 della Direttiva servizi ostino ad una normativa nazionale o regionale che riconosca un'adeguata remunerazione dei capitali investiti dal concessionario uscente, configurando questi un "indebito vantaggio" al prestatore uscente [...] ovvero se questo genere di misure sia consentito dal diritto sovranazionale», né quella, avanzata in via alternativa, di rivolgere il medesimo interpello onde accertare la possibile contrarietà al diritto dell'Unione Europea dell'art. 49 cod. nav., nella parte in cui esclude ogni rimborso a favore del concessionario uscente che abbia realizzato opere inamovibili destinate ad essere acquisite al demanio.

Con riguardo a tale ultima norma, inoltre, non sussistono nemmeno, per evidente mancanza di pregiudizialità, le condizioni perché questa Corte - come pure richiesto dalla stessa Regione - sollevi d'ufficio questione di legittimità costituzionale «per contrarietà agli artt. 2, 3, 41 e 42 della Costituzione».

L'intervento del legislatore regionale, infine, non è consentito neppure nella lamentata situazione di inerzia del legislatore statale.

Questa Corte, in fattispecie analoga alla presente quanto all'incisione della posizione del gestore uscente, ha affermato che «l'enunciata finalità di tutelare [...] l'affidamento e la certezza del diritto degli operatori locali, non vale ad escludere il vulnus arrecato dalla disposizione in esame alla competenza esclusiva dello Stato, in materia di tutela della concorrenza», poiché spetta unicamente allo Stato di «disciplinare in modo uniforme le modalità e i limiti della tutela dell'affidamento dei titolari delle concessioni già in essere nelle procedure di selezione per il rilascio di nuove concessioni» (sentenza n. 1 del 2019).

4.- Resta assorbita la questione formulata con riferimento al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, commi 2, 3, 4 e 5, della legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 settembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 ottobre 2020.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 223

Sentenza 23 settembre - 23 ottobre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione forzata - Esecuzione nei confronti degli enti locali - Somme di denaro destinate al pagamento di retribuzioni e oneri previdenziali, delle rate di mutui e prestiti obbligazionari nonché all'espletamento dei servizi pubblici indispensabili - Impignorabilità - Inopponibilità nei confronti dei creditori "qualificati" - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio di eguaglianza, ingiustificata disparità di trattamento - Non fondatezza della questione.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 159.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

Giudici : Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

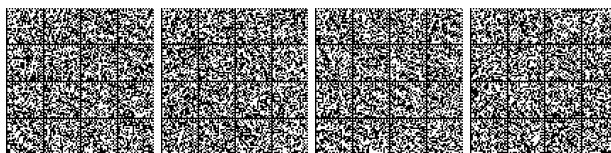
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 159 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), promosso dal Giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Napoli Nord nel procedimento vertente tra la Banca Farmafactoring spa (già Farmafactoring spa) e il Comune di Sant'Antimo e altro, con ordinanza del 2 maggio 2019, iscritta al n. 13 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 23 settembre 2020 il Giudice relatore Luca Antonini;
deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza depositata il 2 maggio 2019, il Giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Napoli Nord ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 24 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, entrambi ratificati e resi esecutivi con legge 4 agosto 1955, n. 848 - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 159 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» (d'ora innanzi: anche TUEL).



Tale disposizione così recita: «1. Non sono ammesse procedure di esecuzione e di espropriazione forzata nei confronti degli enti locali presso soggetti diversi dai rispettivi tesorieri. Gli atti esecutivi eventualmente intrapresi non determinano vincoli sui beni oggetto della procedura espropriativa. 2. Non sono soggette ad esecuzione forzata, a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio dal giudice, le somme di competenza degli enti locali destinate a: a) pagamento delle retribuzioni al personale dipendente e dei conseguenti oneri previdenziali per i tre mesi successivi; b) pagamento delle rate di mutui e di prestiti obbligazionari scadenti nel semestre in corso; c) espletamento dei servizi locali indispensabili. 3. Per l'operatività dei limiti all'esecuzione forzata di cui al comma 2 occorre che l'organo esecutivo, con deliberazione da adottarsi per ogni semestre e notificata al tesoriere, quantifichi preventivamente gli importi delle somme destinate alle suddette finalità. 4. Le procedure esecutive eventualmente intraprese in violazione del comma 2 non determinano vincoli sulle somme né limitazioni all'attività del tesoriere. 5. I provvedimenti adottati dai commissari nominati a seguito dell'esperimento delle procedure di cui all'articolo 37 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e di cui all'articolo 27, comma 1, numero 4, del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, emanato con regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, devono essere muniti dell'attestazione di copertura finanziaria prevista dall'articolo 151, comma 4, e non possono avere ad oggetto le somme di cui alle lettere a), b) e c) del comma 2, quantificate ai sensi del comma 3».

La disposizione è censurata nella parte in cui non esclude che la impignorabilità da essa stabilita sia opponibile a coloro che vantano crediti riconducibili a una delle finalità indicate al suo comma 2.

2.- Le questioni sono sorte nell'ambito di un procedimento di pignoramento presso il terzo tesoriere dell'ente locale esecutato.

In punto di rilevanza, riferisce il rimettente che il tesoriere dell'ente locale, rendendo la dichiarazione di terzo, ha rappresentato l'esistenza di una deliberazione di quantificazione delle somme sottratte all'esecuzione forzata, adottata ai sensi del comma 3 dell'art. 159 del TUEL e opponibile al creditore procedente.

Osserva, inoltre, il giudice *a quo*, per quanto qui interessa, che il procedimento di cui è investito è fondato su un decreto ingiuntivo, non opposto, avente ad oggetto un credito che «attiene ad una delle finalità protette dalla delibera di impignorabilità» appena menzionata, la quale preclude la realizzazione coattiva del credito stesso.

2.1.- In ordine alla non manifesta infondatezza, il Tribunale di Napoli Nord premette che il vincolo di impignorabilità previsto dalla disposizione censurata è efficace nei confronti sia dei creditori «ordinari», sia di quelli il cui «diritto trovi "causa" in una delle finalità protette ai sensi dell'art. 159, comma 2, TUEL».

Secondo il giudice *a quo*, infatti, non è possibile interpretare la norma censurata *secundum constitutionem*, ritenendo che l'impignorabilità sia inopponibile ai creditori «protetti» o «qualificati», poiché vi osterebbe il suo tenore letterale.

In tal modo, tuttavia, ad avviso del rimettente, la norma denunciata, per un verso, finirebbe per contraddire sé stessa, pregiudicando proprio quei creditori alla cui protezione sarebbe preordinata; per l'altro, riserverebbe ingiustificatamente a questi creditori la medesima disciplina dettata per quelli «ordinari», ovvero titolari di crediti che non traggono origine da una prestazione connessa con le finalità di cui al comma 2 dell'art. 159 del TUEL.

Di qui la dedotta violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza intrinseca e della disparità di trattamento.

L'omessa esclusione dei creditori «qualificati», o «protetti», dalla opponibilità del divieto di esecuzione forzata in discorso si tradurrebbe, inoltre, in una limitazione della tutela giurisdizionale in sede esecutiva, che non sarebbe quindi piena ed effettiva, sicché la norma denunciata si porrebbe in contrasto anche con gli artt. 24 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla stessa.

3.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e, comunque, manifestamente infondate.

3.1.- L'eccezione preliminare d'inammissibilità è imperniata sulla insufficiente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*.

In particolare, la difesa statale sostiene che il Tribunale di Napoli Nord non avrebbe descritto il contenuto della deliberazione adottata nella specie dall'ente locale ai sensi dell'art. 159, comma 3, del TUEL, con conseguente difetto di motivazione sulla rilevanza, avuto riguardo alla ascrivibilità del credito azionato in sede esecutiva alla categoria dei crediti «qualificati» come tali dalla delibera stessa.

3.2.- Nel merito, le questioni sarebbero infondate.



L'Avvocatura generale dello Stato prende le mosse dalla censura afferente alla lesione dell'art. 3 Cost., rilevando anzitutto che, come emerge dalla sentenza n. 211 del 2003 di questa Corte, la *ratio* della disposizione denunciata sarebbe sia quella «di sottrarre ad iniziative esecutive individuali “diffuse”» le somme quantificate con la delibera di destinazione alle finalità essenziali di funzionamento dell'ente locale, sia quella «di garantire che, una volta determinato tale vincolo di destinazione, il soddisfacimento dei creditori avvenga rispettando uno specifico ordine cronologico». Quindi, la difesa statale osserva che i creditori «protetti» non possono agire individualmente ma, al pari dei creditori «ordinari», saranno soddisfatti «solo nell'ordine cronologico determinato dall'Amministrazione»; i primi, tuttavia, godrebbero comunque di una tutela particolare, perché le somme destinate alla loro soddisfazione non potrebbero essere oggetto di aggressione nemmeno da parte dei secondi.

Anche le censure inerenti alla violazione degli artt. 24 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla stessa, sarebbero prive di fondamento.

In proposito, l'Avvocatura generale dello Stato rimarca, in primo luogo, che la limitazione alla tutela giurisdizionale derivante dal denunciato art. 159 del TUEL non sarebbe assoluta ma relativa: l'impignorabilità prevista da tale norma è difatti subordinata all'adozione della suddetta delibera semestrale di quantificazione e, a seguito della citata sentenza additiva n. 211 del 2003, alla mancata emissione da parte dell'ente locale di mandati di pagamento per titoli diversi da quelli vincolati senza l'osservanza dell'ordine cronologico delle fatture pervenute o, se non è prescritta la fattura, delle deliberazioni di impegno.

D'altra parte, prosegue la difesa statale, l'impignorabilità in parola, pur comportando una relativa compressione della tutela giurisdizionale in sede esecutiva, troverebbe adeguata giustificazione nella esigenza di tutelare altri valori costituzionalmente rilevanti, risolvendosi pertanto in un equilibrato bilanciamento degli interessi in gioco.

Considerato in diritto

1.- Il Giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Napoli Nord dubita - in riferimento agli artt. 3, 24 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, entrambi ratificati e resi esecutivi con legge 4 agosto 1955, n. 848 - della legittimità costituzionale dell'art. 159 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» (d'ora innanzi: anche TUEL).

Tale disposizione prevede che: «1. Non sono ammesse procedure di esecuzione e di espropriazione forzata nei confronti degli enti locali presso soggetti diversi dai rispettivi tesoriери. Gli atti esecutivi eventualmente intrapresi non determinano vincoli sui beni oggetto della procedura espropriativa. 2. Non sono soggette ad esecuzione forzata, a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio dal giudice, le somme di competenza degli enti locali destinate a: a) pagamento delle retribuzioni al personale dipendente e dei conseguenti oneri previdenziali per i tre mesi successivi; b) pagamento delle rate di mutui e di prestiti obbligazionari scadenti nel semestre in corso; c) espletamento dei servizi locali indispensabili. 3. Per l'operatività dei limiti all'esecuzione forzata di cui al comma 2 occorre che l'organo esecutivo, con deliberazione da adottarsi per ogni semestre e notificata al tesoriere, quantifichi preventivamente gli importi delle somme destinate alle suddette finalità. 4. Le procedure esecutive eventualmente intraprese in violazione del comma 2 non determinano vincoli sulle somme né limitazioni all'attività del tesoriere. 5. I provvedimenti adottati dai commissari nominati a seguito dell'esperimento delle procedure di cui all'articolo 37 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e di cui all'articolo 27, comma 1, numero 4, del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, emanato con regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, devono essere muniti dell'attestazione di copertura finanziaria prevista dall'articolo 151, comma 4, e non possono avere ad oggetto le somme di cui alle lettere a), b) e c) del comma 2, quantificate ai sensi del comma 3».

2.- Va innanzitutto precisato, al fine di individuare esattamente il *petitum* del presente giudizio, che, benché nel dispositivo il giudice *a quo* abbia fatto riferimento all'intero art. 159 del TUEL, il sospetto di illegittimità costituzionale ha ad oggetto, come chiaramente si evince dalla complessiva motivazione dell'ordinanza di rimessione, il solo comma 2: norma, questa, che è censurata nella parte in cui non prevede che l'impignorabilità da essa stabilita sia inopponibile a coloro che vantano crediti riconducibili a una delle finalità da essa stessa prese in considerazione.

2.1.- L'omessa previsione normativa lederebbe, in primo luogo, l'art. 3 Cost., sotto i profili della ragionevolezza e della eguaglianza.



Il vulnus al canone della ragionevolezza discenderebbe, segnatamente, dalla intrinseca contraddittorietà della norma denunciata: la sua *ratio*, ad avviso del rimettente ravvisabile nell'esigenza di tutelare i creditori «qualificati», ovvero coloro che vantano crediti riconducibili alle suddette finalità, sarebbe difatti tradita dalla opponibilità della impignorabilità anche a tali creditori.

Sotto il secondo profilo, invece, la disposizione censurata determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento, sottoponendo alla stessa disciplina categorie di creditori - quelli, cioè, «qualificati» o «protetti» (alla luce di quanto appena detto), da un lato, e quelli «ordinari», dall'altro - che sarebbero invece eterogenee.

La compressione della tutela giurisdizionale in sede esecutiva, derivante dalla opponibilità del divieto di esecuzione forzata anche ai creditori asseritamente «protetti», comporterebbe, inoltre, il denunciato contrasto con gli artt. 24 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla stessa.

3.- L'Avvocatura generale dello Stato ha preliminarmente sollevato eccezione d'inammissibilità per difetto di motivazione sulla rilevanza, non avendo il giudice *a quo* descritto adeguatamente la fattispecie oggetto del procedimento esecutivo di cui è investito.

In particolare, dall'ordinanza di remissione non emergerebbe l'ascrivibilità del credito posto a fondamento del pignoramento alla categoria dei crediti «qualificati» alla luce della deliberazione semestrale di impignorabilità adottata nella specie dall'ente locale esecutato, giacché il contenuto di questa non sarebbe stato descritto.

L'eccezione così formulata non è meritevole di accoglimento.

Se è, infatti, vero che l'ordinanza di remissione non rappresenta analiticamente il contenuto della suddetta deliberazione, nondimeno essa precisa che il credito vantato dal creditore procedente «attiene ad una delle finalità protette dalla delibera di impignorabilità». Contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura generale dello Stato, il rimettente ha dunque espressamente affermato la riconducibilità del credito, sulla base del quale è stata intrapresa l'esecuzione, a quelli oggetto della menzionata deliberazione.

Sotto questo aspetto, quindi, le questioni sollevate superano il vaglio di ammissibilità.

4.- La questione formulata in riferimento agli artt. 24 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla stessa, è, tuttavia, inammissibile per una diversa ragione.

Il rimettente non ha, infatti, assolto l'onere di motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza del prospettato dubbio di legittimità costituzionale.

La struttura della motivazione dell'ordinanza di remissione è, invero, tutta volta a denunciare la lesione dell'art. 3 Cost., sotto gli indicati profili.

In questo contesto, il giudice *a quo* si limita in sostanza a ricordare - peraltro attraverso il mero richiamo a due sentenze, da sole comunque inidonee ad assolvere l'onere di motivazione che grava su di esso (ordinanza n. 85 del 2018) - che il diritto di agire in giudizio comprende la fase della tutela esecutiva.

Egli non adduce, tuttavia, alcuno specifico e autonomo argomento circa le ragioni per cui la disciplina censurata minerebbe l'effettività della tutela giurisdizionale in questa fase, ovvero le concrete modalità lesive dei parametri in esame, il contrasto con i quali risulta quindi dedotto in maniera generica e assertiva.

5.- Nel merito, la questione inerente alla violazione dell'art. 3 Cost. non è fondata.

5.1.- È opportuno ricordare, innanzitutto, la portata complessiva dell'art. 159 del TUEL, che non è certamente diretto ad accordare un generico privilegio di impignorabilità al pubblico denaro, essendo piuttosto volto a proteggere, sotto rigide condizioni, quanto è necessario per garantire determinate spese, giudicate dal legislatore meritevoli di particolare tutela in quanto coesenziali, in ultima analisi, alla funzionalità e all'esistenza stessa dell'ente locale: a valori quindi che trovano tutela costituzionale nel principio autonomistico (sentenze n. 154 del 2013 e n. 155 del 1994).

Questa norma, infatti, dopo aver disposto, al comma 1, il divieto di intraprendere procedure di esecuzione e di espropriazione forzata presso soggetti diversi dagli istituti tesoriери degli enti locali, stabilisce, al comma 2, l'impignorabilità, a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio, delle sole somme di denaro di tali enti destinate: *a)* al pagamento delle retribuzioni dei dipendenti nei tre mesi successivi e al versamento dei connessi oneri previdenziali; *b)* al pagamento delle rate di mutui e prestiti obbligazionari scadenti nel semestre in corso; *c)* all'espletamento dei servizi pubblici indispensabili.

Si tratta, in primo luogo, di una elencazione che deve ritenersi tassativa, dal momento che i limiti alla pignorabilità previsti dalla norma in esame si traducono in una deroga al principio generale per cui, salve, appunto, le limitazioni previste dalla legge, ogni debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni



(art. 2740, commi primo e secondo, del codice civile), che possono conseguentemente essere espropriati dal creditore per conseguire quanto gli è dovuto, secondo le regole stabilite dal codice di procedura civile (art. 2910, primo comma, cod. civ.).

In secondo luogo, l'operatività di tali limiti all'esecuzione forzata è gradata, sotto l'aspetto della loro quantificazione, in relazione alle tipologie di spesa: per le retribuzioni dei dipendenti e il versamento dei connessi oneri previdenziali si prevede, infatti, un vincolo temporale trimestrale, che diventa semestrale per le rate di mutui e di prestiti obbligazionari, in modo da garantire la capacità dell'ente di ricorso al credito per soddisfare finalità pubbliche; non si prevede, invece, alcun vincolo temporale in relazione alle spese attinenti all'espletamento dei servizi pubblici indispensabili, proprio a significare la più intensa protezione della specifica missione dell'ente locale nei confronti della comunità di riferimento.

In terzo luogo, ai sensi del comma 3 dell'art. 159 del TUEL, l'opponibilità della impignorabilità introdotta dal comma precedente presuppone l'adozione, da parte dell'organo esecutivo dell'ente locale, di una deliberazione semestrale, che deve essere notificata al tesoriere, di quantificazione preventiva delle somme necessarie alla realizzazione delle finalità pubbliche ritenute essenziali dal legislatore. È del tutto evidente, peraltro, che siffatta quantificazione deve essere improntata ai principi di buon andamento e di imparzialità; non potrà quindi tradursi in deliberazioni che, ad esempio, sottopongano al vincolo d'impignorabilità importi eccedenti quelli necessari per l'attuazione delle suddette finalità o afferenti a prestazioni e servizi a esse estranee, in tal modo in sostanza paralizzando, tramite un arbitrario "scudo", qualsiasi esecuzione intrapresa dai creditori: in casi di questo genere ben potendo questi ultimi trovare tutela attraverso gli ordinari rimedi giurisdizionali dinanzi al giudice comune.

Infine, una volta intervenuta la deliberazione di quantificazione, e sorto così il vincolo di impignorabilità, operano altre rigide condizioni, in quanto l'ente locale non può distogliere le somme necessarie per l'espletamento delle funzioni essenziali utilizzandole per altre finalità, mediante l'emissione di mandati a titoli differenti, se non nel rispetto di un rigoroso ordine cronologico: a seguito della sentenza additiva di questa Corte n. 211 del 2003, infatti, «la impignorabilità delle somme destinate ai fini indicati alle lettere a), b) e c) del comma 2 non oper[a] qualora, dopo la adozione da parte dell'organo esecutivo della deliberazione semestrale di preventiva quantificazione degli importi delle somme destinate alle suddette finalità e la notificazione di essa al soggetto tesoriere dell'ente locale, siano emessi mandati a titoli diversi da quelli vincolati, senza seguire l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o, se non è prescritta fattura, delle deliberazioni di impegno da parte dell'ente stesso».

5.2.- Ciò premesso, si deve rilevare che il giudice *a quo* muove in realtà da un erroneo presupposto, quando argomenta la censura per intrinseca irragionevolezza sostenendo che il comma 2 dell'art. 159 del TUEL, in contrasto con la *ratio* che lo connota, pregiudicherebbe proprio quei creditori alla cui protezione sarebbe preordinato.

La tesi del rimettente si fonda, in sostanza, sull'assunto secondo cui lo scopo della impignorabilità prevista dalla disposizione censurata sarebbe quello di tutelare i creditori «qualificati».

Questo assunto non è condivisibile, dal momento che la norma in discorso non è preordinata, in sé, a garantire l'interesse individuale dei singoli creditori «qualificati», ma è essenzialmente rivolta, come detto, ad assicurare, nel rispetto del complesso delle rigide condizioni sopra ricordate, la funzionalità dell'ente locale: in quest'ottica, essa è diretta a evitare che l'aggressione, da qualsiasi creditore provenga, di una riserva essenziale di denaro possa giungere a impedire, fino in ipotesi a determinarne la paralisi, l'espletamento di determinate funzioni istituzionali ritenute dal legislatore essenziali alla vita stessa dell'ente.

L'impignorabilità, infatti, è in sostanza destinata a operare allorché il saldo attivo presso l'istituto tesoriere sia di ammontare inferiore o eguale all'entità delle somme quantificate con la delibera semestrale dell'ente locale. In siffatto contesto, è evidente come l'aggressione individuale, ancorché basata su un credito «qualificato», in quanto maturato in relazione a una delle menzionate finalità, potrebbe comunque condurre alla decurtazione anche significativa o, addirittura, all'azzeramento delle risorse finanziarie dell'ente stesso, così compromettendone la funzionalità.

Questa Corte, del resto, ha già avuto occasione di precisare - nel dichiarare la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 159 del TUEL (che non ammette procedure esecutive nei confronti degli enti locali presso soggetti diversi dai rispettivi tesorieri) - che questa norma è «evidentemente funzionale alla esigenza di imprimere», proprio «secondo quanto previsto dai [successivi] commi 2 e 3», una determinata destinazione alle risorse finanziarie dell'ente locale «a tutela dell'interesse pubblico» (ordinanza n. 83 del 2003).

Nella medesima direzione, inoltre, anche la giurisprudenza di legittimità ha osservato che il vincolo di impignorabilità di cui all'art. 159, comma 2, del TUEL è «finalizzato ad evidenti esigenze pubblicistiche di tutela della funzionalità» degli enti locali, come è dimostrato dalla espressa previsione della sua rilevanza officiosa (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 6 dicembre 2018, n. 31661).



Che il vincolo d'impignorabilità in parola sia posto a presidio del corrente e tempestivo espletamento delle funzioni istituzionali degli enti locali, e non dell'interesse di ciascun creditore «qualificato» a essere soddisfatto, trova, d'altra parte, ulteriore conferma nel rilievo per cui l'art. 159 del TUEL non prescrive che siano indicati partitamente, nella delibera semestrale di quantificazione delle somme impignorabili, i singoli crediti, né tanto meno i singoli creditori, stabilendo piuttosto che in essa vengano quantificati gli importi complessivamente destinati al perseguimento delle indicate finalità.

Sulla scorta delle considerazioni svolte, deve quindi essere esclusa la contraddittorietà dedotta dal rimettente, risultando, al contrario, il precetto denunciato non incoerente con la *ratio* normativa appena tratteggiata.

5.3.- Le argomentazioni che precedono dimostrano l'infondatezza della censura anche sotto l'altro profilo in cui è articolata, inerente all'irragionevole disparità in tesi derivante dall'eguale trattamento riservato ai creditori asseritamente «protetti» e a quelli «ordinari».

Si è chiarito, infatti, che i pignoramenti, tanto da parte degli uni, quanto da parte degli altri, potrebbero minare la funzionalità della pubblica amministrazione locale, con la conseguenza che l'equiparazione operata dalla norma denunciata trova adeguata giustificazione nell'esigenza di non vanificare lo scopo che essa persegue.

Deve pertanto escludersi che la scelta legislativa di trattare allo stesso modo le due categorie di creditori possa ritenersi irragionevole.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 159 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), sollevata, in riferimento agli artt. 24 e 117, primo comma, della Costituzione - quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, entrambi ratificati e resi esecutivi con legge 4 agosto 1955, n. 848 - dal Giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Napoli Nord con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 159 del d.lgs. n. 267 del 2000, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Napoli Nord con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 ottobre 2020.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 224

Sentenza 7 - 27 ottobre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Personale della Polizia di Stato - Promozione per merito straordinario al ruolo di vice sovrintendente - Decorrenza dei soli effetti giuridici alla data del verificarsi dei fatti ritenuti meritori, anziché a quella più favorevole riconosciuta al personale che ha conseguito la medesima qualifica all'esito di selezione o concorso - Violazione del principio di uguaglianza e di imparzialità dell'azione amministrativa - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335, art. 75, primo comma.
- Costituzione, artt. 3, primo e secondo comma, e 97, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

Giudici : Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 75, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335 (Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia nel procedimento vertente tra A. T. e altri e il Ministero dell'interno - Dipartimento pubblica sicurezza, con ordinanza del 6 agosto 2019, iscritta al n. 202 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

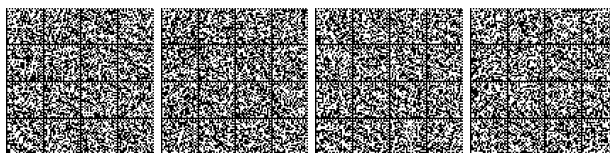
udito nella camera di consiglio del 7 ottobre 2020 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

deliberato nella camera di consiglio del 7 ottobre 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 6 agosto 2019, iscritta al n. 202 del registro ordinanze 2019, il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 75, primo comma, del d.P.R. 24 aprile 1982, n. 335 (Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia), in riferimento agli artt. 3, primo e secondo comma, e 97, primo comma, della Costituzione.

Il giudice *a quo* premette che i ricorrenti, a seguito di promozione per merito straordinario, rivestono la qualifica di vice sovrintendente della Polizia di Stato, promozione decorrente dalla data di verifica del fatto che ha dato luogo a tale "ricompensa" ai sensi della disposizione censurata (e, quindi, in concreto, per alcuni di essi dalla data del 5 aprile 2006 e, per altri, da quella dell'11 novembre 2007).



Evidenzia il TAR Sicilia che i ricorrenti deducevano che, con decreto del Capo della Polizia in data 22 aprile 2008, era bandito un concorso interno, per titoli di servizio e superamento di un successivo corso di formazione, a numero 252 posti per vice sovrintendente della Polizia di Stato, ed era prevista per i vincitori la promozione nella relativa qualifica con retrodatazione della sola decorrenza giuridica alla data del 1° gennaio 2002, secondo quanto stabilito dall'art. 24-*quater*, comma 7, del d.P.R. n. 335 del 1982. La medesima procedura era seguita nei successivi concorsi interni per la nomina a vice sovrintendente.

Pertanto i ricorrenti, assumendo l'irrazionalità del combinato disposto degli artt. 24-*quater*, comma 7, e 75, primo comma, del d.P.R. n. 335 del 1982, in quanto idonei a determinare un significativo "scavalcamento" in ruolo degli stessi attraverso il meccanismo della retrodatazione giuridica nella qualifica operante per i soli partecipanti alle procedure concorsuali e selettive interne, chiedevano in via principale al giudice amministrativo di accertare il loro diritto alla retrodatazione dell'attribuzione della qualifica di vice sovrintendente nel ruolo dei sovrintendenti della Polizia di Stato a far data dal 1° gennaio 2002, sull'assunto dell'applicabilità analogica, anche alla promozione per merito straordinario, del citato art. 24-*quater*, comma 7.

Nel costituirsi nel giudizio amministrativo, il Ministero dell'interno eccepiva in via pregiudiziale l'inammissibilità del ricorso per difetto di instaurazione del contraddittorio nei confronti dei controinteressati e in quanto i ricorrenti erano consapevoli sin dalla pubblicazione del bando, non impugnato, di cui al decreto ministeriale del 19 settembre 2008, che l'inquadramento nella qualifica di vice sovrintendente per i vincitori del concorso interno sarebbe stato retrodatato alla data del 1° gennaio 2002.

Il giudice rimettente, disattese le eccezioni di rito sollevate dal Ministero dell'interno, ritiene rilevanti e non manifestamente infondate per la decisione del giudizio le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 75, primo comma, del d.P.R. n. 335 del 1982, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

In particolare, il TAR Sicilia sottolinea che, nel sistema originariamente configurato dal predetto decreto, l'accesso per concorso (o analoghe procedure selettive interne) al ruolo dei sovrintendenti della Polizia di Stato nella qualifica iniziale di vice sovrintendente era disciplinato nel senso che la promozione avveniva, ad ogni effetto, con decorrenza dalla data di conclusione del relativo corso di formazione.

In seguito, tuttavia, l'art. 2 del decreto legislativo 28 febbraio 2001, n. 53 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 197, in materia di riordino delle carriere del personale non direttivo della Polizia di Stato) - intervenendo sull'art. 24-*quater* del d.P.R. n. 335 del 1982, a propria volta introdotto dal decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 197 (Attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di riordino delle carriere del personale non direttivo della Polizia di Stato) - ha invece individuato la decorrenza della promozione per concorso alla data del 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui si sono verificate le vacanze.

Così delineato il quadro normativo di riferimento, il giudice *a quo* ritiene che non sia praticabile, come invece richiesto dai ricorrenti, un'interpretazione costituzionalmente orientata del sistema normativo censurato fondata sull'applicazione analogica del meccanismo di retrodatazione giuridica nella qualifica, contemplato dal comma 7 dell'art. 24-*quater* del d.P.R. n. 335 del 1982, anche all'ipotesi di promozione per merito straordinario; ciò in virtù della chiara formulazione dell'art. 75, primo comma, dello stesso decreto, che riconduce sul piano temporale gli effetti della conseguente nomina alla data nella quale si è verificato il fatto che ha determinato il conferimento della ricompensa.

Il TAR Sicilia dubita quindi della legittimità costituzionale sotto tale profilo del richiamato art. 75, primo comma, del d.P.R. n. 335 del 1982.

In punto di rilevanza, il giudice *a quo* sottolinea che la decisione sulle questioni di legittimità costituzionale è pregiudiziale a quella da assumere nel giudizio principale, in quanto lo stesso, ove il sistema vigente fosse ritenuto conforme a Costituzione, dovrebbe essere definito con una pronuncia di rigetto delle domande dei ricorrenti.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il Tribunale rimettente dubita, innanzi tutto, della legittimità costituzionale dell'art. 75, primo comma, del d.P.R. n. 335 del 1982, in riferimento all'art. 3, primo e secondo comma, Cost., per gli effetti distorsivi che derivano dall'attuale meccanismo della retrodatazione giuridica nella qualifica previsto dal comma 7 dell'art. 24-*quater* del medesimo decreto, come modificato dal d.lgs. n. 53 del 2001, poiché, sebbene le forme di progressione in carriera di carattere ordinario e straordinario abbiano caratteristiche differenti, le stesse condividono la finalità di individuare i soggetti più idonei ad accedere alla qualifica superiore. Appare quindi discriminatorio al giudice *a quo* il predetto meccanismo della retrodatazione giuridica che, in assenza di forme di riallineamento, finisce con il relegare, sul piano della decorrenza giuridica dell'inquadramento, i soggetti che progrediscono nella carriera per merito straordinario in posizioni talora significativamente deteriori rispetto a coloro i quali sono promossi a seguito del superamento di procedure selettive o prove concorsuali interne.



Il TAR Sicilia dubita, inoltre, della compatibilità dell'assetto normativo in questione con l'art. 97, primo comma, Cost., poiché il predetto meccanismo di retrodatazione degli effetti giuridici nella qualifica per i soli vice sovrintendenti della Polizia di Stato promossi secondo i canali "ordinari" di progressione in carriera potrebbe comportare un sostanziale svuotamento della valenza premiale dell'istituto della promozione per merito straordinario, in violazione dei principi di efficienza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

2.- Con atto del 10 dicembre 2019 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo dichiararsi le questioni inammissibili o, comunque, infondate nel merito.

La difesa statale, in primo luogo, assume in via pregiudiziale l'inammissibilità delle questioni in virtù della manifesta arbitrarietà delle valutazioni del TAR rimettente sulle eccezioni preliminari e pregiudiziali sollevate nel giudizio principale dal Ministero dell'interno.

L'Avvocatura generale dello Stato deduce, poi, il difetto di incidentalità delle questioni prospettate in quanto l'oggetto del giudizio costituzionale sarebbe coincidente con quello pendente dinanzi al giudice *a quo*.

Il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce, inoltre, l'inammissibilità delle questioni per incertezza nella formulazione della motivazione dell'ordinanza di rimessione e del petitum, desumendosi dal contenuto dell'ordinanza la richiesta di una pronuncia additiva, volta a estendere il meccanismo della retrodatazione agli effetti giuridici anche ai soggetti promossi per meriti straordinari, mentre nel dispositivo è richiesta una pronuncia meramente ablativa.

Secondo la difesa statale, l'inammissibilità delle questioni sollevate dal TAR Sicilia deriverebbe anche dalla violazione, in assenza di una soluzione costituzionalmente imposta, del principio delle "rime obbligate", vieppiù in una materia riservata alla discrezionalità del legislatore ordinario, come quella che riguarda la scelta delle modalità e delle procedure per l'inquadramento del personale e l'articolazione delle qualifiche.

Sempre in punto di inammissibilità, l'Avvocatura assume l'erronea individuazione della disposizione censurata, derivando, semmai, l'ipotizzato effetto distorsivo non già dall'art. 75, primo comma, del d.P.R. n. 335 del 1982, bensì dall'art. 24-*quater*, comma 7, del medesimo decreto.

Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia l'infondatezza delle questioni non potendo ipotizzarsi nella fattispecie in esame alcuna illegittima disparità di trattamento in virtù della differenza tra i due sistemi di accesso alla qualifica superiore. L'Avvocatura sottolinea, poi, la razionalità complessiva del sistema che fa decorrere la promozione per merito straordinario alla data del fatto, tenuto conto che, del resto, non sempre vi è una pregressa vacanza in organico alla quale potrebbe ancorarsi una retrodatazione negli effetti giuridici della promozione, poiché la stessa può avvenire anche in sovrannumero, con riassorbimento mediante le successive vacanze di organico.

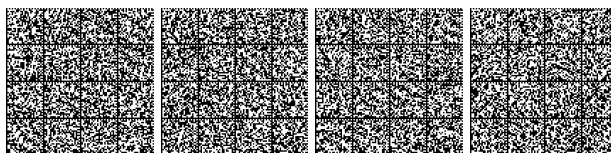
Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 6 agosto 2019, iscritta al n. 202 del registro ordinanze 2019, il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 75, primo comma, del d.P.R. 24 aprile 1982, n. 335 (Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia), in riferimento agli artt. 3, primo e secondo comma, e 97, primo comma, della Costituzione.

In particolare, il giudice rimettente dubita della legittimità costituzionale di tale disposizione nella parte in cui, ancorando la decorrenza giuridica della promozione per merito straordinario nel ruolo di vice sovrintendente della Polizia di Stato alla data nella quale si è verificato il fatto che ha dato luogo alla promozione stessa, determina a suo avviso un'illegittima disparità di trattamento, che si riverbera anche sui principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa, rispetto ai vice sovrintendenti che hanno avuto accesso alla medesima qualifica a seguito di procedure selettive o concorsuali interne, per le quali l'art. 24-*quater* dello stesso d.P.R. n. 335 del 1982 contempla, al settimo comma, una retrodatazione giuridica nella qualifica alla data del 1° gennaio successivo a quello in cui si sono verificate le vacanze.

2.- Prima di esaminare il merito delle questioni di legittimità costituzionale, occorre valutarne l'ammissibilità, a fronte delle relative eccezioni formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

2.1.- La difesa statale deduce in primo luogo l'inammissibilità delle questioni poiché il TAR rimettente ha ritenuto superabile l'eccezione del Ministero dell'interno fondata sull'omessa impugnazione, da parte dei ricorrenti, dei bandi di concorso nonché dei provvedimenti di inquadramento nel ruolo, con ciò compiendo una valutazione manifestamente



arbitraria, considerato che, in conformità alla consolidata giurisprudenza amministrativa, non è ammessa una domanda volta a ottenere un diverso inquadramento, se il relativo provvedimento non è tempestivamente impugnato. Pertanto, l'azione proposta dai ricorrenti sarebbe inammissibile, in quanto volta a eludere i termini di decadenza rispetto ad un rapporto ormai esaurito, per non avere gli stessi tempestivamente impugnato né il bando di concorso interno né il provvedimento di attribuzione della qualifica.

L'eccezione è infondata.

In virtù dell'autonomia tra il giudizio incidentale di legittimità costituzionale e quello principale, non rientra tra i poteri di questa Corte, che effettua solo un controllo "esterno" sulla rilevanza, sindacare, in sede di ammissibilità, la validità dei presupposti di esistenza del giudizio *a quo*, a meno che questi non risultino manifestamente e incontrovertibilmente carenti (sentenze n. 241 del 2008 e n. 62 del 1992). Ai fini del relativo controllo da parte di questa Corte, anche per il riscontro dell'interesse ad agire e per la verifica della legittimazione delle parti, è dunque sufficiente che il rimettente motivi in modo non implausibile sulla rilevanza (sentenze n. 35 del 2017, n. 303 e n. 50 del 2007, e n. 173 del 1994).

Nell'ordinanza di remissione, con una motivazione che supera la soglia di non implausibilità, è stato evidenziato che la domanda dei ricorrenti è finalizzata all'accertamento del diritto a beneficiare della retrodatazione giuridica nella qualifica, e non già all'annullamento dei rispettivi concorsi interni indetti dall'amministrazione ovvero del provvedimento di inquadramento.

2.2.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce, inoltre, il difetto di incidentalità delle questioni per l'assunta coincidenza tra l'oggetto del giudizio costituzionale e quello rimesso alla decisione del giudice *a quo* che dovrebbe necessariamente rigettare le domande dei ricorrenti qualora la Corte ritenesse non fondati i possibili dubbi di legittimità costituzionale.

Nella giurisprudenza costituzionale è consolidato il principio secondo cui il requisito dell'incidentalità ricorre quando la questione investe una disposizione avente forza di legge che il rimettente deve applicare come passaggio obbligato ai fini della risoluzione della controversia oggetto del processo principale (*ex multis*, sentenze n. 151 del 2009 e n. 303 del 2007).

Questa è la situazione che si verifica nel caso di specie atteso che l'eventuale accoglimento delle questioni prospettate non si identificerebbe con il petitum del giudizio di legittimità costituzionale il cui esito costituirebbe solo la pregiudiziale logico-giuridica per l'accoglimento della domanda dei ricorrenti. Pertanto, anche questa eccezione è infondata.

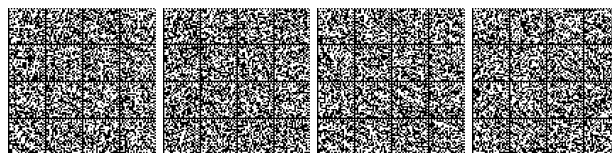
È peraltro dirimente sottolineare che, nella fattispecie in esame, l'incidentalità delle questioni è evidente, avendo i ricorrenti proposto anche una domanda risarcitoria nel giudizio principale.

2.3.- L'Avvocatura generale deduce, inoltre, l'inammissibilità delle questioni per incertezza nella formulazione del petitum, poiché dalla motivazione dell'ordinanza di remissione si desumerebbe la richiesta di una pronuncia additiva, volta ad estendere il meccanismo della retrodatazione agli effetti giuridici anche ai soggetti promossi per merito straordinario, mentre nel dispositivo della stessa si farebbe riferimento a una sentenza meramente ablativa.

Anche questa eccezione è infondata, poiché dalla lettura dell'ordinanza di remissione si evince chiaramente che le questioni di legittimità costituzionale investono il primo comma dell'art. 75 del d.P.R. n. 335 del 1982 nella parte in cui non consente di estendere il meccanismo della retrodatazione nell'anzianità giuridica ai vice sovrintendenti promossi per merito straordinario e sono quindi volte ad ottenere una decisione di carattere additivo.

2.4.- La difesa statale eccepisce, altresì, che l'intervento richiesto si porrebbe in termini manipolativi del sistema, in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata, dovendosi considerare, inoltre, che la scelta delle modalità e delle procedure per l'inquadramento del personale e l'articolazione delle qualifiche è materia riservata alla discrezionalità del legislatore.

L'eccezione è infondata in quanto, come è stato ormai ripetutamente affermato da questa Corte, non è necessario che esista, nel sistema, un'unica soluzione costituzionalmente vincolata in grado di sostituirsi a quella dichiarata illegittima, come quella prevista per una norma avente identica struttura e *ratio*, idonea a essere assunta come *tertium comparationis*, essendo sufficiente che il sistema nel suo complesso offra precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti alla previsione dichiarata illegittima (*ex multis*, sentenze n. 233 e n. 222 del 2018). In sostanza, l'ammissibilità delle questioni è condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore (sentenze n. 245, n. 99 e n. 40 del 2019, n. 233 e n. 180 del 2018, quest'ultima anche con riferimento alla pretesa indeterminatezza del petitum).



Attengono, poi, al merito e non all'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale quelle afferenti la discrezionalità riconosciuta al legislatore nell'articolazione di qualifiche e modalità di avanzamento in carriera (sentenza n. 35 del 2017).

Vi è da dire che, peraltro, nel caso in esame la prospettata eccezione non è neppure pertinente perché la soluzione additiva richiesta è puntualmente indicata mediante raffronto con il *tertium comparationis* costituito dal trattamento più favorevole, rispetto alla decorrenza sul piano dell'anzianità giuridica nella qualifica superiore, nell'ipotesi di progressione ordinaria in carriera.

2.5.- Sempre in punto di inammissibilità, la difesa statale deduce l'erronea individuazione della disposizione censurata da parte del giudice rimettente, poiché il presunto e irrazionale effetto distorsivo deriva non già dall'art. 75, primo comma, del d.P.R. n. 335 del 1982, bensì dall'art. 24-*quater* del medesimo decreto.

Anche tale eccezione non è fondata, atteso che l'effetto distorsivo in questione si correla, nella prospettazione del giudice *a quo*, al combinato disposto delle predette previsioni normative, a seguito delle modifiche all'art. 24-*quater* operate dal decreto legislativo 28 febbraio 2001, n. 53 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 197, in materia di riordino delle carriere del personale non direttivo della Polizia di Stato), e può tuttavia essere eliminato solo mediante un intervento additivo sull'art. 75 del d.P.R. n. 335 del 1982, che si occupa della decorrenza nella qualifica a seguito di promozione per merito straordinario.

La norma oggetto delle censure di illegittimità costituzionale è stata, quindi, correttamente individuata.

Giova in ogni caso ricordare che ricorre l'inammissibilità delle questioni per aberratio ictus solo ove sia erroneamente individuata la norma in riferimento alla quale sono formulate le censure di illegittimità costituzionale, mentre l'imprecisa indicazione della disposizione indubbiata non inficia di per sé l'ammissibilità della questione stessa, nell'ipotesi in cui questa Corte sia posta in grado di individuare il contesto normativo effettivamente impugnato alla stregua del contenuto delle censure formulate nella stessa ordinanza di rimessione (sentenza n. 24 del 2019).

3.- In via ancora preliminare, occorre osservare che, dopo il promovimento del presente giudizio con l'ordinanza di rimessione, il legislatore ha introdotto - con l'art. 3, comma 1, lettera g), numero 1), del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 172 (Disposizioni integrative e correttive, a norma dell'articolo 1, commi 2 e 3, della legge 1° dicembre 2018, n. 132, al decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante: «Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche») - il nuovo comma 2-*bis* nell'art. 24-*quater* del d.P.R. n. 335 del 1982.

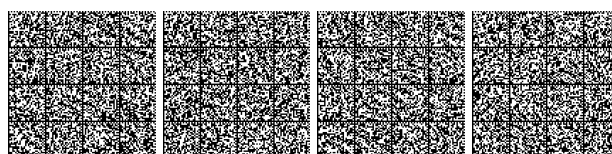
Tale norma, nell'intento di correggere l'effetto distorsivo determinato dal comma 7 dell'art. 24-*quater* nel testo modificato dall'art. 2 del d.lgs. n. 53 del 2001 - che ha introdotto il criterio più favorevole della decorrenza giuridica dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello nel quale si sono verificate le vacanze quanto alla nomina a vice sovrintendente per concorso o altra procedura selettiva interna, mentre ha lasciato inalterata la formulazione della disposizione censurata laddove ancora la decorrenza giuridica nella qualifica del vice sovrintendente promosso per merito straordinario alla data di verifica del fatto che ha dato luogo alla promozione - ha previsto che: «Resta ferma la facoltà per il personale che ha conseguito la qualifica di vice sovrintendente per merito straordinario, di presentare istanza di partecipazione alle procedure di cui al comma 1 quando ne consentano l'accesso alla qualifica di vice sovrintendente con una decorrenza più favorevole. L'esito positivo delle procedure di cui al primo periodo rientra nell'ambito delle risorse ad esse destinate. Ai soggetti interessati è assicurata la conseguente ricostruzione di carriera».

Lo *ius superveniens* - che riguarda proprio i vice sovrintendenti promossi nella qualifica per merito straordinario - è tuttavia applicabile solo alle "future" procedure di cui al comma 1 dell'art. 24-*quater*, mentre non riguarda anche le "pregresse" procedure, già espletate, come quelle che vengono in rilievo nel giudizio *a quo*.

Né tale conclusione è revocabile in dubbio perché - sebbene la norma esordisca con la formula «Resta ferma la facoltà [...]», la quale potrebbe far ritenere che anche per il passato sarebbe stata applicabile la nuova regola - in realtà l'art. 24-*quater* del d.P.R. n. 335 del 1982, rubricato «Immissione nel ruolo dei sovrintendenti», fa espresso riferimento all'accesso alla qualifica iniziale nel ruolo dei sovrintendenti della Polizia di Stato, ossia quella di vice sovrintendente, già posseduta dai ricorrenti, che quindi non avrebbero potuto aspirare a vedersela attribuita.

La disposizione, dunque, prima dell'introduzione del comma 2-*bis* ad opera dell'art. 3, comma 1, lettera g), numero 1), del d.lgs. n. 172 del 2019, non avrebbe potuto essere interpretata nel senso di consentire la partecipazione ai concorsi o alle selezioni interne a soggetti già nominati vice sovrintendenti, sebbene per merito straordinario.

Lo *ius superveniens* è quindi inapplicabile nel giudizio *a quo* e di conseguenza non occorre restituire gli atti al giudice rimettente, non essendo necessaria, da parte dello stesso, una nuova valutazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale (sentenza n. 125 del 2018).



4.- È opportuno, a questo punto, ricostruire brevemente il quadro normativo di riferimento, nel quale si colloca l'incidente di legittimità costituzionale promosso dal TAR Sicilia.

4.1.- L'art. 3, comma 1, del d.P.R. n. 335 del 1982 definisce la gerarchia fra gli appartenenti ai ruoli e alla carriera del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia distinguendo - in ordine decrescente - tra funzionari, ispettori, sovrintendenti, assistenti e agenti.

Nell'ambito di ciascun ruolo è prevista un'ulteriore suddivisione per qualifica, anch'essa gerarchicamente ordinata. In particolare, il ruolo dei sovrintendenti è suddiviso dall'art. 24-*bis* del d.P.R. n. 335 del 1982 in tre qualifiche (vice sovrintendente, sovrintendente, sovrintendente capo).

All'interno della qualifica, la gerarchia dipende dall'anzianità determinata in primis ai sensi dell'art. 3, comma 4, dello stesso decreto, dalla data del provvedimento di nomina o di promozione.

Se al ruolo iniziale degli assistenti e agenti si accede solo dall'esterno per concorso, l'inquadramento nel ruolo superiore dei sovrintendenti, nella qualifica iniziale di vice sovrintendente, può essere ottenuto, secondo quanto previsto dall'art. 24-*quater*, comma 1, del d.P.R. n. 335 del 1982, soltanto attraverso meccanismi "interni" di progressione in carriera, ovvero: nel limite del settanta per cento dei posti disponibili alla data del 31 dicembre di ogni anno, mediante selezione effettuata con scrutinio per merito comparativo e superamento di un successivo corso di formazione professionale; nel limite del restante trenta per cento dei posti disponibili alla data del 31 dicembre di ogni anno, mediante concorso, espletato anche con modalità telematiche, per titoli ed esame, e successivo corso di formazione professionale; senza concorso, anche in sovrannumero, in ragione di promozione per merito straordinario.

Il sistema di progressione in carriera nella Polizia di Stato può quindi essere ordinario o straordinario.

Nel primo sono inseriti tutti gli operatori che abbiano maturato o siano comunque in possesso dei requisiti minimi che consentono di ambire al passaggio alla qualifica o al ruolo superiore secondo alcune norme prefissate e nel limite dei posti disponibili.

Invece, nel secondo vengono in rilievo i dipendenti che si sono distinti nell'espletamento del proprio servizio per comportamenti eccezionali, anche oltre i doveri d'ufficio, avuto riguardo alla qualifica rivestita e tenuto conto del risultato conseguito in relazione alle circostanze di tempo e di luogo che hanno connotato l'attività svolta.

La *ratio* ispiratrice della promozione per merito straordinario - che costituisce forma più elevata di "ricompensa" per l'attività svolta - è quella di consentire, a coloro i quali si siano distinti per l'eccezionalità delle doti mostrate in occasione di particolari operazioni di servizio, di accedere alla qualifica superiore in deroga ai meccanismi ordinari di progressione in carriera.

L'avanzamento in carriera per merito straordinario costituisce un'eccezione alla regola del pubblico concorso, si da doversi interpretare restrittivamente. Il Consiglio di Stato, sia in sede consultiva (Consiglio di Stato, sezione prima, parere 24 giugno 1998, n. 416) che in sede giurisdizionale (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 18 giugno 2015, n. 3084), ha più volte sottolineato che la promozione del personale della Polizia di Stato alla qualifica superiore per merito straordinario implica necessariamente l'eccezionale rilevanza delle operazioni di servizio compiute sotto il profilo dei risultati conseguiti, nonché la dimostrazione, da parte degli interessati, del possesso di risorse personali e professionali fuori del comune e assolutamente rimarchevoli, mentre sono estranee al merito straordinario le ipotesi in cui il dipendente, pur trovandosi in situazione di pericolo, compie atti che non esulano dai doveri d'istituto.

4.2.- Con specifico riguardo alla vicenda sottesa all'ordinanza di rimessione, occorre considerare in particolare che l'art. 71 del d.P.R. n. 335 del 1982 disciplina la promozione per merito straordinario degli appartenenti al ruolo degli agenti e degli assistenti in quello dei sovrintendenti, nella qualifica iniziale di vice sovrintendente, stabilendo che la stessa può essere conferita «agli agenti, agli agenti scelti e agli assistenti, i quali nell'esercizio delle loro funzioni abbiano conseguito eccezionali risultati in attività attinenti ai loro compiti, rendendo straordinari servizi all'Amministrazione della pubblica sicurezza, dando prova di eccezionale capacità e dimostrando di possedere qualità necessarie per ben adempiere le funzioni della qualifica superiore, ovvero abbiano corso grave pericolo di vita per tutelare la sicurezza e l'incolumità pubblica».

La decorrenza di questa promozione extra ordinem è fissata dall'art. 75, primo comma, del d.P.R. n. 335 del 1982: le promozioni per merito straordinario decorrono dalla data nella quale si è verificato il fatto che ha dato luogo al conferimento di tale qualifica.

Nel sistema originario, una volta conseguita la nomina nella qualifica di vice sovrintendente, non vi era alcuna significativa differenza, in punto di decorrenza giuridica, tra quanti avessero ottenuto la stessa mediante concorso e coloro i quali fossero stati promossi per merito straordinario, in quanto l'art. 21 del d.P.R. n. 335 del 1982 prevedeva che i dipendenti che avevano superato il concorso per titoli ovvero per titoli ed esame erano immessi nel ruolo superiore solo alla data di conclusione con esito positivo del prescritto corso di formazione.



Lo stesso art. 24-*quater* del predetto decreto, nella formulazione originaria introdotta dall'art. 2 del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 197 (Attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di riordino delle carriere del personale non direttivo della Polizia di Stato), continuava a stabilire, al sesto comma, che «[c]oloro che al termine del corso sono riconosciuti idonei conseguono la nomina a vice sovrintendente nell'ordine determinato dalla graduatoria finale del corso, con decorrenza dalla data di fine dello stesso».

La questione sollevata dall'ordinanza di rimessione è sorta solo per effetto delle modifiche introdotte all'art. 24-*quater* appena citato, dall'art. 2 del d.lgs. n. 53 del 2001. Il novellato comma 7 del predetto art. 24-*quater* ha stabilito che «[i] frequentatori che al termine dei corsi di cui al comma 1, lettere a) e b), abbiano superato l'esame finale, conseguono la nomina a vice sovrintendente nell'ordine determinato dalla rispettiva graduatoria finale del corso, con decorrenza giuridica dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello nel quale si sono verificate le vacanze e con decorrenza economica dal giorno successivo alla data di conclusione del corso medesimo».

Questa previsione, considerata in combinato disposto con la decorrenza giuridica ancorata, invece, per la promozione per merito straordinario dal primo comma dell'art. 75 del d.P.R. n. 335 del 1982 alla data del verificarsi dei fatti che hanno giustificato l'attribuzione della qualifica, determinerebbe l'irragionevole effetto distorsivo lamentato dall'ordinanza di rimessione.

In particolare, tale effetto deriverebbe dalla circostanza che la retrodatazione nella qualifica a seguito della progressione in carriera con modalità ordinarie, in mancanza di strumenti di riallineamento in favore dei vice sovrintendenti già precedentemente nominati per merito straordinario, comporta un possibile superamento, ai fini dell'accesso alle qualifiche superiori, da parte di assistenti o agenti che abbiano superato il corso-concorso bandito successivamente alla promozione di altri assistenti o agenti per merito straordinario, in virtù della maggiore anzianità di servizio nella qualifica. Ciò si verifica nell'ipotesi di anteriorità, talora particolarmente accentuata perché di vari anni (come nella specie), della data della vacanza del posto (a partire dalla quale decorre giuridicamente l'anzianità del vice sovrintendente nominato in seguito a concorso) rispetto a quella di compimento del fatto, di eccezionale rilevanza, giustificativo della promozione per merito straordinario.

5.- Ciò premesso, possono ora esaminarsi le denunciate violazioni dei principi di eguaglianza (art. 3 Cost.) e di imparzialità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.).

Le questioni sono fondate sotto entrambi i profili.

6.- È violato innanzi tutto l'art. 3 Cost., dal momento che può verificarsi una illegittima disparità di trattamento tra i vice sovrintendenti della Polizia di Stato, che sono stati promossi nella qualifica per merito straordinario, e coloro che hanno avuto accesso alla stessa qualifica per concorso o procedura selettiva.

Tale situazione è conseguenza dell'introduzione del già richiamato meccanismo della retrodatazione della decorrenza giuridica - non di quella "economica" - della nomina, alla data del 1° gennaio dell'anno successivo a quello nel quale si sono verificate le vacanze, ad opera del comma 7 dell'art. 24-*quater*, come novellato dall'art. 2 del d.lgs. n. 53 del 2001, per i soli vice sovrintendenti che accedono a tale qualifica per concorso o procedura selettiva, senza la contestuale previsione di un meccanismo di riallineamento per i vice sovrintendenti già in precedenza promossi per merito straordinario, essendo invece rimasto inalterato per questi ultimi il disposto dell'art. 75, primo comma, del d.P.R. n. 335 del 1982 che fa decorrere l'anzianità in tale qualifica (sia economica che giuridica) dal giorno in cui si è verificato il fatto che ha dato luogo all'assegnazione della qualifica superiore.

Va evidenziato che nella fattispecie in esame non è risolutivo il principio, riaffermato anche nella recente giurisprudenza di questa Corte con riguardo alla Polizia di Stato (sentenze n. 21 del 2020, n. 442 del 2005 e n. 63 del 1998; ordinanza n. 296 del 2000), secondo cui il legislatore gode di un'ampia discrezionalità nell'articolazione delle carriere e dei passaggi di qualifica dei dipendenti pubblici (*ex plurimis*, sentenza n. 230 del 2014).

Il legislatore ha esercitato questa discrezionalità proprio disciplinando diversamente i percorsi di accesso alla qualifica di vice sovrintendente rispettivamente per via ordinaria, mediante scrutinio per merito comparativo o concorso interno, integrato da successivo corso di formazione professionale, in riferimento a vacanze del posto, e per via straordinaria senza procedura selettiva anche in soprannumero, salvo riassorbimento con le vacanze ordinarie.

Parimenti, rientra nella discrezionalità del legislatore l'identificazione delle condizioni di "merito straordinario"; fattispecie connotata dall'eccezionalità dei "fatti", in termini di azioni o attività di servizio oltremodo rimarchevoli per i risultati conseguiti o particolarmente rischiose con grave pericolo di vita per l'autore.

La diversità di questi percorsi di accesso alla qualifica - che, del resto, non è posta in discussione dal giudice rimettente - si ricompone alla fine, ossia al completamento delle due fattispecie con la nomina a vice sovrintendente. È in questa stessa qualifica che convergono tali due percorsi paralleli, tant'è che la decorrenza "economica" fa data, in entrambe le ipotesi, dal perfezionamento della nomina.



Intervenuta quest'ultima, si ha che tutti i vice sovrintendenti promossi, sia a seguito di concorso (o di altra procedura selettiva interna), sia per merito straordinario, posseggono la medesima qualifica senza che la diversità di accesso alla stessa consenta una differenziazione tale da collocare in una posizione più o meno elevata gli uni rispetto agli altri. Tutti hanno ormai conseguito lo stesso status al completamento della fattispecie di nomina sicché, in linea di massima e in mancanza di specifiche ragioni giustificative, risulta discriminatorio che dopo - all'interno di una stessa qualifica, nell'ambito della quale l'ordine di ruolo è determinato proprio dall'anzianità e dalla sua decorrenza giuridica - vi siano soggetti che possono avere una posizione prevalente o peggiore rispetto ad altri in ragione della sola modalità di accesso alla qualifica.

Questa parificazione comporta che, allorché il completamento della fattispecie di nomina si perfezioni in momenti distinti, non possa esserci una differenziazione penalizzante per chi abbia conseguito la qualifica in un momento anteriore rispetto a chi l'abbia ottenuta dopo. Ossia, nello specifico, la decorrenza giuridica dell'anzianità di chi accede (per concorso) alla qualifica di vice sovrintendente in un momento successivo non può sopravanzare quella di chi tale qualifica già possiede (per merito straordinario) da un momento anteriore.

Insomma, non è legittimo - perché il necessario rispetto del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) non lo consente - lo "scavalcamento" determinato dalla retroattività "giuridica" nella qualifica riconosciuta - come trattamento in sé più favorevole, introdotto dal legislatore proprio nell'esercizio di quella discrezionalità già sopra ricordata - solo ai vice sovrintendenti che hanno superato le procedure selettive interne.

In questi termini e limiti, ciò ridonda in ingiustificata disparità di trattamento e violazione del principio di eguaglianza (*ex plurimis*, sentenze n. 85 del 2020, n. 155 del 2014, n. 108 del 2006, n. 340 e n. 136 del 2004).

7.- Inoltre nella fattispecie in esame - nella quale la denunciata disciplina differenziata dà luogo, come si è detto, a un trattamento diverso e meno favorevole per i vice sovrintendenti promossi per merito straordinario rispetto a quelli che successivamente hanno avuto accesso alla medesima qualifica per concorso - la violazione del principio di eguaglianza si accompagna anche a quella dell'art. 97 Cost. (sentenze n. 243 del 2005 e n. 250 del 1993).

La norma censurata comporta, infatti, che l'amministrazione, in ragione del meccanismo della retrodatazione nell'anzianità giuridica della qualifica limitata ai vice sovrintendenti nominati per concorso, finisce per trattare in modo arbitrariamente diverse situazioni simili, ossia quelle di vice sovrintendenti che sono stati nominati con decorrenze giuridiche differenti a seconda delle modalità di accesso alla qualifica. Ciò in violazione del principio di imparzialità, che deve connotare l'azione dell'amministrazione pubblica.

8.- La ritenuta ingiustificatezza della disciplina differenziata e del conseguente "scavalcamento" da parte dei vice sovrintendenti, che hanno avuto accesso alla qualifica per concorso o procedura selettiva, rispetto a quelli già prima promossi nella medesima qualifica per merito straordinario, trova riscontro e conferma nella circostanza che l'"ingiustizia" è stata avvertita dallo stesso legislatore, il quale, come già evidenziato, per il futuro ha dettato, nell'art. 3, comma 1, lettera g), numero 1), del d.lgs. n. 172 del 2019, la già richiamata regola del comma 2-bis dello stesso art. 24-quater del d.P.R. n. 335 del 1982; regola che consente ai vice sovrintendenti promossi per merito straordinario di accedere, al fine di beneficiare di una decorrenza giuridica più favorevole, ai concorsi e alle selezioni previste per la medesima qualifica già posseduta.

Ciò connota anche di specialità la fattispecie qui esaminata rispetto a quelle interessate in passato da altri meccanismi di allineamento dell'anzianità di servizio che, in situazioni diverse, il legislatore ha ritenuto di abbandonare abrogandoli (sentenza n. 24 del 2018).

9.- La *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata può farsi - con riferimento alla fattispecie in esame - escludendo lo "scavalcamento" nella decorrenza giuridica della qualifica di vice sovrintendente da parte di coloro che l'abbiano conseguita con procedura concorsuale o selettiva (e quindi dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello nel quale si sono verificate le vacanze) in un momento successivo rispetto alla nomina di quelli che la stessa qualifica abbiano in precedenza già ottenuto per merito straordinario (e quindi con decorrenza «dalla data del verificarsi dei fatti» posti a fondamento della nomina stessa).

Ciò può realizzarsi mediante il necessario riallineamento della decorrenza giuridica della nomina di questi ultimi a quella dei primi nell'ipotesi in cui, in concreto, tale evenienza si verifichi, senza peraltro che ciò incida sulla decorrenza economica che - come già rilevato - non soffre la differenziazione qui censurata.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, primo comma, del d.P.R. n. 335 del 1982, nella parte in cui non prevede l'allineamento della decorrenza giuridica della qualifica di vice sovrintendente promosso per merito straordinario a quella più favorevole riconosciuta al personale che ha conseguito la medesima qualifica all'esito della selezione o del concorso successivi alla data del verificarsi dei fatti.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, primo comma, del d.P.R. 24 aprile 1982, n. 335 (Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia), nella parte in cui non prevede l'allineamento della decorrenza giuridica della qualifica di vice sovrintendente promosso per merito straordinario a quella più favorevole riconosciuta al personale che ha conseguito la medesima qualifica all'esito della selezione o del concorso successivi alla data del verificarsi dei fatti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 ottobre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*Giovanni AMOROSO, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 ottobre 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200224

N. 225

Ordinanza 23 settembre - 27 ottobre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Competenza e giurisdizione - Opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici - Competenza territoriale del giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto, anche quando l'ingiunzione sia stata emessa dal soggetto cui è affidato il servizio della riscossione avente sede in un circondario diverso da quello in cui si trova la sede dell'ente locale concedente - Denunciata violazione del diritto di azione - Manifesta inammissibilità della questione.

- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, art. 32, comma 2.
- Costituzione, art. 24.

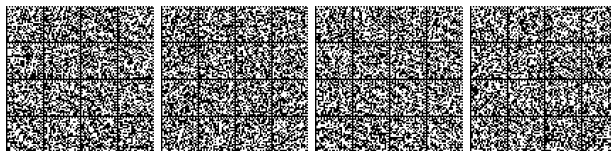
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

Giudici : Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, 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), promosso dal Giudice di pace di Trebisacce nel procedimento vertente tra A. Q. e la Areariscossioni srl e altro con ordinanza del 7 gennaio 2019, iscritta al n. 132 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udito nella camera di consiglio del 23 settembre 2020 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;
deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2020.

Ritenuto che il Giudice di pace di Trebisacce, con ordinanza del 7 gennaio 2019, iscritta al n. 132 del reg. ord. 2019, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, 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), in riferimento all'art. 24 della Costituzione, prospettando che:

- la norma è censurata nella parte in cui, nello stabilire che, per le controversie in materia di opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali degli enti pubblici di cui all'art. 3 del regio decreto 14 aprile 1910, n. 639 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato), «[è] competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso, il provvedimento opposto», sancisce l'applicazione di tale regola anche nel caso in cui l'ingiunzione sia stata emessa dal soggetto cui è affidato il servizio di riscossione, e tale sede ricada in una circoscrizione diversa da quella in cui ricade la sede dell'ente locale impositore e/o concedente;

- il rimettente è stato adito in sede di opposizione proposta ai sensi dell'art. 3 del r.d. n. 639 del 1910 e dell'art. 32 del d.lgs. n. 150 del 2011, avverso le ingiunzioni di pagamento notificate dal concessionario della riscossione del Comune di Rocca Imperiale (sito nel circondario del Tribunale ordinario di Cosenza);

- costituitasi in giudizio, la società concessionaria ha eccepito, in via preliminare, l'incompetenza per territorio del Giudice di pace adito, in favore di quella del Tribunale ordinario di Cuneo, nel cui circondario rientra il Comune di Mondovì, dove la medesima società concessionaria della riscossione aveva la sede legale;

- pertanto, facendo applicazione della norma in questione, nonché dei principi affermati dalla giurisprudenza di legittimità, il rimettente avrebbe dovuto dichiarare la propria incompetenza territoriale, in favore del Tribunale di Cuneo;

- ciò avrebbe determinato «quella condizione di “sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione” suscettibile “di integrare la violazione del citato parametro costituzionale”», o comunque a «rendere “oltremodo difficoltosa” la tutela giurisdizionale», come nella fattispecie oggetto della sentenza di questa Corte n. 44 del 2016;

che, pertanto, il rimettente ha affermato che non appariva manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dall'attore con riferimento all'art. 24 Cost., nei confronti della norma oggetto che, ai fini del radicamento della competenza territoriale, individua sempre ed in ogni caso quale unico criterio di riferimento il luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto, anche nel caso in cui l'ingiunzione sia stata emessa dal soggetto cui è affidato il servizio della riscossione dell'entrata patrimoniale dell'ente pubblico concedente e tale sede appartenga ad un circondario diverso (Tribunale di Cuneo) da quello in cui ricade la sede dell'ente locale impositore e/o concedente (Tribunale di Cosenza);

che non è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato che il Giudice di pace di Trebisacce ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, 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), nella parte in cui, nello stabilire che, per le controversie in materia di opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali degli enti pubblici, di cui all'art. 3 del regio decreto 14 aprile 1910, n. 639 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato), «[è] competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso



il provvedimento opposto», sancisce l'applicazione di tale regola anche nel caso in cui l'ingiunzione sia stata emessa dal soggetto cui è affidato il servizio di riscossione, e tale sede ricada in un circondario diverso da quello in cui ricade la sede dell'ente locale impositore e/o concedente;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, questa Corte con la sentenza n. 158 del 2019 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2011, nella parte in cui, dopo le parole «È competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto», non prevede le parole «ovvero, nel caso di concessionario della riscossione delle entrate patrimoniali, del luogo in cui ha sede l'ente locale concedente»;

che in particolare la richiamata sentenza n. 158 del 2019 ha affermato che «[v]algono al riguardo i principi già enunciati nella sentenza n. 44 del 2016, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina la quale prevede, per le entrate tributarie, che le controversie proposte nei confronti dei concessionari del servizio di riscossione, nonché quelle proposte nei confronti dei soggetti iscritti nell'albo di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446 del 1997, sono devolute alla competenza della commissione tributaria provinciale nella cui circoscrizione i concessionari stessi e i suddetti soggetti hanno sede, anziché di quella nella cui circoscrizione ha sede l'ente locale concedente»;

che, pertanto, la questione in esame deve essere dichiarata manifestamente inammissibile in quanto ormai priva di oggetto (ordinanze n. 220 e n. 69 del 2019, n. 190 del 2018 e n. 26 del 2016), atteso che, in ragione della intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale, è venuta meno la parziale carenza normativa che - secondo il rimettente - determinava il denunciato contrasto con l'evocato parametro costituzionale.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), e 9, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, 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), sollevata, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, dal Giudice di pace di Trebisacce, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 ottobre 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 226

Ordinanza 7 - 27 ottobre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Trasporto - Norme della Regione Puglia - Trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 39, artt. 5, commi 1, 2, 5 e 6, 11, comma 1, 12, comma 2, 13, comma 1, e 14.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere *m*) ed *e*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

Giudici : Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, commi 1, 2, 5 e 6, 11, comma 1, 12, comma 2, 13, comma 1, e 14 della legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 14-24 settembre 2018, depositato in cancelleria il 19 settembre 2018, iscritto al n. 64 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Udito nella camera di consiglio del 7 ottobre 2020 il Giudice relatore Daria de Pretis;
deliberato nella camera di consiglio del 7 ottobre 2020.

Ritenuto che con ricorso notificato il 14-24 settembre 2018, depositato in cancelleria il 19 settembre 2018 e iscritto al n. 64 del registro ricorsi 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato diverse disposizioni della legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente);

che, secondo il ricorrente, gli artt. 5, commi 1, 2, 5 e 6, 11, comma 1, 13, comma 1, e 14 della citata legge reg. Puglia n. 39 del 2018 avrebbero violato la competenza esclusiva statale nella «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, per contrasto con l'art. 29 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), mentre l'art. 12, comma 2, della medesima legge regionale avrebbe violato la competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., per contrasto con l'art. 3, comma 1, della legge 11 agosto 2003, n. 218 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente);

che nella pendenza del giudizio, in cui la Regione Puglia non si è costituita, è entrata in vigore la legge della Regione Puglia 5 luglio 2019, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente)», che ha inciso sulle disposizioni impugnate;



che, in prossimità dell'udienza pubblica dell'8 ottobre 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato in cancelleria istanza di rinvio della trattazione delle questioni, al fine di valutare, alla luce delle sopravvenute modifiche normative, l'esistenza dei presupposti per la rinuncia al ricorso.

Considerato che, dopo il rinvio a nuovo ruolo del ricorso disposto dal Presidente della Corte con decreto del 26 settembre 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, previa conforme deliberazione del Consiglio dei ministri del 25 giugno 2020, ha rinunciato al ricorso con atto spedito per la notificazione il 1° luglio 2020 e depositato in cancelleria il 6 luglio 2020, sul presupposto che lo *ius superveniens* ha modificato le norme impugnate «in coerenza con i rilievi formulati» e che le stesse norme non hanno trovato applicazione medio tempore, come comunicato dalla Regione Puglia;

che, pertanto, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, in mancanza della costituzione della resistente, comporta l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 244, n. 60 e n. 55 del 2018, n. 223, n. 146, n. 112 e n. 100 del 2017).

Visti l'art. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e gli artt. 9, comma 2, e 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 ottobre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 ottobre 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200226





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 80

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 settembre 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Polizia mortuaria - Norme della Regione Puglia - Modifiche alla legge regionale n. 34 del 2008 (Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri) - Funzioni e compiti dei Comuni - Attribuzione ai Comuni della facoltà di approvare, sentita la ASL competente, la costruzione di nuovi cimiteri, l'ampliamento di quelli esistenti o la costruzione di crematori, a una distanza inferiore ai duecento metri dai centri abitati - Attribuzione ai Comuni della facoltà di approvare, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, sentita la ASL competente, la costruzione di case del commiato e case funerarie.

Sanità pubblica - Polizia mortuaria - Norme della Regione Puglia - Modifiche alla legge regionale n. 34 del 2008 (Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri) - Disposizioni sui filtri per il trattamento dei gas derivanti dalla decomposizione.

- Legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 16 (“Modifiche alla legge regionale 15 dicembre 2008, n. 34 (Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio), disposizioni attuative della legge regionale 29 dicembre 2017, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2018 e bilancio pluriennale 2018-2020 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2018)) e disposizioni varie in materia di opere pubbliche”), artt. 1, commi 1 e 2; e 2, comma 1.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato per legge;

Contro la Regione Puglia, in persona del Presidente in carica, con sede in Bari al Lungomare Nazario Sauro n. 33 – C.a.p. 70121;

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 7 agosto 2020, dell'art. 1, commi 1 e 2, e dell'art. 2, comma 1 della legge della Regione Puglia del 7 luglio 2020, n. 16, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 99 del 9 luglio 2020.

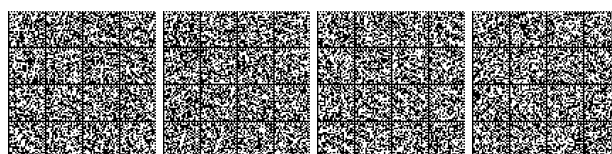
Premessa.

In data 9 luglio 2020 nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 99 è stata pubblicata la legge regionale 7 luglio 2020, n. 16, intitolata «Modifiche alla legge regionale 15 dicembre 2008, n. 34 (Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio), disposizioni attuative della legge regionale 29 dicembre 2017, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2018 e bilancio pluriennale 2018-2020 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2018)) e disposizioni varie in materia di opere pubbliche».

L'art. 1, comma 1, che sostituisce il comma 3 dell'art. 4 della legge regionale n. 34/2008 (Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri), prevede: «nei casi di reale necessità il comune può approvare, sentita l'ASL competente per territorio, la costruzione di nuovi cimiteri, l'ampliamento di quelli esistenti o la costruzione di crematori, a una distanza inferiore ai duecento metri dai centri abitati, tranne il caso dei cimiteri di urne.».

Il comma 2 dello stesso art. 1 aggiunge all'art. 4 della legge regionale n. 34/2008, il comma 3-*bis* del seguente tenore: «In deroga a quanto previsto dal comma 2, il comune può approvare, nei centri abitati, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, sentita l'ASL competente per territorio, la costruzione di strutture per il commiato e case funerarie di cui all'art. 17».

L'art. 2 della medesima legge regionale aggiunge, all'art. 14 della legge regionale n. 34/2008, il secondo comma-*bis*, *ter* e *quater* del seguente tenore letterale: «2-*bis*. Il sistema di depurazione ha lo scopo di trattare i gas derivanti dalla decomposizione cadaverica mediante l'impiego di un filtro assorbente con particolari caratteristiche fisico-chimiche o



di un filtro biologico, oppure di soluzioni miste al fine di raggiungere lo scopo primario di risolvere i problemi igienici, sanitari e ambientali. La capacità di filtro dovrà garantire che non ci sia percezione olfattiva in atmosfera dei gas provenienti dalla putrefazione, protratta per tutto il periodo di funzionamento del sistema depurativo.»; «2-ter. I filtri devono riportare impresso il marchio del fabbricante, in posizione visibile e la sigla identificativa delle caratteristiche possedute, secondo i criteri uniformi stabiliti dai competenti enti di formazione, ai fini del controllo. Il fabbricante del filtro deve essere in possesso di specifica certificazione e il suo uso deve essere previamente autorizzato dal competente Dipartimento regionale o dal Ministero della salute.»; «2-quater. Al fine di uniformare sul territorio regionale il sistema di sepoltura, i comuni devono adeguare i propri regolamenti in materia di polizia mortuaria entro novanta giorni dalla data della pubblicazione della presente disposizione, e ne dispongono i controlli.».

Le norme di cui all'art. 1, commi 1 e 2 della legge regionale Puglia n. 16 del 7 luglio 2020, sono costituzionalmente illegittime perché eccedono le competenze regionali in ragione della violazione dei principi fondamentali della materia, di legislazione concorrente, della «tutela della salute», di cui all'art. 117 della Costituzione, terzo comma della Costituzione. Le previsioni dell'art. 2, comma 1, sono costituzionalmente illegittime in ragione della medesima violazione dei principi fondamentali della materia, di legislazione concorrente, della «tutela della salute», violando altresì l'art. 117, secondo comma, lettera g) della Costituzione che riserva alla legislazione statale l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

Le richiamate disposizioni regionali vengono perciò impugnate con il presente ricorso ex art. 127 della Costituzione affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale e ne sia preannunciato il conseguente annullamento per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1 della legge regionale Puglia n. 16 del 7 luglio 2020, per violazione dell'art. 117, comma 3 della Costituzione, ai sensi del quale «Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle regioni la potestà, legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato».

La disposizione presenta i seguenti profili di illegittimità costituzionale:

1) l'art. 1, comma 1, che sostituisce il comma 3 dell'art. 4 della legge regionale n. 34/2008 (Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri) prevede che «In deroga a quanto previsto dal comma 2 nei casi di reale necessità il comune può approvare, sentita l'ASL competente per territorio, la costruzione di nuovi cimiteri, l'ampliamento di quelli esistenti o la costruzione di crematori, a una distanza inferiore ai duecento metri dai centri abitati, tranne il caso dei cimiteri di urne.».

Il comma 2 dell'art. 4 della legge regionale n. 34/2008, recita «I cimiteri sono di norma collocati alla distanza di almeno duecento metri dal centro abitato. È vietato costruire nuovi edifici entro tale fascia di rispetto. Il comune può autorizzare l'eventuale ampliamento degli edifici esistenti entro la fascia di rispetto, sentita l'Azienda sanitaria locale (ASL) competente per territorio.»

La previsione di cui all'art. 1, comma 1 della legge regionale Puglia n. 16 del 7 luglio 2020, che sostituisce il comma 3 dell'art. 4 della legge regionale n. 34/2008, si pone in contrasto con l'art. 338 del regio decreto del 1934, n. 1265, come modificato dall'art. 28, comma 1, lettera b) della legge 1º agosto 2002, n. 166, «Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie», che, a tutela della salute delle persone, stabilisce che il consiglio comunale ha la possibilità di approvare la costruzione di nuovi cimiteri o l'ampliamento di quelli esistenti a una distanza inferiore a duecento metri dal centro abitato, solo a determinate condizioni, indicate nello stesso articolo.

L'art. 338 del menzionato regio decreto, prevede infatti che «I cimiteri devono essere collocati alla distanza di almeno duecento metri dal centro abitato. È vietato costruire intorno ai cimiteri nuovi edifici entro il raggio di duecento metri dal perimetro dell'impianto cimiteriale, quale risultante dagli strumenti urbanistici vigenti nel comune o, in difetto di essi, comunque quale esistente in fatto, salve le deroghe ed eccezioni previste dalla legge (...) Il consiglio comunale può approvare, previo parere favorevole della competente Azienda sanitaria locale, la costruzione di nuovi cimiteri o l'ampliamento di quelli già esistenti ad una distanza inferiore a duecento metri dal centro abitato, purché non oltre il limite di cinquanta metri, quando ricorrano, anche alternativamente, le seguenti condizioni:

a) risulti accertato dal medesimo consiglio comunale che, per particolari condizioni locali, non sia possibile provvedere altrimenti;



b) l'impianto cimiteriale sia separato dal centro urbano da strade pubbliche almeno di livello comunale, sulla base della classificazione prevista ai sensi della legislazione vigente, o da fiumi, laghi o dislivelli naturali rilevanti, ovvero da ponti o da impianti ferroviari».

Il testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, in forza della delega contenuta nella legge 6 luglio 1933, n. 947, costituisce testo unico non meramente ricognitivo, ma innovativo, ed i principi in esso stabiliti hanno la natura di principi fondamentali in materia della tutela della salute.

La norma regionale in esame non rispetta tali regole con ciò ponendosi in contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute, in violazione dell'art. 117, terzo comma della Costituzione che prevede un'esplicita riserva a favore del legislatore nazionale nella determinazione dei principi fondamentali nell'ambito della legislazione concorrente.

In tutte le materie appartenenti alla legislazione concorrente le regioni possano esercitare «la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti» (Cfr: sentenze n. 282/2002 e n. 94/2003 della Corte costituzionale).

Tra le materie di legislazione concorrente l'art. 117 della Costituzione annovera la «tutela della salute».

Le disposizioni relative alla salvaguardia del rispetto dei duecento metri previsti dall'art. 338 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, così come modificato dall'art. 28 della legge n. 166/2002, inerendo a molteplici interessi pubblici che tale fascia di rispetto intende tutelare, che possono enuclearsi nelle esigenze di natura igienico-sanitaria e quindi a tutela della salute, costituiscono principi generali non derogabili dal legislatore regionale.

Con la censurata disposizione invece si attribuisce al consiglio comunale di approvare «nei casi di reale necessità» la costruzione di nuovi cimiteri, l'ampliamento di quelli esistenti o la costruzione di crematori, a una distanza inferiore ai duecento metri dai centri abitati.

All'evidenza la previsione è in palese violazione di quanto stabilito dall'art. 338 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, così come modificato dall'art. 28 della legge n. 166/2002, che prevede la possibilità di derogare alla fascia di rispetto solo nel caso di determinate condizioni che assumono carattere tassativo.

Il giudice amministrativo ha avuto modo, in molteplici pronunce, di affermare la natura generale dei principi stabiliti in tema di fascia di rispetto cimiteriale (1).

Da quanto esposto non può revocarsi in dubbio che il regio decreto 1° luglio 1934, n. 1265, sia idoneo ad assicurare al rango di normativa interposta, in grado, quindi, di dettare principi fondamentali vincolanti la potestà legislativa concorrente regionale.

Secondo l'insegnamento di codesta Ecc.ma Corte, essendo stata denunciata la violazione dell'art. 117, terzo comma della Costituzione, sono stati indicati specificamente i principi fondamentali della materia lesi (*ex plurimis*, sentenza Corte costituzionale n. 143 del 2020).

(1) «Tale vincolo assume, per l'appunto, carattere assoluto e non consente in alcun modo l'allocatione sia di edifici, sia di opere incompatibili con il vincolo medesimo, e ciò in considerazione dei molteplici interessi pubblici che la fascia di rispetto intende tutelare, quali le esigenze di natura igienico-sanitaria, la salvaguardia della peculiare sacralità che connota i luoghi destinati alla sepoltura e - come si vedrà appresso - il mantenimento di un'area di possibile espansione della cinta cimiteriale (così, ad es., Consiglio di Stato, Sez. VI, 9 marzo 2016, n. 949). Il vincolo in questione, inoltre, assume valenza conformativa, ed è sganciato dalle esigenze immediate della pianificazione urbanistica, nel senso che esso si impone di per sé, con efficacia diretta, indipendentemente da qualsiasi recepimento in strumenti urbanistici, i quali non sono idonei, proprio per la loro natura, ad incidere sulla sua esistenza o sui suoi limiti (Cfr., *ex plurimis*, Consiglio di Stato, Sez. IV, 22 novembre 2013). 4.3.2. Posto ciò, il Collegio rileva che l'appellante muove da un equivoco di fondo in ordine allo stesso dato letterale complessivamente emergente dall'art. 338 del testo unico approvato con regio decreto n. 1265 del 1934, con riguardo al testo dell'articolo medesimo, così come vigente all'epoca dei fatti di causa. 4.3.3. A questo proposito va evidenziato in primo luogo che il primo comma dell'articolo in esame, - così come ab origine formulato e vigente sia all'epoca della presentazione della domanda di condono da parte dell'appellante, sia all'epoca dell'adozione del provvedimento di diniego da lei impugnato innanzi al TAR - non lasciava adito a dubbi sulla natura assoluta del vincolo con esso imposto (Cfr. ivi: «I cimiteri debbono essere collocati alla distanza di almeno duecento metri dai centri abitati. È vietato di costruire intorno agli stessi nuovi edifici e ampliare quelli preesistenti entro il raggio di duecento metri»). Tale comma infatti si compone di due distinte disposizioni: quella per cui i cimiteri debbono essere collocati alla distanza di almeno duecento metri dai centri abitati, e quella per cui sono vietati la costruzione intorno ai cimiteri di nuovi edifici e l'ampliamento di quelli preesistenti entro il raggio di duecento metri. La prima disposizione detta pertanto un limite legale di distanza di carattere generale che si impone come tale anche ai poteri pianificatori urbanistici comunali, nel mentre la seconda disposizione introduce un vincolo di inedificabilità e di immodificabilità assoluta che conforma i diritti dominicali, limitandosi a salvaguardare nelle condizioni preesistenti gli edifici ivi ricompresi» (Consiglio di Stato, Sez. IV, 8 maggio 2019, n. 2947); (Cfr. anche Consiglio di Stato, Sez. II, Sentenza 26 agosto 2019, n. 5863 - TAR Campania Napoli Sez. V 21 gennaio 2004, n. 227 - TAR Lazio Roma Sez. III-quater 26 settembre 2019, n. 11339 e TAR Campania Napoli Sez. III, Sentenza 7 marzo 2018, n. 1459 in relazione al carattere tassativo delle eccezioni alla regola: «Ancor più perentoriamente il giudice d'appello aveva già statuito che «Il vincolo imposto dall'art. 338 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, sulle fasce di rispetto cimiteriale comporta un divieto assoluto ed «ex lege» di edificabilità, tale da prevalere anche su eventuali disposizioni contrarie del p.r.g. e con conseguente insanabilità delle opere ivi realizzate ai sensi dell'art. 33, legge 28 febbraio 1985, n. 47.» (Consiglio di Stato, Sez. IV, 27 ottobre 2009, n. 6547). La prima delle sentenze d'appello citate ha affrontato specificamente la possibilità della riduzione della fascia di rispetto cimiteriale di duecento metri fissata dall'art. 338 del regio decreto n. 1265 del 1934, ammettendo tale facoltà solo in funzione delle finalità pubbliche e in ricorrenza delle condizioni contemplate al comma 5 dell'art. 338 e quindi escludendo che sia possibile ridurre detta fascia allo scopo di favorire l'edificazione di immobili privati. Ha infatti precisato che «la situazione di inedificabilità», prodotta dal vincolo cimiteriale, è suscettibile di venire rimossa solo in ipotesi eccezionali e, comunque, solo per considerazioni di interesse pubblico, in presenza delle condizioni specificate nell'art. 338, comma 5 del regio decreto 1° luglio 1934, n. 1265».



2. *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2 della legge regionale Puglia n. 16 del 7 luglio 2020, per violazione dell'art. 117, comma 3 della Costituzione, ai sensi del quale «Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato» e dell'art. 117, comma 2, lettera g), che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la materia dell'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato».*

Le medesime censure formulate riguardo alle disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, si svolgono anche avverso il comma 2 dello stesso art. 1, che aggiunge all'art. 4 della legge regionale n. 34/2008 (Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri) il comma 3-bis del seguente tenore «In deroga a quanto previsto dal comma 2, il comune può approvare, nei centri abitati, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, sentita l'ASL competente per territorio, la costruzione di strutture per il commiato e case funerarie di cui all'art. 17».

Come sopra rammentato il comma 2 dell'art. 4 della legge regionale n. 34/2008, recita «I cimiteri sono di norma collocati alla distanza di almeno duecento metri dal centro abitato. È vietato costruire nuovi edifici entro tale fascia di rispetto. Il comune può autorizzare l'eventuale ampliamento degli edifici esistenti entro la fascia di rispetto, sentita l'Azienda sanitaria locale (ASL) competente per territorio.»

A mente dell'art. 17 della legge regionale n. 34/2008:

«1. Il comune promuove la realizzazione e il funzionamento di strutture nell'ambito delle quali, su istanza dei familiari del defunto, possono tenersi riti per il commiato.

2. Tali strutture possono essere utilizzate anche per la custodia e l'esposizione delle salme. Dette strutture si individuano in:

a) la «casa funeraria»: struttura collocata fuori dalle strutture sanitarie pubbliche o accreditate o dai cimiteri e deputate alla custodia, anche a fine del compimento del periodo di osservazione, e dalla esposizione delle salme e dei feretri, anche a cassa aperta, per lo svolgimento delle cerimonie funebri;

b) la «sala del commiato»: struttura collocata fuori dalle strutture sanitarie pubbliche o accreditate, anche in cimitero o crematorio, adibita all'esposizione a fini cerimoniali del defunto posto in feretro chiuso.

3. Le strutture per il commiato, realizzate da soggetti pubblici o privati, sono in ogni caso fruibili da chiunque ne faccia richiesta, senza discriminazioni di alcun tipo in ordine all'accesso.

4. Nell'esercizio delle attività di cui al comma 2 le strutture devono essere in possesso delle caratteristiche igienico-sanitarie previste dalle norme comunitarie e nazionali per i servizi mortuari delle strutture sanitarie pubbliche e private accreditate.

5. Le strutture per il commiato non possono essere collocate nell'ambito di strutture sanitarie pubbliche o private, né di strutture socio-sanitarie o di vita collettiva, ma possono essere collocate nella zona di rispetto cimiteriale.

5-bis. L'apertura delle strutture per il commiato, con la presenza dei relativi operatori, deve essere garantita per un periodo di dodici ore nei giorni feriali e di otto ore nei giorni prefestivi e festivi.

5-ter. Non sono ammesse convenzioni tra le strutture sanitarie pubbliche o accreditate e le strutture per il commiato per la gestione dei servizi mortuari sanitari e dei servizi obitoriali.»

Le strutture per il commiato e le case funerarie — di cui l'attuale art. 17 della legge regionale n. 34 del 2008, così come modificato dalla legge in esame, puntualmente definite da detto articolo, non sono contemplate dalle vigenti disposizioni statali.

Nel 2014 è stato presentato disegno di legge statale n. 1611 «Disciplina delle attività funerarie» il cui art. 8 prevede la regolamentazione delle case funerarie e delle sale di commiato per come definite all'art. 2 del medesimo disegno di legge:

1) per «casa funeraria» si intende una struttura collocata fuori dalle strutture sanitarie pubbliche o accreditate o dai cimiteri e deputate alla custodia, anche a fine del compimento del periodo osservazione, ed alla esposizione delle salme e dei feretri, anche a cassa aperta, per lo svolgimento delle cerimonie funebri;

2) per «sala del commiato» si intende una struttura collocata fuori dalle strutture sanitarie pubbliche o accreditate, anche in cimitero o crematorio, adibita all'esposizione a fini cerimoniali del defunto posto in feretro chiuso.

Nel disegno di legge si ha esplicitamente riguardo al decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285, «Approvazione del regolamento di polizia mortuaria».

L'art. 3, comma 1, lettera i) della legge 30 marzo 2001, n. 130, contiene una delega alla modifica del regolamento di polizia mortuaria (decreto del Presidente della Repubblica n. 285/1990) solo tramite regolamento ex art. 17, comma 1 della legge n. 400 del 1988, per la disciplina della «predisposizione di sale attigue ai (soli) crematori per consentire il rispetto dei riti di commemorazione del defunto e un dignitoso commiato».



Si ritiene quindi che la regolamentazione delle «case funerarie» e delle «sale del commiato» attenga alla competenza esclusiva del legislatore nazionale inferendo le stesse con esigenze di natura igienico-sanitaria.

La gestione di queste attività è assimilata dallo stesso legislatore regionale pugliese al cimitero ed al crematorio (Cfr: TAR Puglia Lecce, Sez. II, 14 giugno 2019, n. 1030).

Sussistendo una fascia di rispetto cimiteriale di duecento metri dal centro abitato *ex art.* 338 del regio decreto del 1934, n. 1265, come modificato dall'art. 28, comma 1, lettera *b)* della legge 1° agosto 2002, n. 166, essa riguarda anche le strutture per il commiato le quali devono quindi essere collocate, di norma, alla distanza di almeno duecento metri dal centro abitato.

3. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1 della legge regionale Puglia n. 16 del 7 luglio 2020, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), e dell'art. 117, comma 3 della Costituzione.

L'art. 2 della legge regionale Puglia n. 16/2020, introduce alcuni commi aggiuntivi all'art. 14-*bis* della legge regionale n. 34/2008, segnatamente i seguenti:

«2-*bis*. Il sistema di depurazione ha lo scopo di trattare i *gas* derivanti dalla decomposizione cadaverica mediante l'impiego di un filtro assorbente con particolari caratteristiche fisico-chimiche o di un filtro biologico, oppure di soluzioni miste al fine di raggiungere lo scopo primario di risolvere i problemi igienici, sanitari e ambientali. La capacità di filtro dovrà garantire che non ci sia percezione olfattiva in atmosfera dei *gas* provenienti dalla putrefazione, protratta per tutto il periodo di funzionamento del sistema depurativo.

2-*ter*. I filtri devono riportare impresso il marchio del fabbricante, in posizione visibile e la sigla identificativa delle caratteristiche possedute, secondo i criteri uniformi stabiliti dai competenti enti di normazione, ai fini del controllo. Il fabbricante del filtro deve essere in possesso di specifica certificazione e il suo uso deve essere previamente autorizzato dal competente Dipartimento regionale o dal Ministero della salute.

2-*quater*. Al fine di uniformare sul territorio regionale il sistema di sepoltura, i comuni devono adeguare i propri regolamenti in materia di polizia mortuaria entro novanta giorni dalla data della pubblicazione della presente disposizione, e ne dispongono i controlli».

Le valvole per feretri (come gli altri dispositivi idonei a neutralizzare i *gas* della putrefazione) sono soggetti ad autorizzazione ai sensi dell'art. 77, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 285/1990, a norma del quale «Il Ministro della sanità, sentito il Consiglio superiore di sanità, può autorizzare l'uso di valvole o di altri dispositivi idonei a fissare ovvero a neutralizzare i *gas* della putrefazione».

Tale autorizzazione, all'indomani del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 maggio 2000, con cui, in attuazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 112 del 1998, sono state individuate le funzioni e i compiti in materia di salute umana conferiti alle regioni — ivi incluse le autorizzazioni previste dal regolamento di polizia mortuaria — (lettera *c)* tabella A del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri — Funzioni e compiti in tema di salute umana e sanità veterinaria conferiti alle regioni per il cui esercizio vengono individuate le risorse di cui al presente decreto del Presidente del Consiglio dei ministri — autorizzazioni previste dal regolamento di polizia mortuaria approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285), spetta alle regioni — secondo quanto chiarito anche dalla circolare del Ministero della salute n. 36158 dell'11 dicembre 2015 «Autorizzazioni previste dal regolamento di polizia mortuaria di cui agli articoli 31, 75 e 77, terzo comma del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285», solo per i singoli manufatti delle società produttrici/importatrici di materiali funerari; viceversa, sono definite dal Ministero della salute, previa acquisizione di parere da parte del Consiglio superiore di sanità, unicamente le prescrizioni tecniche di natura igienico-sanitaria, correlate allo specifico utilizzo (trasporto, inumazione, tumulazione o cremazione), per le tipologie di materiali diversi da quelli previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 285/1990.

Inequivoco, sul punto, è il disposto dell'art. 77, comma 3 del regolamento di polizia mortuaria già richiamato: «Il Ministro della sanità, sentito il Consiglio superiore di sanità, può autorizzare l'uso di valvole o di altri dispositivi idonei a fissare ovvero a neutralizzare i *gas* della putrefazione».

Il suddetto regolamento di polizia mortuaria, emanato ai sensi dell'art. 358 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, pur rientrando tra le fonti normative secondarie, vincola l'esercizio della potestà legislativa regionale in quanto la norma regolamentare citata opera in «circoscritta ipotesi», ovvero «in settori squisitamente tecnici», che intervengono a completare la normativa statale primaria (sentenza n. 286 del 2019 [Corte costituzionale]) e costituiscono «un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi



affida il compito di individuare le specifiche tecniche che mal si conciliano con il contenuto di un atto legislativo e che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale» (sentenza Corte costituzionale n. 69 del 2018).

Secondo l'insegnamento di codesta Corte, come già sopra rammentato, «Unicamente in queste limitate ipotesi il mancato rispetto di atti di normazione secondaria, “nel caso si verta nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione e qualora la norma interposta esprima principi fondamentali”, può comportare “l'illegittimità costituzionale della norma censurata” (sentenza n. 11 del 2014)» (Corte costituzionale, Sentenza 30 luglio 2020, n. 180).

A *latere* di siffatta constatazione, in ogni caso, le valvole autorizzate in passato dal Consiglio superiore di sanità non erano filtri biologici, bensì dispositivi per evitare problemi pressori e i filtri biologici menzionati nella legge in esame sono dotati di scarsa efficacia in termini di tutela della salute e non possono sicuramente ovviare ai problemi olfattivi cui si andrebbe incontro.

Pertanto, ad oggi, non risultano autorizzati filtri del tipo di quelli il cui impiego è previsto dalla norma regionale impugnata.

Per gli aspetti tecnici la materia *de qua* ricade in ambito sanitario, ragione per la quale le disposizioni regionali sopra segnalate configurano una violazione della competenza legislativa statale a fissare i principi fondamentali in materia di «tutela della salute», ai sensi dell'art. 117, comma terzo della Costituzione (*Cfr.* tra l'altro Corte costituzionale, Sentenza n. 274 del 2012).

Si eccipisce inoltre che l'art. 2 nel prevedere testualmente autorizzazioni ministeriali in ambiti non previsti dalla legge dello Stato, viola altresì l'art. 117, secondo comma, lettera g) della Costituzione che riserva alla legislazione statale l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

Codesta Ecc.ma Corte ha in varie occasioni affermato che le attribuzioni degli organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle regioni; esse debbono trovare il fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedono o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati (*Cfr.*, Corte costituzionale n. 429/2004; n. 134/2004; n. 322/2006).

P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra rispettivamente indicati ed illustrati, l'art. 1, commi 1 e 2 e l'art. 2, comma 1 della legge regionale Puglia n. 16 del 7 luglio 2020, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 99 del 9 luglio 2020 come da delibera del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 7 agosto 2020.

Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno i seguenti atti e documenti:

1) attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri, nella riunione del giorno 7 agosto 2020, della determinazione di impugnare la legge della Regione Puglia secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione della Presidenza del Consiglio dei ministri;

2) copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia del 9 luglio 2020, n. 99.

Roma, 2 settembre 2020

L'Avvocato dello Stato: CANZONERI



N. 81

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 settembre 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 9 del 2017 - Responsabile sanitario - Previsione che il limite di età massimo previsto per lo svolgimento della relativa funzione è quello previsto dalla vigente normativa nazionale di riferimento, fatta eccezione per gli ambulatori specialistici non accreditati.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 9 del 2017 - Procedure di accreditamento - Previsione che le strutture pubbliche e private, tra le altre, possono richiedere con unica istanza il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio e dell'accREDITAMENTO istituzionale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Disposizioni in materia di fabbisogno di RMN grandi macchine e RMN a basso campo "dedicate" o "open di nuova generazione" - Modifiche alla legge regionale n. 9 del 2017 - AccredITamento istituzionale e obbligatorietà del possesso dei requisiti - Previsione di ipotesi in cui l'autorizzazione all'esercizio produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accREDITamento istituzionale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Norme in materia di incarichi a tempo determinato - Personale già titolare di contratto, ovvero di incarico a tempo indeterminato, presso aziende o enti del Servizio sanitario nazionale e in servizio a tempo determinato, alla data del 31 dicembre 2019, presso una azienda o ente del Servizio sanitario della Regione Puglia - Prevista conferma nei ruoli di quest'ultima a tempo indeterminato.

– Legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria), art. 1, commi 11 e 13; 9; e 10, comma 1.

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione il Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato (fax 06/96514000 - pec ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, nella sua sede in Bari, lungomare Nazario Sauro 31;

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 11 e 13, art. 9 e art. 10, comma 1 della legge regionale 7 luglio 2020, n. 18, pubblicato nel B.U.R. n. 99 del 9 luglio 2020, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 7 agosto 2020.

PREMESSE DI FATTO

Sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 99 del 9 luglio 2020, è stata pubblicata la legge regionale n. 18 del 7 luglio 2020, recante «Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria» che presenta i seguenti profili di illegittimità costituzionale.

La legge in esame introduce modifiche ed integrazioni ad alcuni procedimenti amministrativi attinenti al settore sanitario, in un'ottica di semplificazione, con particolare riferimento alle leggi regionali n. 9/2017 e n. 53/2017 e alla disciplina regolamentare in materia di autorizzazione all'esercizio e accREDITamento delle strutture socio-sanitarie.

Ciò premesso, alcune norme contrastano con i principi fondamentali posti dal legislatore statale in materia di tutela della salute, in violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Un'altra disposizione invece viola il principio del pubblico concorso per l'accesso alla pubblica amministrazione, stabilito nell'art. 97, comma 4, della Costituzione, e, ponendosi in contrasto con la normativa statale concernente le stabilizzazioni, invade la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera 1), della Costituzione.

Pertanto, le suddette disposizioni vengono oggi impugnate con il presente ricorso *ex art. 127 Cost.* affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti



MOTIVI DI DIRITTO

1) Contrasto con i principi fondamentali posti dal legislatore statale in materia di «tutela della salute» contenuti nelle norme del decreto legislativo n. 502 del 1992 - Violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

A) L'art. 1, comma 11, L.R. 18/2020, nel sostituire il comma 8 dell'art. 12 della citata L.R. 9/2017, riguardante i requisiti del responsabile sanitario, dispone che «Il limite di età massimo previsto per lo svolgimento della finzione di responsabile sanitario è quello previsto dalla normativa nazionale vigente in materia di permanenza in servizio dei dirigenti medici e del ruolo sanitario del servizio sanitario nazionale, fatta eccezione per gli ambulatori specialistici non accreditati».

Tale previsione presenta profili di illegittimità laddove introduce un'eccezione a favore dei dirigenti medici degli ambulatori specialistici non accreditati: innanzitutto non è chiara la *ratio* dell'eccezione concernente il limite di età del responsabile sanitario che lavora in detti ambulatori, che sembra comportare la compressione del principio di parità di trattamento nonché del principio di proporzionalità, in quanto si inserisce un elemento di differenziazione tra gli ambulatori specialistici e tutti gli altri tipi di strutture sanitarie in assenza di indicazioni che potrebbero astrattamente giustificarla.

Inoltre non è agevole comprendere i motivi e valutare le conseguenze di tale diversità di trattamento, in quanto la norma regionale non precisa neppure il regime applicabile a tali strutture, né tale eccezione trova un fondamento nella normativa statale di riferimento: nessun riferimento a tale diversa regola è infatti contenuto nella legge 30 dicembre 1991, n. 412, che, all'art. 4, comma 2, ultimo periodo, nel prevedere che le regioni possano stipulare convenzioni con istituzioni sanitarie private, si limita a stabilire la obbligatorietà della nomina di «un direttore sanitario o tecnico, che risponde personalmente dell'organizzazione tecnica e funzionale dei servizi...», e altrettanto è a dirsi per la successiva normativa di settore, nonché per il decreto legislativo n. 502/1992 che detta i principi fondamentali in materia.

Pertanto, poiché codesta Ecc.ma Corte, con sentenza n. 181 del 2006, ha ritenuto che la disciplina del rapporto di lavoro e dell'attività professionale del dirigente sanitario, attiene alla materia della «tutela della salute», (dal momento che «rileva la stretta inerenza che tutte le norme *de quibus* presentano con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, essendo queste ultime condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi, e segnatamente di coloro che rivestono una posizione apicale»), la norma regionale in esame, che si discosta da tale disciplina, si pone in evidente contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute in essa contenuti, in aperta violazione del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione.

B) L'art. 1, comma 13, L.R. 18/2020 appare anch'esso in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute. La norma regionale, nel sostituire il comma 2 dell'art. 24 della citata L.R. n. 9/2017, concernente le procedure di accreditamento delle strutture sanitarie e sociosanitarie, prevede che «Le strutture pubbliche e private, gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) privati e gli enti ecclesiastici possono richiedere con unica istanza il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio e dell'accreditamento istituzionale».

Tale disposizione regionale, che accorpa in un'unica istanza sia la richiesta di rilascio dell'autorizzazione all'esercizio sia quella concernente l'accreditamento istituzionale, non tiene nella dovuta considerazione la circostanza che i due istituti sono orientati a perseguire finalità ben distinte.

Come è noto, infatti, l'accreditamento è il provvedimento con cui si riconosce alle strutture pubbliche e private, che sono già state precedentemente autorizzate all'esercizio dell'attività sanitaria, lo *status* di potenziali erogatori di prestazioni sanitarie nell'ambito e per conto del Servizio sanitario nazionale.

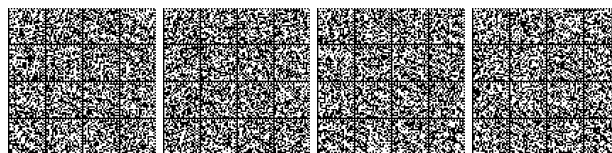
In particolare, ai sensi dell'art. 8-*quater* del decreto legislativo n. 502/1992, l'accreditamento viene concesso ai soggetti già in possesso dell'autorizzazione, subordinatamente alla sussistenza delle seguenti ulteriori condizioni: coerenza delle funzioni svolte con gli indirizzi della programmazione regionale; rispondenza ai requisiti ulteriori rispetto a quelli richiesti ai fini dell'autorizzazione; verifica positiva dell'attività svolta e dei risultati ottenuti.

Infine, la previsione regionale non risulta in linea con quanto previsto dalle intese raggiunte in Conferenza Stato-Regioni il 20 dicembre 2012 e 19 febbraio 2015, in merito alle attività di verifica spettanti all'organismo tecnicamente accreditante.

Pertanto la disposizione regionale in parola, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali posti dal legislatore statale in materia di «tutela della salute» con la norma del decreto legislativo n. 502 del 1992 sopra richiamata, configura una chiara violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

C) L'art. 9 L.R. 18/2020, in materia di fabbisogno di RMN (Risonanza magnetica nucleare) grandi macchine e RMN a basso campo c.d. «dedicate» o «open di nuova generazione», presenta analoghi rilievi di illegittimità per contrasto con i principi fissati nella normativa statale sopracitata.

La norma sostituisce l'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 19 della citata L.R. 9/2017 con il seguente: «Ferma restando la necessità di verificare la sussistenza dei requisiti di accreditamento, nelle soprariportate ipotesi l'autorizzazione all'esercizio produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale».



Al riguardo va innanzitutto rilevato che l'art. 19, comma 3, della legge n. 9/2017 era già stato modificato dall'art. 49 della legge regionale n. 52/2019, che è stato a sua volta impugnato davanti a codesta Corte, con delibera del Consiglio dei ministri del 20 gennaio 2020, in quanto ha introdotto tre fattispecie (relative proprio all'autorizzazione all'esercizio per l'attività di alta diagnostica sopra indicata) derogatorie al principio secondo il quale l'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio delle strutture sanitarie e socio-sanitarie non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, che si fonda sul criterio di funzionalità rispetto alla programmazione regionale.

Inoltre, in merito all'autorizzazione all'esercizio, codesta Corte costituzionale ha più volte evidenziato il fatto che gli articoli 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del citato decreto legislativo n. 502/1992, che stabiliscono i requisiti minimi di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie, rappresentano principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale, che le regioni devono rispettare indipendentemente dal fatto che la struttura intenda o meno chiedere l'accreditamento (sentenze numeri 245 e 150 del 2010 e n. 292/2012).

È stato, altresì, chiarito che per l'«accreditamento» occorrono «requisiti ulteriori» (rispetto a quelli necessari all'autorizzazione), ai sensi dell'art. 8-*quater* del decreto legislativo n. 502 del 1992; quest'ultima disposizione reca, parimenti, principi fondamentali che le regioni sono tenute a rispettare, non potendosi attribuire l'accreditamento *ope legis* a determinate strutture, la cui regolarità sia meramente presunta e non effettivamente l'ondata sul possesso effettivo dei requisiti prescritti (sentenza n. 361 del 2008).

Premesso quanto sopra, la modifica introdotta dall'art. 9 della legge in esame, a differenza della norma impugnata, fa salva la verifica dei requisiti per l'accreditamento: ciononostante resta sempre da chiarire quali possano essere gli «effetti vincolanti» scaturenti dall'autorizzazione, posto che l'accreditamento non si configura quale atto vincolato e deve essere, tra l'altro, coerente rispetto alla programmazione nazionale e regionale.

Alla luce di quanto rappresentato e del quadro normativo statale richiamato, deriva che le disposizioni regionali in esame, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali posti dal legislatore statale in materia di «tutela della salute» contenuti nelle norme del decreto legislativo n. 502 del 1992 sopra richiamate, configurano una violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

2) Violazione del principio del pubblico concorso, fissato dall'art. 97 della Costituzione, e contrasto con le normative statali in materia di superamento del precariato, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Art. 10, comma 1 L.R. 18/2020.

Emergono inoltre profili di violazione del principio del pubblico concorso, fissato dall'art. 97 della Costituzione, e di contrasto con le normative statali in materia di superamento del precariato, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, con riferimento all'art. 10, comma 1 della legge regionale in esame, «Norma in materia di incarichi a tempo determinato». La norma dispone che «nel limite dei posti vacanti nella dotazione organica e nel rispetto della spesa sanitaria derivante dalle norme vigenti, il personale già titolare di contratto, ovvero di incarico a tempo indeterminato, presso aziende o enti del servizio sanitario nazionale e in servizio a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2019, presso una azienda o ente del servizio sanitario della Regione Puglia è confermato nei ruoli di quest'ultima a tempo indeterminato, previa presentazione, entro sessanta giorni dalla data in vigore della presente legge, di apposita domanda di mobilità».

Va innanzitutto rilevato che la norma regionale, come formulata, presenta inesattezze terminologiche e dubbi interpretativi nella parte in cui limita al solo personale «già titolare di contratto, ovvero di incarico a tempo indeterminato presso aziende o enti del servizio sanitario nazionale e in servizio a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2019» la possibilità di essere confermato nei ruoli dell'Amministrazione in cui presta servizio.

Non risulta, infatti, comprensibile la nozione di «incarico a tempo indeterminato», dato che, per sua natura, l'incarico si configura necessariamente a tempo determinato, ai sensi del decreto legislativo n. 502 del 1992, già citato, e del decreto legislativo n. 165 del 2001.

D'altra parte, il riferimento al personale «già titolare di contratto», non contenendo la specificazione dell'esatta tipologia, dovrebbe invero interpretarsi nel senso di contratto a termine o a tempo determinato. Ciò premesso, la previsione regionale introduce un meccanismo di stabilizzazione del personale precario in possesso del requisito ivi specificato, eludendo il principio costituzionalmente garantito del concorso quale regola generale di accesso al pubblico impiego di cui all'art. 97, comma 3, della Costituzione, a norma del quale «agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge».

Secondo codesta Corte (sentenza n. 363/2006), «il concorso pubblico — quale meccanismo imparziale di selezione tecnica e neutrale dei più capaci sulla base del criterio del merito — costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni, esso è posto a presidio delle esigenze di imparzialità e di efficienza dell'azione amministrativa».



Le eccezioni a tale regola consentite dall'art. 97 della Costituzione, purché disposte con legge, debbono rispondere a «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» (sentenza n. 81/2006), per evitare che la deroga si risolva in un privilegio a favore di categorie più o meno ampie di persone (sentenza n. 205/2006).

In altri termini, l'area delle eccezioni va delimitata in modo rigoroso e nel caso in esame non si evincono le condizioni per riconoscere come legittima la deroga prevista.

Sebbene la *ratio* della disposizione *de qua* sembra essere quella di superare il precariato nel settore sanitario, la disposizione regionale non risulta in linea con i principi fissati dalla normativa statale vigente, in particolare dai commi 1 e 2 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 75 del 2017 (in materia di superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni) nonché dai commi 11 e 11-bis del medesimo articolo, che introducono i requisiti che il lavoratore deve possedere cumulativamente ai fini della stabilizzazione immediata, subordinandoli comunque all'espletamento delle procedure concorsuali.

In particolare, per il personale del SSN, i commi 11 e 11-bis del citato art. 20 dispongono:

«11. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 si applicano al personale, dirigenziale e non, di cui al comma 1 nonché al personale delle amministrazioni finanziate dal Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca, anche ove lo stesso abbia maturato il periodo di tre anni di lavoro negli ultimi otto anni rispettivamente presso diverse amministrazioni del Servizio sanitario nazionale o presso diversi enti e istituzioni di ricerca»;

«11-bis. Allo scopo di fronteggiare la grave carenza di personale e superare il precariato, nonché per garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, per il personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, dirigenziale e non, del Servizio sanitario nazionale, le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 si applicano fino al 31 dicembre 2022. Ai fini del presente comma il termine per il requisito di cui al comma 1, lettera c), e al comma 2, lettera b), è stabilito alla data del 31 dicembre 2019».

Più recentemente, il legislatore statale è intervenuto per far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19, e garantire i livelli essenziali di assistenza sul territorio nazionale, con il decreto-legge n. 18/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27/2020, che, fino al perdurare dello stato di emergenza di cui alla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, consente alle aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale di attivare procedure di reclutamento del personale aventi i requisiti e con le modalità di cui all'art. 2-bis (contratti di lavoro autonomo) e di conferire, ai sensi dell'art. 2-ter, incarichi individuali a tempo determinato, previo avviso pubblico e previa selezione per titoli, colloquio e procedura comparative in forma semplificata, al personale delle professioni sanitarie e agli operatori socio-sanitari.

Per i motivi suesposti l'art. 10 della legge in esame, che non risulta in linea con le disposizioni statali sopra menzionate, viola il principio costituzionale del pubblico concorso e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione e il riparto di competenze legislative tra lo Stato e le regioni, sancito dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in materia di ordinamento civile.

Per i motivi esposti le norme regionali sopra indicate si pongono in evidente contrasto con l'art. 97, 117, comma 2, lettera l) e comma 3 della Costituzione e, per tali ragioni, dovranno essere annullate.

P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittime, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, gli articoli 1, commi 11 e 13, l'art. 9 e l'art. 10, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 18/2020.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. l'attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri nella riunione del giorno 7 agosto 2020, della determinazione di impugnare la legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;

2. la copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 99, suppl. del 9 luglio 2020.

Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, 2 settembre 2020

L'Avvocato dello Stato: DEL VECCHIO



N. 82

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 settembre 2020
(della Regione Veneto)*

Enti locali - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni nella legge 17 luglio 2020, n. 77 - Misure destinate in favore degli enti territoriali - Istituzione di un fondo, presso il Ministero dell'interno, in favore dei Comuni delle Province di cui al comma 6 dell'art. 18 del d.l. n. 23 del 2020, nonché dei Comuni dichiarati zona rossa sulla base di provvedimenti statali o regionali, entro il 3 maggio 2020 per almeno trenta giorni consecutivi - Avviso di rettifica, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale-serie generale del 20 maggio 2020, n. 129, nella parte in cui, all'art. 112, sopprime, nella rubrica, le parole "e comuni dichiarati zona rossa" e, al comma 1, primo periodo, le parole "nonché i comuni dichiarati zona rossa, sulla base di provvedimenti statali o regionali, entro il 3 maggio 2020 per almeno trenta giorni consecutivi" - Riconoscimento al Comune di San Colombano al Lambro di un contributo pari a 500.000 euro per l'anno 2020 - Istituzione di un fondo per i Comuni particolarmente danneggiati dall'emergenza sanitaria da COVID-19, non compresi tra quelli previsti dall'art. 112 del d.l. n. 34 del 2020, convertito, con modificazioni, nella legge n. 77 del 2020.

- Legge 17 luglio 2020, n. 77 [*recte*: Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77], artt. 112, commi 1 (nel testo risultante dalla rettifica operata dall'Avviso pubblicato sulla G.U. del 20 maggio 2020, n. 129), e 1-*bis*; e 112-*bis*.

Ricorso (*ex art. 32 della legge 11 marzo 1953, n. 87*) della Regione del Veneto (c.f. 80007580279), in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, Luca Zaia, rappresentata e difesa, ai sensi della delibera della Giunta regionale 11 agosto 2020, n. 1145, giusta procura a margine del presente atto, dagli avv.ti prof. Mario Bertolissi (c.f. BRTMRA48T28L483I) del Foro di Padova; Franco Botteon (c.f. BTTFNC61L01M089S) dell'Avvocatura regionale; nonché dall'avv. Andrea Manzi (c.f. MNZNDR64T26I804V) del Foro di Roma, presso il quale è domiciliata in Roma, via F. Confalonieri, n. 5 (fax: 06.3211370; pec abilitata: andreamanzi@ordineavvocatiroma.org) contro Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura generale dello Stato, in via dei Portoghesi, n. 12 - 00186 Roma, per la declaratoria di illegittimità costituzionale

a) dell'art. 112, 1° comma, della legge 17 luglio 2020, n. 77: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 (pubblicata nel Supplemento ordinario n. 25 della *Gazzetta Ufficiale* del 18 luglio 2020 n. 180);

b) dell'art. 112, comma 1-*bis*, della medesima legge n. 77/2020;

c) dell'art. 112-*bis* della citata legge n. 77/2020;

Per violazione degli articoli 3, 5, 97, 114, 118 e 119 della Costituzione

FATTO

Con questo atto, la Regione Veneto intende:

a) riproporre, nei confronti dell'art. 112, 1° comma, della legge di conversione n. 77/2020, tutte le censure rivolte nei riguardi dell'originario art. 112 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (nel testo risultante dalla rettifica operata con apposito avviso), impugnato con ricorso in via di azione, recante il numero di ruolo 60/2020;

b) formulare specifici motivi di impugnazione, in ordine ai disposti introdotti dalla legge di conversione n. 77/2020, di cui all'art. 112, comma 1-*bis*, e all'art. 112-*bis*.

A. Relativamente all'art. 112, 1° comma, del decreto-legge n. 34/2020, convertito dall'art. 112, 1° comma, della legge n. 77/2020, senza alcuna apprezzabile modificazione.

1. Come è noto, alcune regioni, più di altre, sono state interessate dalla pandemia da coronavirus: denominata, pure, emergenza epidemiologica Covid-19. Incerti il tempo e il luogo d'ingresso, ed anche i caratteri del *virus*, mentre ricerche in atto tendono a far risalire a fine 2019 la prima diffusione del malanno in Italia, quel che è certo è che «l'Organizzazione mondiale della sanità il 30 gennaio 2020 ha dichiarato l'epidemia da Covid-19 un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale», mentre con «delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 (...) è stato



dichiarato, per sei mesi, lo stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili» (così, nelle premesse del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1º marzo 2020, assunto *ex* decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, a proposito del quale, e non solo, v., ad es., G.M. Salerno, Diritto «emergenziale»: un opportuno riordino per ristabilire i principi, in Guida al Diritto, n. 17/2020, 25 ss.; M. Clarich - G. Fonderico, Il legislatore cerca di riportare al «centro» i poteri di ordinanza, *ivi*, 29 ss., nonché M. Luciani, Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza, in Rivista AIC, n. 2/2020, e A. Celotto, *Necessitas non habet legem?* Prime riflessioni sulla gestione costituzionale dell'emergenza coronavirus, Mucchi Editore, Modena, 2020).

Viste le incertezze incombenti e, quindi, «in conseguenza del perdurare delle straordinarie esigenze connesse allo stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020, per l'anno 2020» (1º comma), «I termini di scadenza degli stati di emergenza (...), in scadenza entro il 31 luglio 2020 e non più prorogabili ai sensi della vigente normativa, sono prorogati per ulteriori sei mesi» (4º comma): così, l'art. 14 del decreto-legge 19 marzo 2020, n. 34, cosiddetto rilancio.

2. Il carattere particolarmente aggressivo del *virus*, largamente diffusosi in alcuni territori del Nord d'Italia, ha costretto il Governo e le regioni interessate ad adottare misure particolarmente restrittive di talune essenziali libertà: a cominciare da quella di circolazione e soggiorno, di cui all'art. 16 della Costituzione. Non a caso, si è parlato, in proposito, di blocco totale di ogni attività, con conseguenze metaforicamente riconducibili agli arresti domiciliari di massa, imposti dalla gravità degli eventi. È evidente che una simile situazione ha avuto pesantissime ricadute sul piano economico e sociale, tant'è vero che ha indotto il Governo a intervenire con provvidenze *ad hoc*.

3. Di esse si è occupato, tra l'altro, l'art. 112 del decreto-legge n. 34/2020, la cui rubrica è fondo comuni ricadenti nei territori delle Province di Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi e Piacenza e comuni dichiarati zona rossa. Il testo pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 19 maggio 2020, n. 128, è il seguente: «1. In considerazione della particolare gravità dell'emergenza sanitaria da Covid-19 che ha interessato i comuni delle province di cui al comma 6 dell'art. 18 del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, nonché i comuni dichiarati zona rossa, sulla base di provvedimenti statali o regionali, entro il 3 maggio 2020 per almeno trenta giorni consecutivi, è istituito presso il Ministero dell'interno un fondo con una dotazione di 200 milioni di euro per l'anno 2020, in favore dei predetti comuni. Con decreto del Ministero dell'interno, da adottarsi entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, è disposto il riparto del contributo di cui al primo periodo sulla base della popolazione residente. I comuni beneficiari devono destinare le risorse di cui al periodo precedente ad interventi di sostegno di carattere economico e sociale connessi con l'emergenza sanitaria da Covid-19. All'onere derivante dal presente articolo, pari a 200 milioni di euro per l'anno 2020, si provvede ai sensi dell'art. 265».

Ma nella *Gazzetta Ufficiale* del giorno successivo, il 20 maggio, n. 129, è comparso un avviso di rettifica così concepito: «Nel decreto-legge citato in epigrafe, pubblicato nel sopra indicato supplemento ordinario: - alla pagina 111, all'art. 112: nella rubrica le parole: “e comuni dichiarati zona rossa” sono soppresse; al comma 1, primo periodo, le parole: “nonché i comuni dichiarati zona rossa, sulla base di provvedimenti statali o regionali, entro il 3 maggio 2020 per almeno trenta giorni consecutivi, ...” sono soppresse».

Che cosa è accaduto? Come si preciserà tra breve, la rimozione — conseguente alla citata soppressione di incisi — dei comuni delle Province di Padova, Treviso e Venezia dal novero degli enti, che hanno subito le note mutilazioni inferte ai territori qualificati come zone rosse (oggi, se ne parla anche per eventuali risvolti di carattere penale: v., ad es., P. Russo, Industrie aperte in Val Seriana: nuova inchiesta, in il mattino di Padova, 15 giugno 2020, 5, e F. Ratto Trabucco, Fra omissioni, contraddizioni e riduzionismo: le responsabilità degli organi deputati alla sanità pubblica italiana nella prevenzione della pandemia Covid-19, in corso di pubblicazione), ha comportato una sicura lesione di molteplici parametri costituzionali: in particolare, degli articoli 3, 5, 114, 118 e 119, per una evidenza a dir poco solare, che trova il suo più generale fondamento nell'antico precetto, secondo cui *Ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis dispositio*. Come, del resto, il Consiglio dei ministri aveva deciso — salvo la dubbia rettifica —, essendo evidente che il suo Presidente ne conosce il significato: che è di «Principio giuridico rilevante in tema di interpretazione della legge, in virtù del quale si ritiene che casi simili debbano essere regolati da norme di legge ispirate dalla stessa *ratio legis*: si tratta di un'applicazione specifica del principio della parità di trattamento, per il quale a casi simili devono corrispondere norme simili» (F. del Giudice, Dizionario giuridico romano, Esselibri, Napoli, 2010, 515).

4. Del resto, per convincersi della bontà di questo rilievo — che è, al tempo stesso, conclusione e premessa — è sufficiente prendere in esame il dettato normativo, frutto dell'emergenza sanitaria. Si tratta di fatti a tutti noti, non contestabili.



a) Come ognuno ricorderà, dopo molte incertezze — dipese dal diffondersi di notizie contrastanti, nebulose nei loro significati e insuscettibili di costituire la base di provvedimenti consapevoli —, il Governo ha approvato il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13 (abrogato, in parte, dall'art. 5 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19). È l'atto avente forza di legge-base, che ha suscitato non poche perplessità sul piano costituzionale, data l'indeterminatezza, in particolare, dell'enunciato dell'art. 1, 1° comma, il cui inciso finale è il seguente: «le autorità competenti sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica». Il 2° comma elenca talune misure tipiche, mentre l'art. 2 consente l'adozione di ulteriori misure atipiche. A sua volta, l'art. 3 afferma che «Le misure (...) sono adottate (...) con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentito il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché i presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale» (in proposito, ad es., G.M. Salerno, *Un federalismo malato incapace di assicurare la tenuta dei principi*, in Guida al Diritto, n. 14/2020, 8 ss., e A. Celotto, *Necessitas non habet legem?*, cit., 9 ss. e 43 ss.).

b) «Preso atto dell'evolversi della situazione epidemiologica, del carattere particolarmente diffusivo dell'epidemia e dell'incremento dei casi anche sul territorio nazionale; Preso atto che sul territorio nazionale e, segnatamente, nella Regione Lombardia e nella Regione Veneto, vi sono diversi comuni nei quali ricorrono i presupposti di cui all'art. 1, comma 1, del richiamato decreto-legge» n. 6/2020 (v. *sub a*), il Presidente del Consiglio dei ministri decide di intervenire con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 febbraio 2020 (in pari data), il cui art. 1 reca questa significativa rubrica: «Misure urgenti di contenimento del contagio nei comuni delle Regioni Lombardia e Veneto».

Due sono le regioni interessate, all'origine: Lombardia e Veneto. I comuni indicati nell'allegato 1 ricomprendono, quanto al Veneto, il Comune di Vò, ed è ad essi che si applicano le più drastiche limitazioni, come si ricava dalla lettura di questi disposti: «a) divieto di allontanamento dai comuni di cui all'allegato 1, da parte di tutti gli individui comunque presenti negli stessi; b) divieto di accesso nei comuni di cui all'allegato 1» (art. 1, 1° comma). Seguono ulteriori limitazioni, destinate ad essere estese all'intero territorio nazionale.

c) «Visto che si sono verificati finora 25 casi nel territorio della Regione del Veneto nei comuni di Vò (PD) e di Mira (VE) (...). Preso atto dell'evolversi della situazione epidemiologica globale (...). Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 22 febbraio 2020, e ai sensi dell'art. 32 della legge n. 833/1978 (...)», è assunta l'ordinanza 23 febbraio 2020, sottoscritta dal Ministro della salute e dal Presidente della Regione del Veneto. L'oggetto è: «Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Regione Veneto».

d) Le limitazioni più restrittive — sono stati denominati i relativi ambiti territoriali dalla vulgata zone rosse — sono state confermate dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° marzo 2020, che ha ampliato il numero degli enti territoriali interessati (allegati 1, 2 e 3). Atto normativo, che ha anticipato il ben più importante e significativo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2020, di ulteriore ampliamento della zona *de qua* (Allargata la «zona rossa» e inasprite le azioni di contenimento dell'infezione, in Guida al Diritto, n. 14/2020, 46 ss.).

Ai fini del presente giudizio, pare sufficiente richiamare qualche essenziale disposto, il quale consente, fin d'ora, di chiarire quali sono stati gli enti territoriali colpiti da singolari limiti restrittivi e di che trattasi.

Ebbene, «Ritenuto necessario procedere a una rimodulazione delle aree nonché individuare ulteriori misure a carattere nazionale», il Presidente del Consiglio dei ministri decreta — per il tramite dell'art. 1, 1° comma — che «Allo scopo di contrastare e di contenere il diffondersi del *virus* Covid-19 nella Regione Lombardia e nelle Province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso e Venezia, sono adottate le seguenti misure», tra le quali si segnalano — ma l'elenco è lungo — quelle destinate: a «a) evitare ogni spostamento delle persone fisiche in entrata e in uscita dai territori di cui al presente articolo, nonché all'interno dei medesimi territori, salvo che per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute. È consentito il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza»; a porre un «c) divieto assoluto di mobilità dalla propria abitazione o dimora per i soggetti sottoposti alla misura della quarantena ovvero risultati positivi al *virus*» (a puro titolo esemplificativo delle limitazioni di talune essenziali libertà, costituzionalmente previste e tutelate, v. T. Padovani, *Lotta al Coronavirus: le norme penali in «collisione» con la Costituzione*, in Guida al Diritto, n. 23, 23 maggio 2020, 8 ss., ed E. Fragasso jr, *Il processo penale a distanza, la Costituzione ed i provvedimenti emergenziali contro la Covid-19*, in *disCrimen*, 22 giugno 2020, con ampie riflessioni sul sistema delle fonti).



Si è notato, in proposito, che «Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2020 individua zone geografiche diverse e misure *ad hoc* in base al livello di “rischio” corrispondente. Sono previste: misure di contenimento del contagio nella “zona rossa”; misure per il contrasto e il contenimento nel territorio nazionale; misure di informazione e prevenzione sull’intero territorio nazionale; un piano di “monitoraggio” (G. Buffone, Chiusi musei e locali per evitare interazioni in tutto il territorio, in Guida al Diritto, n. 14, 21 marzo 2020, 54-55). In forza del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 marzo 2020, “Tutta l’Italia diventa cosiddetta ‘zona rossa’” (ivi, 55). In ogni caso, rimane fermo che le “prime ‘zone rosse’ (lombarde e veneta)” sono state “istituite col decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 febbraio 2020, attuativo del coevo decreto-legge n. 6/2020” (A. Natalini, In fuga dal *virus*: cosa rischia chi viola la “zona rossa”, in Guida al Diritto, n. 14, 21 marzo 2020, 69, il quale dà conto delle “misure tipiche attuate inizialmente per la sola ‘zona rossa’, lombarda e veneta”»: ivi, 70).

e) Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 2020 — recante «Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35 — ha stabilito che “le disposizioni del presente decreto producono effetto dalla data del 14 aprile 2020 e sono efficaci fino al 3 maggio 2020” (art. 8, 1° comma — dal 4 maggio ha inizio la cosiddetta fase 2). Inoltre, che “Dalla data di efficacia delle disposizioni del presente decreto cessano di produrre effetti il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2020 (...)” (2° comma); mentre, “Si continuano ad applicare le misure di contenimento più restrittive adottate dalle regioni, anche d’intesa con il Ministro della salute, relative a specifiche aree del territorio regionale”» (3° comma).

In breve, stando alla normativa statale, la Regione Veneto è stata interessata dalle zone rosse a partire dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 febbraio 2020 (v. *sub b*). Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2020 è rimasto in vigore fino al 13 aprile 2020, per un periodo di tempo superiore ai «trenta giorni consecutivi» (di cui parla l’art. 112 del decreto-legge n. 34/2020). Tuttavia, la Regione Veneto, per parte sua, ha provveduto con ordinanze, rimaste in vigore fino alla chiusura della fase 1, vale a dire fino a domenica 3 maggio 2020: rese possibili da specifiche disposizioni facoltizzanti «misure ulteriormente restrittive» (art. 3, 1° comma, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, nonché art. 8, 3° comma, decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 2020, poc’anzi citato).

f) Già si è richiamato il testo dell’art. 112 del decreto-legge n. 34/2020 (v. *sub 3*). In ragione del rinvio disposto all’art. 18, 6° comma, del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, ai fini dell’individuazione dei «comuni delle province» interessate, esse sono quelle di «Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi e Piacenza» (sono indicate nel testo del citato 6° comma e nella rubrica dell’art. 112). Rientrano, inoltre, nel novero dei beneficiari «i comuni dichiarati zona rossa, sulla base di provvedimenti statali o regionali, entro il 3 maggio 2020 per almeno trenta giorni consecutivi».

In particolare, ai sensi dell’art. 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2020, sono considerate zone rosse anche le Province di Padova, Treviso e Venezia. Pure ad esse si riferisce l’art. 112 del decreto-legge n. 34/2020, nel testo pubblicato nel Supplemento ordinario n. 21 della *Gazzetta Ufficiale* del 19 maggio 2020, 128. Senonché, come accennato (*sub 3*), con una determinazione, denominata formalmente avviso di rettifica, si è espunto dalla rubrica dell’art. 112 e dal suo testo ogni riferimento ai «Comuni dichiarati zona rossa», con la conseguenza che, beneficiari delle provvidenze saranno soltanto i «comuni ricadenti nei territori delle Province di Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi e Piacenza» e non, anche, delle «Province di Padova, Treviso e Venezia», in evidente contrasto con il noto brocardo *ceteris paribus*.

La regione ha ritenuto che dalla pura e semplice comparazione tra il testo originario dell’art. 112 del decreto-legge n. 34/2020 e quello purgato, attraverso un — a suo parere — sedicente avviso di rettifica, risultino evidenti talune discriminazioni costituzionalmente illegittime. Il ricorso in via di azione reca il numero di ruolo 60/2020. La regione ha ritenuto, altresì, che, a sua volta, l’accennato avviso sia illegittimo (come ha chiarito nell’ambito del parallelo conflitto di attribuzioni, attraverso il quale ne ha chiesto l’annullamento, ai sensi dell’art. 38 della legge 11 marzo 1953, n. 87). Il ricorso per conflitto di attribuzioni reca il numero di ruolo 4/2020.

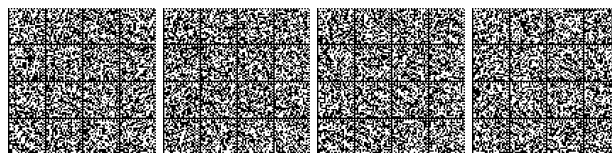
B) Relativamente all’art. 112, comma 1-*bis*, e all’art. 112-*bis* della legge di conversione n. 77/2020.

Come si è rilevato, la legge di conversione non ha modificato il testo dell’originario art. 112 del decreto-legge n. 34/2020.

Lo ha integrato, peraltro, con un comma 1-*bis*, del seguente tenore: «In favore del Comune di San Colombano al Lambro, interamente compreso nel territorio dell’azienda socio-sanitaria di Lodi ancorché appartenente alla Provincia di Milano, è riconosciuto un contributo, pari a 500.000 euro per l’anno 2020, ad integrazione di quanto determinato con decreto del Capo del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell’interno 27 maggio 2020, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 142 del 5 giugno 2020».

Lo ha integrato, altresì, con l’art. 112-*bis*, che qui si può riassumere per sommi capi. Il 1° comma dispone «una dotazione di 40 milioni di euro per l’anno 2020», a favore di «comuni non compresi tra quelli previsti dall’art. 112 (...) particolarmente colpiti dall’emergenza sanitaria». Il 2° comma indica le modalità di riparto del fondo. Il 3° comma stabilisce un titolo preferenziale per i «Comuni individuati come zona rossa o compresi in una zona rossa (...) per un periodo non inferiore a quindici giorni (...)». Seguono previsioni contabili.

Tutti i citati disposti sono illegittimi per i seguenti motivi di



DIRITTO

Se è vero, sotto molteplici aspetti, che *nihil sub sole novi*, è vero, altresì, che è largamente condivisa l'opinione, secondo cui la pandemia, di fronte alla quale si è venuto a trovare il Paese, non replica alcunché, perché rappresenta un fenomeno del tutto singolare. È certo, poi, che non si è diffuso ovunque con la medesima intensità, tant'è vero che contagi e lutti si sono abbattuti in maggior misura su alcune regioni che su altre, con conseguenze scontate sul piano sanitario, economico e sociale. Il che ha determinato un ineguale sforzo, da parte dei vari sistemi sanitari regionali, ed un comparativamente ineguale ricorso a disponibilità finanziarie. Da qui, una lapalissiana conseguenza: quella di intervenire, attraverso un fondo specifico, «con una dotazione di 200 milioni di euro per l'anno 2020, in favore dei predetti comuni» (art. 112 cit.). Non più in favore di quelli delle Province di Padova, Treviso e Venezia, stando all'avviso di rettifica. Lo stanziamento è stato elevato a «200,5 milioni» dalla legge di conversione n. 77/2020.

Le dimensioni del fenomeno e i relativi caratteri sono noti all'uomo della strada. Delle disuguaglianze preesistenti la diffusione del coronavirus e di quelle specifiche, causate da quest'ultimo, si sono occupati in molti (v., ad es., Iniziative per il rilancio «Italia 2020-2022», Rapporto per il Presidente del Consiglio dei ministri, elaborato dal Comitato di esperti in materia economica e sociale, presieduto da Vittorio Colao, giugno 2020, spec. 40 ss.). Sul piano propositivo, si è rilevato che «sarà essenziale mettere bene a frutto le risorse mobilitate per superare le difficoltà più gravi, predisporre, da subito, le condizioni per il recupero di quanto si è perso, usare bene il progresso tecnologico per tornare a uno sviluppo più equilibrato e sostenibile, che generi occupazione e consenta anche di ridurre, con la necessaria gradualità ma senza timori, il peso del debito pubblico sull'economia» (Considerazioni finali del governatore Ignazio Visco, Roma, 29 maggio 2020, 23).

Ciò, di cui qui si discute, è la «particolare gravità dell'emergenza sanitaria da Covid-19» (art. 112, cit.). Sono, in specie, le ripercussioni negative sul Sistema sanitario regionale, gravato di oneri straordinari, che hanno avuto straordinarie ricadute sulle risorse sia materiali, sia umane. Ed è un luogo comune notare che «L'esplosione del Covid-19 ha colpito in modo differente le regioni» (M. Gabanelli - S. Ravizza, Sanità, le liste d'attesa raddoppiano i tempi, in *Corriere della Sera*, 24 giugno 2020, 10). A questo fenomeno — oggetto della previsione, di cui all'art. 112 cit. — ben si attaglia questa considerazione recente del Presidente della Corte dei conti — Angelo Buscema —, secondo il quale «Le risorse disponibili vanno infatti destinate a contrastare le fragilità e il disorientamento portati dagli effetti economici della crisi, avendo considerazione soprattutto di quanti sono risultati più danneggiati da questa emergenza epidemiologica» (Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2019, Introduzione, Roma, 24 giugno 2020, 6). Ciò posto, si possono formulare alcune specifiche eccezioni di illegittimità costituzionale relativamente agli enunciati contenuti nel testo originario dell'art. 112, convertito dalla legge n. 77/2020, ed aggiunti dal comma 1-bis dell'art. 112 e dall'art. 112-bis.

A) Relativamente all'art. 112, 1° comma, della legge di conversione n. 77/2020.

1. *Illegittimità costituzionale dell'art. 112, 1° comma, della legge n. 77/2020: violazione dell'art. 3 della Costituzione.*

La vicenda descritta deve essere valutata, in primo luogo, alla luce del parametro costituzionale fissato dall'art. 3, 1° comma.

a) La Regione Veneto è consapevole della circostanza che la censura «non» deve assumere «autonomo rilievo rispetto alle altre», ma deve essere tale da rendere manifesto «un *vulnus* alla sfera di competenza» sua propria, che — nel caso di specie — riguarda, tra l'altro, l'autonomia amministrativa e finanziaria, di cui agli articoli 118 e 119 della Costituzione (le citazioni sono riprese dalla sentenza n. 155/2006, n. 4 del Considerato in diritto). Si tratta di una giurisprudenza consolidata, ripetutamente ribadita: infatti, «nei giudizi in via principale le regioni sono legittimate a denunciare la violazione dei parametri riguardanti il riparto di competenze tra esse e lo Stato e possono evocarne altri soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni costituzionalmente garantite» (sent. n. 6/2019, n. 3 del Considerato in diritto).

È richiesto, poi, che «le stesse regioni motivino sufficientemente in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione» (sent. n. 56/2020, in Guida al Diritto, n. 19, 25 aprile 2020, 104, n. 6.2. del Considerato in diritto).

Nel caso in esame, lo Stato ha deciso di erogare provvidenze finanziarie a favore di comuni, colpiti in maniera particolarmente virulenta da Covid-19. Sono state messe a dura prova le strutture sanitarie interessate e il personale sanitario, e non solo, coinvolto (medici, infermieri, amministrativi, volontari...). Tutto ciò ha comportato l'erogazione di prestazioni e servizi, che hanno implicato acquisti rilevanti, ad esempio, di beni; la riapertura di strutture chiuse, a motivo della cosiddetta razionalizzazione della rete ospedaliera; l'assunzione



di personale, in base alle disposizioni legislative facoltizzanti stabilite dal legislatore statale (v., ad es., l'art. 1 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27). Le comunità locali hanno subito danni gravissimi sul piano economico e sociale.

Alla regione sono attribuite — oltre che una potestà legislativa concorrente, ex art. 117, 3° comma, della Costituzione — una potestà amministrativa (art. 118 della Costituzione) ed una finanziaria (art. 119 della Costituzione). È fuori discussione che, ove i comuni, ricompresi nella cosiddetta zona rossa delle Province di Padova, Treviso e Venezia fossero ammessi ad usufruire dei benefici, di cui all'art. 112 della legge n. 77/2020, questi diverrebbero risorsa da includere in una posta di bilancio, in entrata e in uscita, alla voce — presumibilmente — «interventi di sostegno di carattere economico e sociale connessi con l'emergenza sanitaria Covid-19» (ex art. 112, cit.). Dall'esclusione, consegue l'evidente menomazione di competenze attinenti l'amministrazione e la finanza, che la Regione Veneto fa valere, anche ai sensi dell'art. 32, 2° comma, della legge n. 87/1953, con specifico riferimento alla sfera di autonomia — oltre che propria — degli enti locali (v., ad es., Corte costituzionale, sentenza n. 298/2009). Tra l'altro, l'assenza di queste disponibilità da parte dei comuni, l'obbligherà ad intervenire, sottraendo, in tal modo, risorse, oggetto di proprie autonome determinazioni, destinate a fronteggiare urgenze dell'intera comunità regionale.

b) Con specifico riferimento al caso in esame — vale a dire, alla questione di merito —, l'esclusione operata attraverso l'avviso di rettifica (che qui si dà per ammessa, ma — come si dice — non per concessa) configura la più classica violazione dell'art. 3, 1° comma, della Costituzione, dal momento che l'esclusione dei comuni ricadenti in zona rossa delle Province di Padova, Treviso e Venezia (qualificate come tali dalla normativa statale) risulta, proprio con riferimento alle scelte operate dallo Stato, irragionevole. Tutto ciò, ove si considerino — in linea generale — la portata e le implicazioni del *tertium comparationis*, che consente di far emergere, appunto, «la ragionevolezza delle classificazioni legislative: ragionevolezza che non si risolve (...) nell'intrinseca bontà delle scelte effettuate dal Parlamento, ma riguarda piuttosto la coerenza delle differenziazioni (o delle assimilazioni) in esame, valutata nel rapporto con il trattamento che le leggi riservino ad altre categorie o ad altre fattispecie, comparabili con quella contestata» (L. Paladin, Diritto costituzionale, Cedam, Padova, 1998, 168).

Ciò che qui si lamenta è l'effetto generato dall'esclusione (o, se si preferisce, dalla mancata inclusione) di enti, che versano nelle medesime condizioni degli enti inclusi tra i destinatari delle risorse assegnate al fondo contemplato dall'art. 112 della legge n. 77/2020: il trattamento avrebbe dovuto essere identico, come, del resto, era previsto dall'enunciato normativo rettificato (inutile diffondersi in richiami di una giurisprudenza costituzionale vastissima: v., ad es., sentenza n. 68 e n. 236/2012, nonché, per la puntualità delle riprese, A. Ruggeri - A. Spadaro, Lineamenti di giustizia costituzionale, Giappichelli, Torino, 2019, 140 ss.).

Dunque, l'art. 112 della legge n. 77/2020 deve considerarsi costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che siano ammessi a beneficiare del fondo di 200,5 milioni di euro per l'anno 2020 «i comuni dichiarati zona rossa, sulla base di provvedimenti statali o regionali, entro il 3 maggio 2020 per almeno trenta giorni consecutivi» (secondo l'espressione utilizzata dal legislatore prima della rettifica): *id est*, i comuni delle zone rosse delle Province di Padova, Treviso e Venezia. Così, oppure secondo una formula equivalente stabilita dall'ecc.ma Corte.

2. *Illegittimità costituzionale dell'art. 112, 1° comma, della legge n. 77/2020: violazione degli articoli 5, 114, 118 e 119 della Costituzione.*

Si è sostenuto, con indiscutibile autorevolezza in sede dottrinale (ci si riferisce, in particolare, a G. Berti, art. 5, in AA.VV., Commentario della Costituzione, a cura di G. Branca, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, 277 ss.), che da una aggiornata lettura della Costituzione si ricava l'«annuncio (...) di un ordine dove l'unità statale non ha più valore come unità giuridico amministrativa ma acquista valore nell'unità di una società che, obbedendo a comuni regole di condotta e di linguaggio, si amministra mediante strutture adatte ai vari livelli e ai vari gruppi sociali». Da ciò un corollario: tra i vari enti, le relative comunità e gli apparati serventi esiste un *continuum*, destinato ad inverarsi in presenza di situazioni comuni, che comportano l'applicazione del principio di solidarietà, oltre che dell'eguaglianza (ex articoli 2 e 3 della Costituzione).

a) Il mancato rispetto oppure la declinazione scorretta di queste regole essenziali implica che si finisca per ledere, anzitutto, quel che stabilisce l'art. 5 della Costituzione, là dove il medesimo impone di coordinare fra loro il principio autonomistico (e pluralistico) e il principio unitario. Nel caso in esame, il *vulnus* è indiscutibile, dal momento che l'esclusione dal fondo — a parità di condizioni — produce il singolare effetto di beneficiare due volte le comunità territoriali ammesse: per la parte spettante e per quella, non spettante, acquisita a carico dei beneficiari illegittimamente esclusi; di discriminare le relative popolazioni; di obbligare la regione ad attivarsi per, quantomeno, ridurre lo svantaggio derivante da quel che è illegittimamente stabilito dall'art. 112 della legge n. 77/2020. Il che comporta — a parere della Regione Veneto — una lesione — proprio da parte dello Stato, garante dell'unità della Repubblica — del relativo principio, perché riserva trattamenti differenziati a centri di autonomia, che versano nelle medesime condizioni.



E l'impoverimento economico-finanziario, determinato da una irragionevole sottrazione di risorse, comporta, paradossalmente, che venga disattesa l'uniformità di regime giuridico, quando essa è essenziale. È un rilievo, che pare scontato a lume di buon senso; fondato, peraltro, su una articolatissima giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, che ha sistematicamente ricavato, dalle singole fattispecie concrete, una lettura dinamica e aggiornata dell'art. 5 della Costituzione [v., ad es., F. Benelli, art. 5, in AA.VV., Commentario breve alla Costituzione, a cura di S. Bartole e R. Bin, Cedam, Padova, 2008, spec. 51, nonché Corte costituzionale, sentenza n. 171/2018, ove si valorizza, se in presenza di fattispecie diseguali, l'apporto collaborativo delle regioni. Infatti, ferme restando le «linee di indirizzo e coordinamento tracciate a livello centrale (...). Quanto affermato, nondimeno, non esclude che, al fine di assicurare la partecipazione dei diversi livelli di Governo coinvolti, l'esercizio delle funzioni amministrative sia improntato al rispetto del principio di leale collaborazione (sentenza n. 58 del 2007). Le esigenze di una disciplina unitaria, d'altronde, in un ordinamento a struttura regionalista fondato sui principi di cui all'art. 5 della Costituzione, non possono ignorare la tutela delle autonomie territoriali, attraverso strumenti idonei a fornire risposte pragmatiche e sufficientemente flessibili, specie nei casi nei quali lo Stato, pur nell'esercizio di sue competenze esclusive, interferisce con materie attribuite alle regioni (sentenza n. 61 del 2018)»: n. 7.3.2. del Considerato in diritto, quale sorta di prova a contrario].

b) A questo fondamentale disposto si ricollega l'intero titolo V della parte II della Costituzione. In primo luogo, l'art. 114, il quale ha ad oggetto la Repubblica e le sue articolazioni essenziali. Ove le si discrimini irragionevolmente, viene meno il necessario coordinamento imparziale delle competenze, le quali saranno esercitate dagli enti territoriali interessati (nel caso concreto, dal *continuum* rappresentato dai comuni ricadenti nelle zone rosse delle Province di Padova, Treviso e Venezia, da un lato, e dalla Regione Veneto, dall'altro) in condizioni comparativamente degradate; tuttavia, ingiustificate, essendo noto che — come ha stabilito il giudice delle leggi — l'art. 114 della Costituzione non comporta, affatto, una totale equiparazione fra enti. Equiparazione indispensabile, quando identiche sono le condizioni di fatto e allorché il discorso cade su enti della medesima specie: nel caso, su comuni.

c) Sotto quest'ultimo aspetto, ne soffre, pure, l'art. 118 della Costituzione, in quanto non sono rispettati i «principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza». L'interferenza nell'esercizio delle funzioni amministrative locali incide sul fatto che «Il comune deve perciò essere considerato prioritariamente rispetto ad ogni altro ente, nel momento in cui si tratta di decidere dell'allocazione delle funzioni amministrative, comportando ogni diversa soluzione un particolare onere di motivazione in capo al legislatore (...)» (L. Coen, art. 118, in AA.VV., Commentario breve alla Costituzione, cit., 1066, con richiami di dottrina e giurisprudenza, che paiono tuttora esemplari). Innegabile, nel caso concreto, la menomazione di questa potestà, che ha ad oggetto — come si è visto — «interventi di sostegno di carattere economico e sociale» spettanti — ai sensi dell'art. 112 cit. — ai comuni.

d) Infine, è violato l'art. 119 della Costituzione. Infatti, in gioco ci sono dotazioni finanziarie, che non transiteranno nei bilanci dei comuni, inclusi nelle zone rosse delle Province di Padova, Treviso e Venezia. Se così è, non è affatto vero, per una certa misura — corrispondente al mancato beneficio —, che «I comuni (...) hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa». Inutile dire, poi, come si è rilevato (v. *sub* 1), che questa sopravvenuta carenza dovrà verosimilmente essere, almeno in parte, rimediata dalla Regione Veneto, la quale subirà una illegittima compressione dell'autonomia finanziaria propria. A motivo di una perversa attuazione — pare di poter dire — del principio dei vasi comunicanti.

B. Relativamente all'art. 112, comma 1-bis, e all'art. 112-bis della legge di conversione n. 77/2020

1. *Illegittimità costituzionale dell'art. 112, comma 1-bis, della legge n. 77/2020: violazione degli articoli 3, 5, 114, 118 e 119 della Costituzione.*

Questo ulteriore comma, inserito nella legge di conversione del decreto-legge n. 34/2020, contiene una previsione specifica, riguardante il Comune di San Colombano al Lambro. In sé e per sé, nulla da eccepire, dal momento che è un ente territoriale locale, gravemente colpito da Covid-19. Tuttavia, è arduo resistere alla tentazione di obiettare al legislatore statale che non è legittimo procedere evitando di trattare allo stesso modo chi versa nelle medesime condizioni. Sicché, enucleare casi singoli, isolarli e destinare ad essi provvidenze non può dirsi rispettoso - come si è già prospettato *sub* A - dei parametri costituzionali, di cui agli articoli 3, 5, 114, 118 e 119.

Si tratta di conseguenze inevitabili, che collidono con la parità di trattamento; con il pluralismo, considerato alla luce - tanto cara allo Stato - dell'unità della Repubblica; con l'autonomia amministrativa e finanziaria, le quali - per essere tra loro connesse e reciprocamente condizionanti - sono destinate a soffrire per il venir meno, nella disponibilità dell'ente, di erogazioni finanziarie dovute. Da ciò, l'illegittimità costituzionale del comma 1-bis dell'art. 112 della legge n. 77/2020, considerato unitamente al 1° comma, che rimane, a motivo della sua strutturale ingiustizia, il termine di riferimento dell'odierno giudizio (che prosegue quello pendente al numero di ruolo 60/2020 ed è collegato con il conflitto di attribuzioni contraddistinto dal numero di ruolo 4/2020).



2. *Illegittimità costituzionale dell'art. 112-bis della legge n. 77/2020: violazione degli articoli 3, 5, 97, 114, 118 e 119 della Costituzione.*

Al pari della precedente eccezione, pure questa ha ragion d'essere fintantoché vige il testo rettificato dell'art. 112, 1° comma. Infatti, l'art. 112-bis rende ancor più palesi le divergenze, rispetto a quel che prevede la Costituzione, in particolare negli articoli 3, 5, 97, 114, 118 e 119.

A ben vedere, si tratta di una disposizione caotica. L'esordio concerne i «Comuni non compresi tra quelli previsti dall'art. 112» (quest'ultimo riguarda i comuni inclusi in una zona rossa), i quali sono stati «particolarmente colpiti dall'emergenza sanitaria» (l'avverbio è quanto di più impreciso si possa immaginare). Dunque, i comuni beneficiari del fondo di 40 milioni per l'anno 2020 non sono quelli inclusi in una zona rossa. Tuttavia - precisa il 3° comma «Al fine della ripartizione del fondo (...) si tiene conto (...) dei comuni individuati come zona rossa o compresi in una zona rossa (...) per un periodo non inferiore a quindici giorni».

Inutile inseguire distinzioni e sottodistinzioni opinabilissime. Nel caso in questione, i comuni delle Province di Padova, Treviso e Venezia, puntualmente individuati dalle norme statali e regionali (a cominciare da Vo' Euganeo, escluso dai benefici, sintomo evidente di una illegittimità costituzionale insanabile) come inclusi in zone rosse per un periodo superiore a trenta giorni, non solo sono stati esclusi dai benefici spettanti a comuni che versano nelle medesime condizioni; sono stati declassati - a tutto concedere - a comuni particolarmente colpiti dall'emergenza sanitaria (1° comma), destinati a fruire di un titolo preferenziale (in sede di riparto del fondo di 40 milioni), in quanto «Comuni individuati come zona rossa o compresi in una zona rossa (...) per un periodo non inferiore a quindici giorni»: che è altro rispetto a un periodo non inferiore a trenta.

Evidente, dunque, la discriminazione, quale effetto di assimilazioni di fattispecie disomogenee, che implicano la denunciata violazione dei citati parametri costituzionali (nei termini indicati *sub A*): ivi compreso, l'art. 97, il quale risulta leso sia quanto all'imparzialità, sia quanto al buon andamento, là dove la forzata esclusione dei comuni aventi titolo al beneficio - appartenenti alle Province di Padova, Treviso e Venezia - finisce per addebitare alla Repubblica l'applicazione, in concreto, del noto criterio: due pesi e due misure.

P.Q.M.

La Regione Veneto chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale dichiari costituzionalmente illegittimi:

a) *l'art. 112, 1° comma, della legge 17 luglio 2020, n. 77 (nel testo risultante dalla rettifica operata dall'avviso pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 20 maggio 2020, n. 129), per violazione degli articoli 3, 5, 114, 118 e 119 della Costituzione; e ciò, nella parte in cui non prevede che siano ammessi a beneficiare del fondo di 200,5 milioni di euro per l'anno 2020 «i comuni dichiarati zona rossa, sulla base di provvedimenti statali o regionali, entro il 3 maggio 2020 per almeno trenta giorni consecutivi»: così, secondo l'espressione utilizzata dal legislatore prima della rettifica oppure secondo altra formulazione indicata dalla Corte stessa;*

b) *l'art. 112, comma 1-bis, e l'art. 112-bis della legge 17 luglio 2020, n. 77, per violazione degli articoli 3, 5, 97, 114, 118 e 119 della Costituzione.*

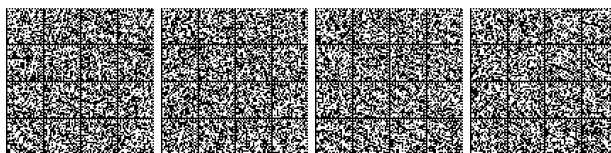
Con l'originale del ricorso si deposita copia conforme all'originale della delibera della Giunta regionale del Veneto 11 agosto 2020, n. 1145, di autorizzazione all'impugnazione.

Padova - Roma, 3 settembre 2020

AVV. PROF. BERTOLISSI

AVV. BOTTEON

AVV. MANZI



N. 83

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 settembre 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Caccia - Norme della Regione Toscana - Gestione faunistico venatoria degli ungulati - Modifiche alla legge regionale n. 3 del 1994 - Previsione che nei parchi regionali e nelle aree protette, di cui alla legge regionale n. 30 del 2015, il soggetto gestore adotta piani di controllo degli ungulati - Previsione dell'intervento della Giunta regionale in caso di inadempienza e in presenza di danni alla produzione agricola, anche nelle aree limitrofe.

Ambiente - Caccia - Norme della Regione Toscana - Controllo della fauna selvatica - Disciplina del regime di deroga previsto dall'art. 9 della direttiva 2009/147/CE - Modifiche della legge regionale n. 3 del 1994 - Previsione che il limite al prelievo delle specie in deroga non si cumula con il numero totale di capi di fauna migratoria stabilito dall'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 20 del 2002.

– Legge della Regione Toscana 29 giugno 2012, n. 22 [*recte*: 15 luglio 2020, n. 61] (Gestione e tutela della fauna selvatica sul territorio regionale. Modifiche alla l.r. 3/1994), artt. 24 e 30.

Ricorso per la Presidenza del Consiglio dei ministri in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* (c.f. 80188230587), rappresentato e difeso per mandato *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (cod. fisc.: 80224030587; indirizzo posta elettronica certificata: ags@mailcert.avvocaturastato.it; telefax: n. 0696514000), presso i cui uffici ha domicilio in Roma, via dei Portoghesi 12, ricorrente;

contro Regione Toscana, in persona del Presidente della Giunta regionale attualmente in carica, resistente;

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 24 e 30 della legge regionale 29 giugno 2012, n. 22, recante: «Gestione e Tutela della fauna selvatica sul territorio regionale. Modifiche alla legge regionale n. 3/1994», pubblicata sul B.U.R. n. 69 del 17 luglio 2020.

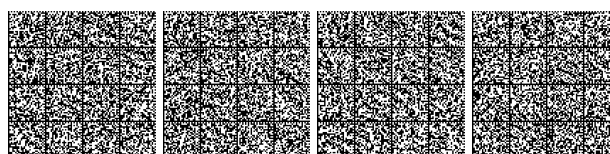
1. La Regione Toscana ha emanato la legge regionale n. 61/2020 con la quale sono state apportate una serie di modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3, di recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio».

2. L'art. 24 della predetta legge introduce il nuovo comma undicesimo dell'art. 28-*bis* della legge regionale n. 3/1994, stabilendo che: «11. Nei parchi regionali e nelle aree protette di cui alla legge regionale n. 30/2015, il soggetto gestore adotta piani di controllo degli ungulati che tengono conto delle densità sostenibili di cui al comma 1 e degli effettivi danneggiamenti alle coltivazioni agricole, anche limitrofi ai propri confini, e ai boschi. In caso di inadempienza e in presenza di danni alla produzione agricola, anche nelle aree limitrofe, la Giunta regionale interviene ai sensi dell'articolo 37» mentre l'art. 30, modificando l'art. 37-*bis* della legge regionale n. 3/1994, per mezzo della introduzione di un nuovo comma 2-*ter*, dispone che: «Il limite al prelievo delle specie in deroga non si cumula con il numero totale di capi di fauna migratoria stabilito dall'art. 4, comma 1, della legge regionale 10 giugno 2002, n. 20 (Calendario venatorio e modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 -Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»)).»

3. È convincimento della Presidenza del Consiglio dei ministri che le predette norme si pongono in contrasto con quanto previsto dalla normativa nazionale di riferimento in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio contenuta nella legge quadro 11 febbraio 1992, n. 157, concernente «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio» con la quale, secondo quanto chiarito da codesta Corte, è stata enucleata la disciplina che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, costituisce il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, il cui rispetto deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale (Corte costituzionale n. 233/2010).

3.1. Inoltre la legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) è stata reiteratamente ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (da ultimo, sentenze n. 74 e n. 36 del 2017 della Corte costituzionale): ai principi fondamentali da essa dettati; dunque le regioni sono tenute ad adeguarvisi, pena l'invasione di un ambito materiale di esclusiva spettanza statale.

4. Le predette disposizioni della legge n. 61/2020 della Regione Toscana ai sensi dell'art. 127 della Costituzione vengono perciò impugnate in conformità alla delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 3 settembre 2020: delibera che verrà depositata in estratto unitamente al presente ricorso per le ragioni di seguito esposte.



ART. 24 IN RELAZIONE ALL'ART. 117, COMMA 2, LETTERA S DELLA COSTITUZIONE.

4.1. Come in precedenza evidenziato l'art. 24 della legge n. 61/2020 della Regione Toscana introduce il nuovo comma undicesimo dell'art. 28-*bis* della legge regionale n. 3/1994, stabilendo che: «11. Nei parchi regionali e nelle aree protette di cui alla legge regionale n. 30/2015, il soggetto gestore adotta piani di controllo degli ungulati che tengono conto delle densità sostenibili di cui al comma 1 e degli effettivi danneggiamenti alle coltivazioni agricole, anche limitrofi ai propri confini, e ai boschi. In caso di inadempienza e in presenza di danni alla produzione agricola, anche nelle aree limitrofe, la Giunta regionale interviene ai sensi dell'art. 37.»

Tale disposto si pone in violazione con l'art. 22, comma 6, della legge n. 394/1991, che prevede abbattimenti nelle aree protette regionali in base a direttive regionali, esclusivamente laddove non esiste già un regolamento del parco (*cfr.* sentenza della Corte costituzionale n. 245/2018).

4.1.1. Al riguardo, codesta Corte costituzionale, ha posto in evidenza come lo standard minimo uniforme di tutela nazionale si estrinsechi nella predisposizione da parte degli enti gestori delle aree protette «di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione» dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenza n. 171 del 2012; nello stesso senso, le sentenze n. 74 del 2017, n. 263 e n. 44 del 2011, n. 387 del 2008). Sono dunque il regolamento (art. 11) e il piano per il parco (art. 12), nonché le misure di salvaguardia adottate nelle more dell'istituzione dell'area protetta (articoli 6 e 8), gli strumenti attraverso i quali tale valutazione di rispondenza deve essere compiuta a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; allo stesso tempo, l'art. 29 - inserito tra le disposizioni finali, valevole per tutte le *species* di area protetta - attribuisce all'organismo di gestione il compito di assicurare il rispetto del regolamento e del piano.

4.1.2. Tale modello di tutela, imperniato appunto sull'esistenza di un ente gestore dell'area protetta, sulla predisposizione di strumenti programmatici e gestionali e sulla funzione di controllo del loro rispetto, attribuita all'ente gestore, è sostanzialmente replicato dalla normativa statale per le riserve naturali statali.

L'art. 17 della legge quadro, infatti, dispone che il decreto istitutivo della riserva deve, tra le altre cose, determinare l'organismo di gestione e stabilire indicazioni e criteri specifici cui devono conformarsi il piano di gestione della riserva ed il relativo regolamento attuativo, emanato secondo i principi contenuti nell'art. 11.

Detti prelievi ed abbattimenti devono, dunque, avvenire in conformità al regolamento del parco o, qualora non esista, alle direttive regionali per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell'organismo di gestione del parco e devono essere attuati dal personale da esso dipendente o da persone da esso autorizzate.

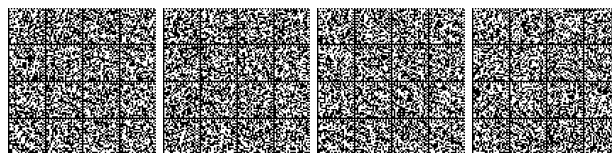
4.1.3. L'assetto di cui sopra risulta radicalmente modificato poiché a fronte di danneggiamenti alle coltivazioni agricole (o nelle aree limitrofe a quelle coltivate) da parte di ungulati al fine di prevenire il ripetersi di tali accadimenti dovrà essere adottata dalla Regione ai sensi dell'art. 37 della legge n. 3/1994 il cui comma 4-*ter* (comma dapprima aggiunto dall'art. 36, comma 4, della legge regionale 3 febbraio 2010, n. 2, e poi così sostituito dall'art. 16, comma 6, della legge regionale 9 febbraio 2016, n. 10) recita testualmente: «La Regione per prevenire o eliminare i danni alle produzioni agricole autorizza, in qualsiasi periodo dell'anno, i cacciatori abilitati ai sensi del comma 4, i soggetti di cui all'articolo 51, i proprietari o conduttori dei fondi interessati e le squadre di caccia al cinghiale, indicate dall'ATC, al controllo dei cinghiali».

ART. 30 IN RELAZIONE ALL'ART. 117, COMMA 2, LETTERA S DELLA COSTITUZIONE.

4.2. L'art. 30, invece, come più sopra chiarito modificando l'art 37-*bis* della legge regionale n. 3/1994, per mezzo della introduzione di un nuovo comma 2-*ter*, dispone che: «Il limite al prelievo delle specie in deroga non si cumula con il numero totale di capi di fauna migratoria stabilito dall'articolo 4, comma 1, della legge regionale 10 giugno 2002, n. 20 (Calendario venatorio e modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 -Recepimento della Legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio").»

4.2.1. Tale nuovo comma consente, quindi, che i capi abbattuti per prelievo in deroga non incidano sul massimale giornaliero di avifauna migratrice abbattibile, ponendosi in contrasto con l'art. 18, comma quarto, della legge n. 157/1992, che non ammette eccezioni all'obbligo di indicare un carniera giornaliero per le specie nella redazione del calendario venatorio regionale.

Ne discende in tutta evidenza che, avuto riguardo al quadro normativo statale e, ancor prima, eurounitario in cui si colloca la tutela delle specie oggetto della disposizione censurata, la norma regionale confligge con il secondo comma, lettera s), dell'art. 117 della Costituzione, poiché, invadendo illegittimamente la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, riduce in *peius* il livello di tutela della fauna selvatica stabilito dalla legislazione nazionale.



P.Q.M.

Alla luce di quanto si è venuto sin qui esponendo e deducendo si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale degli articoli 24 e 30 della legge regionale 29 giugno 2012, n. 22, recante «Gestione e Tutela della fauna selvatica sul territorio regionale. Modifiche alla legge regionale n. 3/1994», pubblicata sul B.U.R. n. 69 del 17 luglio 2020.

Contestualmente al presente ricorso si provvede al deposito di estratto della delibera adottata nella riunione del 3 settembre 2020 del Consiglio dei ministri.

Roma, 8 settembre 2020

L'Avvocato dello Stato: VARRONE

20C00248

N. 149

Ordinanza dell'8 luglio 2020 della Camera arbitrale presso l'Autorità nazionale anticorruzione - ANAC su ricorso proposto da Deca s.r.l. contro il Consorzio di Sviluppo industriale della Provincia di Catanzaro.

Consorzi - Norme della Regione Calabria - Modifiche alla legge regionale n. 24 del 2013 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità) - Previsione dell'assoggettabilità a liquidazione coatta amministrativa del Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive (CORAP) - Disciplina della procedura concorsuale - Rinvio a specifiche disposizioni del regio decreto n. 267 del 1942.

- Legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 47 (Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 e principi generali per la costituzione dell'Agenzia Regionale Sviluppo aree industriali), art. 1.

CAMERA ARBITRALE PER I CONTRATTI PUBBLICI

Il Presidente del Collegio arbitrale

composto dai Signori:

Prof. Avv. Michele Onorato – Presidente;

Avv. Francesco Izzo;

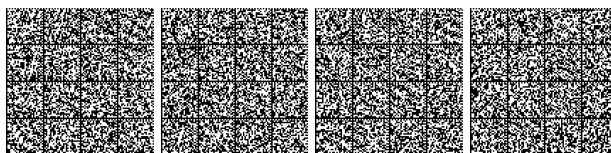
Dott. Enzo Sergi;

costituito in data 24 ottobre 2019 per decidere la controversia tra:

Deca s.r.l., difesa dall'avv. Gennaro Mastroianni (gennaro.mastroianni@avvlamezia.legalmail.it) e Consorzio di Sviluppo Industriale della Provincia di Catanzaro (oggi Consorzio regionale per lo Sviluppo delle Attività Produttive), difeso dagli avvocati Fabrizio Pavarotti ed Ernesto Scola (fabriziopavarotti@ordineavvocatiroma.com)

SVOLGIMENTO DEL GIUDIZIO

1. Con «Domanda di arbitrato con contestuale nomina di arbitro», datata 2 agosto 2018, la Deca s.r.l. (d'ora in avanti, per comodità, designata semplicemente «Deca»), in persona dell'Amministratore unico e legale rappresentante *pro tempore* ing. Demetrio Caterina, rappresentata e difesa dall'avv. Gennaro Mastroianni con domicilio digitale presso gennaro.mastroianni@avvlamezia.legalmail.it, premessa l'esistenza di una controversia con il Consorzio di Sviluppo Industriale della Provincia di Catanzaro (oggi Consorzio Regionale per lo Sviluppo delle Attività Produttive e d'ora in avanti, per comodità, designato semplicemente «Corap» o «Consorzio») e invocata la clausola compromissoria contenuta nell'art. 32 della Convenzione del 17 novembre 2010 (d'ora in avanti designata semplicemente «Convenzione») ha sottoposto al costituendo Collegio arbitrale il seguente que-



sito: «Esaminata e valutata la “Convenzione per l’affidamento della concessione di lavori di progettazione definitiva ed esecutiva, la costruzione e la successiva gestione dell’intervento di ristrutturazione e completamento dell’esistente piattaforma depurativa consortile nell’area industriale di Lamezia Terme, anche a servizio dei Comuni di Lamezia Terme, Curinga, Falerna, Gizzeria, Filadelfia e adeguamento dei relativi collettori fognari e sollevamenti”, nonché tutti gli Allegati della predetta Convenzione e ogni altro atto ritenuto rilevante fra cui la *lex specialis* della procedura di affidamento della concessione per *project financing*, dica il Collegio Arbitrale se il Corrispettivo che spetta alla concessionaria Deca s.r.l. debba determinarsi, per tutta la durata della concessione, assumendo a base di calcolo un quantitativo di reflui fisso ed invariabile che è pari a 8.760.000 mc/annui, ritenendo al contempo del tutto arbitrario, erroneo, ingiustificato ed illegittimo ogni altro criterio sinora utilizzato ed applicato dal Consorzio Regionale per lo Sviluppo delle Attività Produttive. Conseguentemente, voglia il Collegio arbitrale accertare e dichiarare il diritto della concessionaria Deca s.r.l. a percepire, sin dall’1 settembre 2013 e fino alla scadenza del rapporto, il Corrispettivo ex art. 8 della Convenzione da determinarsi secondo il criterio sopra indicato.

Con espressa riserva di precisare il quesito e/o formulare altri quesiti anche all’esito della costituzione del Collegio arbitrale e in relazione e quanto verrà prospettato dalla controparte».

2. Con il medesimo atto, Deca ha nominato come Arbitro l’avv. Francesco Izzo, con studio in Catanzaro, Corso Giuseppe Mazzini n. 74 e domicilio digitale presso f.izzo@gigapec.it, invitando Corap a designare il proprio arbitro nei termini e con le forme previste dal codice di procedura civile e dalle norme del codice dei contratti pubblici.

3. Con «decreto n. 42 del 4 giugno 2019», Corap in persona del direttore generale ing. Filippo Valotta, rilevato che «nel corso dello svolgimento del rapporto contrattuale in essere tra le parti è sorta controversia in ordine alla determinazione e corretta applicazione del criterio del calcolo del corrispettivo dovuto in relazione all’adempimento delle obbligazioni nascenti dal citato contratto di talché la società Deca s.r.l. ha deciso di avvalersi della clausola arbitrale di cui all’art. 32 della citata convenzione, notificando atto di domanda di arbitro con contestuale nomina di arbitro e invitando il Corap alla nomina dell’arbitro di competenza» e «pur ritenuto l’utilizzo della clausola del tutto illegittimo ed irrituale» per «le ragioni poste a fondamento della richiesta infondata per i motivi che saranno esplicitati nello scritto difensivo di parte», ha nominato come arbitro il dott. Enzo Sergi, dirigente di ruolo dell’Area economato e contratti del Corap, demandando «a separata deliberazione la nomina del difensore dell’ente nell’istaurando giudizio arbitrale per la costituzione dell’ente medesimo».

4. Nella seduta del 18 luglio 2019, il Consiglio della Camera arbitrale, preso atto della designazione degli arbitri di parte, ha deliberato di nominare il Collegio arbitrale nelle persone di:

Prof. Avv. Michele Onorato, terzo arbitro con funzioni di Presidente del Collegio arbitrale;

Avv. Francesco Rizzo, componente designato da Deca;

Dott. Enzo Sergi, componente designato da Corap.

5. Il Collegio arbitrale si è costituito in data 24 ottobre 2019. Nel corso di tale riunione, il Collegio ha:

assegnato termine alle parti sino al 3 dicembre 2019 per la costituzione in giudizio, per il deposito di una memoria contenente l’esposizione dei fatti, la formulazione dei quesiti ed istanze istruttorie, nonché per il deposito di eventuali documenti;

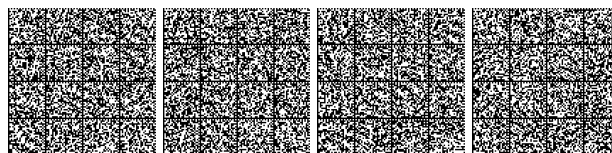
assegnato termine alle parti sino al 23 dicembre 2019 per il deposito di una memoria di replica con la formulazione di eventuali contro-quesiti ed ulteriori istanze istruttorie, nonché per il deposito di quei documenti la cui produzione fosse resa necessaria a seguito dei quesiti proposti o dei documenti esibiti da controparte;

fissato l’udienza del 13 gennaio 2020 per la comparizione delle parti al fine di esperire il tentativo di conciliazione o, in difetto di conciliazione, al fine di procedere alla trattazione;

dato termine alle parti sino all’udienza del 13 gennaio 2020 per depositare in originale, presso la sede della Camera arbitrale, gli atti e i documenti prodotti.

6. Entro il termine del 3 dicembre 2019, sono giunti memoria e documenti da parte della Deca; Corap non ha invece trasmesso alcuna memoria o documento; nessuna delle Parti, infine, ha provveduto alla trasmissione di ulteriori memorie o documenti entro il termine del 23 dicembre 2019.

7. Con decreto n. 344 del 23 dicembre 2019 del Presidente della Giunta regionale della Regione Calabria, adottato ai sensi dell’art. 6-bis della legge regionale della Regione Calabria del 16 maggio 2013, n. 24 (nel testo modificato dall’art. 1 della legge della Regione Calabria del 25 novembre 2019, n. 479), Corap è stato sottoposto



a liquidazione coatta amministrativa, con «prosecuzione temporanea dell'attività del Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive Corap, secondo quanto previsto e nel pieno rispetto dell'art. 104 della L.F. e dell'art. 6-bis della legge regionale n. 24/2013» disposizione, quest'ultima, la quale prevede che «il decreto di assoggettamento alla procedura di liquidazione coatta amministrativa non determina lo scioglimento automatico dei contratti pendenti».

8. Con ordinanza del 10 gennaio 2020, lo scrivente Collegio ha differito l'udienza fissata per il 13 gennaio 2020, al fine di provocare una pronuncia della Camera arbitrale, ai sensi dell'art. 210, comma 2, del decreto legislativo n. 50 del 18 aprile 2016, circa la costituzione e il funzionamento del Collegio arbitrale, alla luce della procedura di liquidazione coatta amministrativa cui il Corap è attualmente sottoposto; della sospensione del rapporto di lavoro tra quest'ultimo e il dott. Enzo Sergi, disposta dal Commissario liquidatore Corap dott. Ferdinando Caldiero in data 7 gennaio 2020; della intenzione del dott. Caldiero, annunciata in data 10 gennaio 2020, di procedere alla sostituzione del dott. Enzo Sergi.

9. Con deliberazione del 20 gennaio 2020, il Consiglio della Camera arbitrale ha rilevato che «alcuna pronuncia nel senso richiesto dal Collegio arbitrale sia esigibile dalla Camera», essendo «di sicura competenza del Collegio arbitrale ogni "pronuncia" circa la "regolare costituzione degli arbitri" (art. 817, comma 1, del codice di procedura civile)». Il Consiglio ha inoltre incidentalmente osservato che «lo stesso Collegio arbitrale, dando atto dell'intervenuta "revoca" unilateralmente disposta dalla parte designante dell'arbitro dott. E. Sergi, ha - già mediante adozione dell'Ordinanza alla quale si corrisponde - concludentemente risolto nel senso dell'inefficacia la questione della suddetta revoca del mandato arbitrale, invero di natura collettiva».

10. Con ordinanza del 24 gennaio 2020, lo scrivente Collegio, preso atto della deliberazione del Consiglio della Camera arbitrale del 20 gennaio 2020 nonché della comunicazione del 10 gennaio 2020 con cui il Commissario liquidatore di Corap ha domandato, tra l'altro, «di rinviare ad altra data» l'udienza del 13 gennaio 2020 anche «al fine di garantire l'integrità del contraddittorio e l'esercizio del diritto di difesa», ha fissato l'udienza del 26 febbraio 2020 per i medesimi incombeni già previsti con riferimento all'udienza del 13 gennaio 2020, riservando ogni eventuale provvedimento del Collegio concernente presente procedimento.

11. Con successive ordinanze dell'11 marzo 2020 e del 25 marzo 2020, lo scrivente Collegio ha ulteriormente differito l'udienza a causa della emergenza sanitaria, rinviando infine all'udienza dell'8 aprile 2020 da svolgere in modalità telematica.

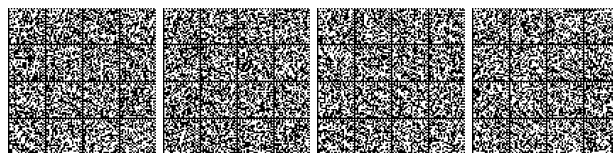
12. In data 2 aprile 2020 Corap, in persona del Commissario liquidatore dott. Ferdinando Caldiero, ha depositato «Memoria di costituzione e difensiva» del 2 aprile 2020, formulando le seguenti conclusioni:

«in via preliminare, per i motivi di cui in narrativa, ordinare l'intervento in causa dei Comuni di Lamezia Terme, Curinga, Falerna, Gizzeria e Filadelfia, tutti in persona del Sindaco e l.r.t.p. ovvero, in alternativa, autorizzare l'esponente Corap a procedere alla chiamata dei predetti Comuni nel presente giudizio; ove si proceda non alla chiamata per ordine dell'Eccellentissimo Collegio arbitrale, ma all'autorizzazione del Corap alla chiamata in giudizio dei Comuni, fissando apposita udienza per la comparizione dei predetti Comuni; il tutto, con ogni conseguenza ed effetto;

nel merito, rigettare, in ogni caso, in toto la domanda arbitrale formulata da Deca con istanza del 2 agosto 2018, in quanto del tutto inammissibile e infondata per le ragioni di cui in narrativa e per ogni altro motivo che potrà rilevarsi in prosieguo; per l'effetto, voglia dichiarare, anche in applicazione dell'art. 2041 del codice civile, che, per tutta la durata della concessione del servizio a Deca in relazione alla Convenzione *inter partes* del 17 novembre 2010, il corrispettivo dovuto alla medesima Deca debba determinarsi in relazione e con riguardo al quantitativo di reflui effettivamente trattati e non invece sulla base del valore massimo indicato nella predetta Convenzione (pari a 8.760.000 mc/annui) e, pertanto, ritenere congruo e corretto il criterio utilizzato ed applicato dal Corap a far data dal 2013 e a tutt'oggi e dichiarare, altresì, che tale criterio dovrà applicarsi anche in futuro; il tutto, con ogni conseguenza ed effetto.

Con vittoria delle spese e, altresì, di qualsivoglia onere comunque connesso e/o derivante dal presente procedimento arbitrale».

13. All'udienza del 8 aprile 2020, svolta in modalità telematica, la dott.ssa Valentina Maurilli ha assunto le funzioni di segretario del Collegio arbitrale, siccome funzionario presso l'ANAC scelta nell'elenco dei segretari presso la Camera arbitrale ai sensi dell'art. 209, comma 8, del decreto legislativo n. 50/2016 e s.m.i. e autorizzata con nota prot. ANAC n. 11240 del 10 febbraio 2020. Nel corso di tale udienza Deca, ha tra l'altro



eccepito l'intervenuta decadenza di Corap delle facoltà assertorie e istruttorie non avendo Corap rispettato i termini fissati nell'ordinanza del 24 ottobre 2019; si è opposta alla istanza di Corap di chiamata del terzo e d'integrazione del contraddittorio, per intervenuta decadenza e tardività della richiesta rilevando altresì che i Comuni sul piano sostanziale non sono parte della concessione e non hanno legittimazione ad essere chiamati; rilevato che il credito della Deca non incide in alcun modo sulla liquidazione; rilevato, inoltre, che le somme che i Comuni pagano hanno una destinazione vincolata e non possono essere utilizzate per pagare altri debiti, trattandosi in sostanza di un patrimonio separato e non aggredibile in sede di liquidazione. Dal canto suo, Corap ha eccepito la improseguibilità del procedimento sulla base del generale principio per il quale tutte le domande che hanno incidenza sullo stato passivo devono essere proposte nelle forme e nei modi della legge fallimentare, ivi comprese le domande di accertamento che costituiscono il presupposto logico-giuridico necessario del riconoscimento di pretese creditorie; pertanto, ha domandato che il presente procedimento sia dichiarato improseguibile ai sensi e per gli effetti dell'art. 52 l. fall., così come interpretato dalla giurisprudenza di legittimità anche con riferimento ai procedimenti arbitrali pendenti alla data di dichiarazione di fallimento o di liquidazione coatta.

14. Nel corso della medesima udienza il Collegio ha concesso alle parti termini:

fino al 24 aprile 2020 per la trasmissione e il deposito di note aventi ad oggetto i profili preliminari oggetto di discussione e, in particolare, l'eccezione di improseguibilità formulata da parte di Corap, nonché elementi utili ai fini della determinazione del valore della controversia;

fino al 24 aprile 2020 per la trasmissione e il deposito di dichiarazioni riproduttive di quelle rese in udienza e aventi ad oggetto la concessione di una proroga di tre mesi per la pronuncia del lodo sottoscritte dai legali rappresentanti delle parti;

fino al 7 maggio 2020 per la trasmissione e il deposito di repliche.

15. Le parti hanno depositato le note nei termini previsti, facendo inoltre pervenire dichiarazioni di concessione di proroga di tre mesi per la pronuncia del lodo sottoscritte dai rappresentanti legali.

Con «Istanza» dell'8 maggio 2020, Corap ha inoltre chiesto allo scrivente Collegio che:

«A. Non tenga in considerazione le deduzioni e la richiesta di controparte relativa alla pretesa incostituzionalità dell'art. 1 legge n. 47/2019 della Regione Calabria, questione peraltro irrilevante alla stregua della stessa prospettiva di Deca s.r.l. e, quindi, palesemente dilatoria;

B. In subordine, conceda a questa difesa un termine per replicare per iscritto;

C. In ogni caso, valuti la condotta processuale e difensiva di Deca s.r.l., ai fini di una condanna, quantomeno, ai sensi dell'art. 96, ultimo comma, del codice di procedura civile».

MOTIVI DELLA DECISIONE;

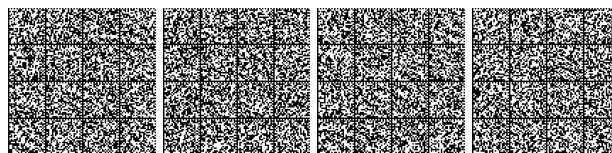
I. Sulla clausola compromissoria e sulla natura dell'arbitrato

La clausola compromissoria invocata dalla Deca, contenuta nell'art. 32 della Convenzione, prevede che «ogni controversia che dovesse insorgere tra le parti relativamente alla validità, interpretazione, esecuzione, risoluzione del presente contratto, sarà deferita alla competenza arbitrale, ai sensi degli articoli 241 e seguenti del decreto legislativo n. 163/2006».

La clausola risulta valida ed efficace, oltre che direttamente applicabile alla presente controversia.

Rispetto a tale clausola non sono state sollevate eccezioni di invalidità o inefficacia, né le Parti hanno dedotto l'estraneità della controversia al perimetro di applicazione della clausola.

L'assenza nella clausola di ogni riferimento alla equità conferma che l'arbitrato è secondo diritto. Inoltre, l'arbitrato è di natura rituale non riscontrandosi nella clausola compromissoria alcun riferimento all'arbitrato irrituale. In assenza di una clausola scritta che preveda l'arbitrato irrituale ai sensi dell'art. 808-ter, primo comma, del codice di procedura civile, l'arbitrato si deve infatti reputare di natura rituale.



II. Sull'asserita decadenza di Corap. Sull'istanza di Corap dell'8 maggio 2020

In ordine all'eccezione di Deca - formulata all'udienza dell'8 aprile 2020 e ribadita nelle «Note autorizzate» del 24 aprile 2020 nonché nelle «Note di replica» del 7 maggio 2020 - di «interventiva decadenza, peraltro rilevabile d'ufficio, del Corap in ordine alle facoltà assertorie e istruttorie, avendo quest'ultimo depositato memorie e documenti e formulato istanze oltre i termini fissati dal Collegio arbitrale con l'ordinanza del 24 ottobre 2019» (p. 9 delle «Note autorizzate» del 24 aprile 2020), si osserva quanto segue.

Da parte, per ora, ogni considerazione in ordine all'ammissibilità delle domande ed eccezioni di Deca a dispetto dell'intervento in giudizio - del Commissario liquidatore - oltre il termine del 3 dicembre 2019 fissato dallo scrivente Collegio con ordinanza del 24 ottobre 2019, occorre innanzitutto rilevare che l'intervento nel giudizio arbitrale si deve reputare ammissibile anche tardivamente. La sopravvenuta improseguibilità del giudizio a causa della procedura di liquidazione coatta amministrativa - eccepita da Corap all'udienza dell'8 aprile 2020 - risulta inoltre rilevabile d'ufficio come affermato da costante giurisprudenza (Cassazione, sezione III, 9 marzo 2010, n. 5662; Cassazione, sezione III., 20 marzo 2017, n. 7037). Pertanto, rispetto alla improseguibilità del giudizio - profilo a base della presente ordinanza di sospensione - non hanno rilevanza ipotetiche decadenze riferibili alla parte eventualmente intervenuta tardivamente.

Allo stesso modo, non riesce ammissibile né decisiva l'istanza di Corap allo scrivente Collegio di non tenere «in considerazione le deduzioni e la richiesta di controparte relativa alla pretesa incostituzionalità dell'art. 1, legge n. 47/2019 della regione Calabria» (p. 3 della «Istanza» dell'8 maggio 2020). Anche qui è agevole osservare che il rilievo della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale e la conseguente remissione di tale questione alla Corte costituzionale prescindono dall'impulso di parte. È certamente nella competenza dell'organo giudicante di rilevare d'ufficio tale questione, come chiaramente stabilito dall'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 9 febbraio 1948.

III. Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale. La rilevanza

III.1. Si muova dall'osservare che la legittimazione del Collegio arbitrale a rilevare la questione di legittimità costituzionale, rimettendola alla Corte costituzionale, è espressamente prevista dalla legge e, in particolare, dall'art. 819-bis del codice di procedura civile (applicabile al presente procedimento anche in ragione del rinvio contenuto nella disciplina speciale dei contratti pubblici). Tale disposizione prevede la sospensione del procedimento arbitrale «quando [gli arbitri] rimettano alla Corte costituzionale una questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87» (primo comma, n. 3). La legittimazione del collegio arbitrale a rimettere la questione trova del resto conferma nella giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo cui arbitri rituali sono legittimati a sollevare incidentalmente questione di legittimità costituzionale delle norme di legge che sono chiamati ad applicare» (ordinanza n. 123/2014, rel. Tesauro; nella medesima linea sentenza n. 223/2014, rel. Mazzella; sentenza n. 376/2001, relatore Marini).

III.2. Nella prospettiva di Corap, l'improcedibilità discenderebbe automaticamente dall'incardinarsi del procedimento di liquidazione coatta amministrativa cui il Consorzio è stato sottoposto. Ciò in ragione dell'applicazione, anche alla procedura di liquidazione coatta amministrativa, della disciplina contenuta nell'art. 52 l. fall.

Tale disciplina pone il principio in base a cui ogni credito nei confronti del soggetto sottoposto a procedura concorsuale deve essere accertato all'interno del concorso.

Contro l'eccezione di improcedibilità, Deca ha dedotto l'estraneità del rapporto controverso alla procedura concorsuale e, con essa, l'indifferenza del dell'eventuale accertamento del credito in sede arbitrale rispetto alle vicende della liquidazione coatta amministrativa, in quanto «il credito di Deca non incide in alcun modo sulla liquidazione e/o comunque sulla procedura di liquidazione» (p. 13 delle «Note autorizzate» del 24 aprile 2020).

Nella «Memoria di replica» del 7 maggio 2020 la Resistente ha insistito per l'improcedibilità, contestando l'estraneità del rapporto alla procedura concorsuale.

Con le «Note di replica» del 7 maggio 2020, Deca ha ribadito la estraneità del rapporto dedotto in giudizio rispetto alla procedura concorsuale, osservando che «l'esito della [azione], qualsiasi sia, non riverbererà in alcuna misura sullo stato passivo del Corap, il quale, attesa l'assenza di azione diretta da parte di Deca nei suoi confronti, non ne rimarrebbe assolutamente pregiudicato» (p. 8). Ha inoltre osservato che «... la domanda oggetto del presente giudizio non è strumentale alla procedura di liquidazione coatta amministrativa e non ha incidenza sullo stato passivo, tent'è vero che la Deca s. r. l, nel riscontrare la comunicazione del Commissario Liquidatore del Corap ex art. 207 del regio decreto n. 267/1942, ha ribadito la propria estraneità rispetto alla intervenuta procedura di liquidazione coatta amministrativa ed alle sue vicende». (p. 9). Infine, con le medesime «Note di replica» ha depositato la p.e.c. del 4 febbraio 2020 trasmessa al Commissario liquidatore di Corap.



III.3. Ad avviso dello scrivente Collegio, la pendenza della liquidazione coatta amministrativa di Corap è rilevante ai fini della decisione del presente giudizio, in quanto tale procedura appare suscettibile, in primo luogo, di determinare la così detta improseguibilità del procedimento arbitrale.

Ai sensi dell'art. 52 l. fall. «ogni credito, anche se munito di diritto di prelazione o trattato ai sensi dell'art. 111, primo comma, n. 1), nonché ogni diritto reale o personale, mobiliare o immobiliare, deve essere accertato secondo le norme stabilite dal Capo V, salvo diverse disposizioni della legge», vale a dire in base alle norme che descrivono l'accertamento concorsuale del passivo.

L'applicabilità dell'art. 52 l. fall. al caso della liquidazione coatta amministrativa non è controversa tra le parti; né essa è da revocare in dubbio, in ragione del rinvio che a tale disposizione svolge l'art. 201, primo comma, l. fall. («alla data del provvedimento che ordina la liquidazione si applicano le disposizioni del titolo II, capo III, sezione II e sezione IV...» tra le quali, appunto, l'art. 52 l. fall.).

Per l'applicazione dell'art. 52 l. fall. alla procedura di liquidazione coatta amministrativa depone inoltre un univoco indirizzo di giurisprudenza, secondo cui tale procedura non sfugge al principio di esclusività dell'accertamento endo-concorsuale (Cassazione, sezione I, 9 gennaio 2013, n. 339; Cassazione, sezione I, 30 maggio 2001, n. 7347; Cassazione civile, sezione I, 17 gennaio 2001, n. 553; Cassazione civile, sezione I, 30 agosto 1994, n. 7583).

Come insegna la Cassazione, «a seguito della sottoposizione a liquidazione coatta amministrativa di una società si determina, per un verso, la perdita della capacità (anche) processuale degli organi societari, e, per altro verso, la temporanea improcedibilità, fino alla conclusione della fase amministrativa di accertamento dello stato passivo davanti agli organi della procedura ai sensi degli articoli 201 e seguenti L.F., della domanda azionata in sede di cognizione ordinaria, rilevabile anche d'ufficio anche nella fase di Cassazione. Ne consegue che qualsiasi credito nei confronti di un'impresa posta in liquidazione coatta amministrativa deve essere fatto valere in sede concorsuale, nell'ambito del procedimento di verifica affidato al commissario liquidatore, mentre il giudice può conoscerne in sede ordinaria solo in un momento successivo, sulle opposizioni od impugnazioni dello stato passivo formato in detta sede, così determinandosi una situazione di improponibilità, o, se proposta, di improseguibilità della domanda, che concerne sia le domande di condanna che quelle di mero accertamento del credito, sicché la domanda formulata in sede di cognizione ordinaria diventa improcedibile in virtù di norme inderogabilmente poste a tutela del principio della *par condicio creditorum*» (Cassazione, sezione III., 20 marzo 2017, n. 7037/2017).

Come rilevato nella decisione appena indicata nonché come reputato nella prevalente giurisprudenza, la improseguibilità concerne anche le domande che siano di mero accertamento del credito (T. Venezia, 26 aprile 2019; Cassazione, sez. lav., 30 marzo 2018, n. 7990 [ordinanza]; T. Milano, 26 gennaio 2017; T. Bologna, 16 gennaio 1995; Cassazione, Sezione I, 18 ottobre 1991, n. 11038).

La improseguibilità di tali domande è connessa all'esigenza, caratteristica delle procedure concorsuali, che tutti i crediti siano scrutinati nell'ambito di un caratteristico procedimento volto a provocare l'intervento di ogni creditore. Gli accertamenti svolti al di fuori di tale ambito non danno luogo a pretese sul patrimonio del soggetto sottoposto a procedura, giacché tale patrimonio è ripartito esclusivamente tra i creditori che siano stati previamente ammessi nello stato passivo.

L'eccezione pregiudiziale di improseguibilità della domanda, formulata da Corap ma rilevabile d'ufficio, rende quindi rilevante la questione della legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale n. 47/2019 della Regione Calabria.

È noto, peraltro, che la questione di legittimità costituzionale concernente la legge regionale in esame è stata già promossa in via principale da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri (Ricorso n. 4/2020 in *Gazzetta Ufficiale* del 12 febbraio 2020). Sicché, indipendentemente dal tema della improseguibilità della domanda di Deca, l'eventuale accoglimento della impugnazione principale determinerebbe il venire meno della capacità processuale del Commissario della liquidazione coatta amministrativa. Difatti, l'eventuale declaratoria di incostituzionalità dell'art. 1 della legge regionale della Regione Calabria n. 47/2019 provocherebbe, dapprima, il venir meno con efficacia *ex tunc* dei presupposti in forza dei quali è stata disposta, con la delibera di Giunta della Regione Calabria del 23 dicembre 2019, la messa in liquidazione coatta amministrativa del Corap; e successivamente, per necessario corollario, il ritorno *in bonis* del Consorzio. In altri termini, l'eventuale accoglimento dell'impugnazione principale avrebbe influenza sul presente procedimento poiché trarrebbe con sé la decadenza dell'ufficio commissariale intervenuto in giudizio.

Pertanto, ad avviso dello scrivente Collegio, la questione di costituzionalità concernente la legge regionale costitutiva della liquidazione coatta amministrativa di Corap risulta rilevante ai fini della decisione del presente giudizio sotto vari punti di vista.



IV. (segue). Profili di incostituzionalità dell'art. 1 della legge regionale della Regione Calabria n. 47 del 25 novembre 2019

IV.1. L'art. 1 della legge della Regione Calabria n. 47 del 25 novembre 2019(1) - modificando la precedente legge regionale n. 24 del 2013 - ha stabilito la liquidazione coatta amministrativa del Corap al ricorrere di certi presupposti.

Tale disciplina urta contro l'art. 117 della ove riserva alla potestà esclusiva dello Stato il potere di legiferare in materia di «giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale, giustizia amministrativa» (secondo comma, lettera l).

Come noto, la liquidazione coatta amministrativa è una procedura concorsuale regolata all'interno della legge fallimentare, in altre leggi statali e, infine, nel codice della crisi d'impresa e della insolvenza.

Le disposizioni relative alle procedure concorsuali rifluiscono al contempo sia tra le norme processuali sia tra le norme dell'ordinamento civile. Esse, infatti, descrivono un peculiare procedimento di liquidazione del patrimonio, al fine di distribuire tra creditori beni presenti e futuri nel rispetto dell'ordine legale delle prelazioni e nel contraddittorio dei creditori.

Per questa via, le procedure concorsuali implicano rilevanti effetti sia sul piano sostanziale sia sul piano processuale: dal divieto di procedere al pagamento dei debiti precedenti fuori di un riparto al divieto di azioni esecutive individuali; dalla sospensione del corso degli interessi alla eventuale esdebitazione del debitore pur in difetto dell'integrale soddisfazione dei creditori; infine, ai reati che postulano la dichiarazione di insolvenza.

La peculiare gravità degli effetti che discendono da simili procedure e, tra queste, dalla liquidazione coatta amministrativa depongono per la competenza esclusiva della potestà statale ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

IV.2. Il contrasto rispetto alla Carta fondamentale si manifesta anche sotto un ulteriore profilo.

Gli enti pubblici costituiti dalle Regioni parrebbero sottratti al regime delle procedure concorsuali: tanto alla procedura di fallimento ai sensi dell'art. 1, primo comma, 1. fall., il quale espressamente esclude il fallimento degli enti pubblici; tanto alla procedura di liquidazione coatta amministrativa che l'art. 15, primo comma, del decreto legge n. 98

(1) Di seguito il testo: Dopo l'art. 6 della legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 (Riordina enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità), è inserito il seguente: Art. 6-bis (Liquidazione coatta amministrativa) 1. In caso di gravi perdite di esercizio per due esercizi finanziari consecutivi o di impossibilità di assicurare la sostenibilità e l'assolvimento delle funzioni indispensabili o di impossibilità di pagamento di debiti liquidi ed esigibili nei confronti di terzi, il Presidente della Giunta regionale, previa deliberazione della Giunta regionale, adottata su proposta dei dipartimenti competenti, dispone con decreto la messa in liquidazione coatta amministrativa del Corap. 2. Con il provvedimento che ordina la liquidazione o con altro successivo viene nominata un commissario liquidatore e un comitato di sorveglianza, composto di tre o cinque membri scelti fra persone particolarmente esperte nel ramo di attività esercitata dal Consorzio, possibilmente fra i creditori. 3. Dalla data che ordina la liquidazione coatta amministrativa cessano le funzioni degli organi del Consorzio, salvo per il caso previsto dall'art. 214 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa). 4. Il commissario liquidatore provvede alla liquidazione del Consorzio e all'estinzione dei debiti esclusivamente nei limiti delle risorse disponibili alla data della liquidazione ovvero di quelle che si ricavano dalla liquidazione del patrimonio del Consorzio medesimo. Il commissario liquidatore, nell'esecuzione delle funzioni attribuite, è autorizzato a porre in essere ogni atto funzionale alla liquidazione, alla gestione e alla salvaguardia del patrimonio del Consorzio. 5. Con il decreto che dispone la messa in liquidazione coatta amministrativa si può stabilire, tenuto conto delle funzioni e delle attività istituzionali del Consorzio e ricorrendone presupposti anche di carattere economico finanziario, la prosecuzione in via provvisoria delle attività svolte dal Corap, assicurando nel relativo periodo le funzioni previste dall'art. 36, comma 5, della legge 5 ottobre 1991, n. 317 (Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese), della legge regionale n. 38/2001 e dalla presente legge. 6. Alla eventuale prosecuzione in via provvisoria delle attività svolte dal Corap troveranno integrale applicazione anche le disposizioni di cui agli articoli 104 e 704-bis del regio decreto 267/1942, sostituiti il tribunale e il giudice delegato con l'autorità di vigilanza, il curatore con il commissario liquidatore o il comitato dei creditori con il comitato di sorveglianza. 7. Il decreto di assoggettamento alla procedura di liquidazione coatta amministrativa non determina lo scioglimento automatico dei contratti pendenti e relativamente ai contratti di appalto in corso si applica l'art. 110, comma 3, del decreto legislativo 18 aprile 2014 n. 50 (Codice dei contratti pubblici). 8. Ai processi in corso si applica l'art. 43, terzo e quarto comma, del regio decreto n. 267/1942. 9. Fermi restando il rispetto e l'attuazione della normativa di legge e amministrativa, durante l'esercizio provvisorio è perseguita, anche con il ricorso agli strumenti di legge consentiti, e nel rispetto della sostenibilità economico finanziaria e dei principi generali vigenti, la salvaguardia dei livelli occupazionali e il mantenimento delle posizioni giuridiche ed economiche del personale di ruolo in dotazione al Corap. 10. La procedura liquidatoria persegue soluzioni che, nel prioritario rispetto dell'interesse pubblico, degli equilibri del bilancio e delle ragioni del ceto ereditario, siano altresì coerenti con la salvaguardia dei livelli occupazionali, anche tramite il trasferimento di funzioni e di personale ai sensi delle vigenti leggi nazionali e regionali. 11. Se il commissario liquidatore subentra in un contratto ad esecuzione continuata o periodica deve pagare integralmente il prezzo delle consegne avvenute e dei servizi erogati dopo l'apertura della procedura della liquidazione coatta amministrativa. Il credito maturato per le consegne avvenute e per i servizi erogati prima dell'apertura della liquidazione coatta amministrativa è trattato come credito concorsuale. 12. Il commissario liquidatore presenta alla Giunta regionale, entro sessanta giorni dalla nomina, il programma della liquidazione in esecuzione delle funzioni attribuite, precisando i tempi di realizzazione. Il programma è approvato dalla Giunta regionale che ne monitora l'attuazione anche sulla base della presentazione, da parte del commissario liquidatore, di relazioni semestrali. 13. Al commissario liquidatore spetta un compenso per come determinato dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 3 novembre 2016 (Criteri per la determinazione e liquidazione dei compensi spettanti ai commissari liquidatori e ai membri dei comitati di sorveglianza delle procedure di liquidazione coatta amministrativa). Gli oneri derivanti dal presente comma sono a carico della gestione del Consorzio. Qualora il Consorzio non presenti disponibilità liquide sufficienti al pagamento delle spese di procedura, il compenso del commissario liquidatore è posto a carico della Regione, che lo determina tenendo conto dell'impegno richiesto. In tale ultimo caso, il compenso del commissario liquidatore non può essere comunque superiore a 2.500,00 euro, onnicomprensivo. 14. L'ammontare del compenso spettante ai componenti del comitato di sorveglianza è a carico della gestione del Consorzio, è onnicomprensivo di qualsiasi ulteriore spesa sostenuta ed è determinato ai sensi dell'art. 7 del decreto del Ministro dello sviluppo economico del 3 novembre 2016. Qualora il Consorzio non presenti disponibilità liquide sufficienti al pagamento delle spese di procedura, il compenso dei componenti del comitato di sorveglianza posto a carico della Regione, che lo determina tenendo conto dell'impegno richiesto. In tale ultimo caso, il compenso dei componenti del comitato di sorveglianza non può essere comunque superiore a 500,00 euro, onnicomprensivo per tutta la durata della procedura. 15. Il Presidente della Giunta regionale, previa delibera della Giunta regionale, approva bilancio finale di liquidazione



del 6 luglio 2011, restringe ai soli enti pubblici sottoposti alla vigilanza dello Stato. Non essendo Corap sussumibile in quest'ultima categoria, la legge regionale ha l'effetto di determinare un ampliamento del perimetro di applicazione della procedura di liquidazione coatta amministrativa posta dalla legge statale. Ciò senza individuare una categoria generale ed astratta, ma limitandosi ad estendere la disciplina comune di fonte statale a un soggetto storicamente determinato.

Da questa angolazione, la legge regionale urta contro il principio di uguaglianza, stabilito nell'art. 3, secondo comma, della Costituzione, avendo posto esclusivamente per Corap il regime concorsuale che la legge statale riserva ad altra categoria di enti pubblici.

IV.3. Infine, la inconciliabilità della legge alla Costituzione si coglie anche avendo riguardo alla tecnica utilizzata dal legislatore regionale. Il quale, anziché svolgere un rinvio generale alle norme statali che disciplinano la procedura concorsuale della liquidazione coatta amministrativa, richiama selettivamente l'applicazione di talune disposizioni del regio decreto del 16 marzo 1942, n. 267. Tanto che, mediante legge regionale, viene forgiata una procedura di liquidazione coatta amministrativa *sui generis*, la quale reca dei tratti eccentrici rispetto a quelli tipici della legge fallimentare.

Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, alle disposizioni della legge regionale che pongono uno statuto di disciplina differente rispetto a quello descritto, per la liquidazione coatta amministrativa, negli articoli 194 e seguenti del regio decreto n. 267/1942; e così:

l'art. 1, sesto comma, della legge regionale stabilisce che «alla eventuale prosecuzione in via provvisoria delle attività svolte dal Corap troveranno integrate applicazione anche le disposizioni di cui agli articoli 104 e 104-bis del regio decreto n. 267/1912, sostituiti il tribunale e il giudice delegato con l'autorità di vigilanza, il curatore con il commissario liquidatore e il comitato dei creditori con il comitato di sorveglianza»; mentre gli articoli 194 e seguenti l. fall. non recano alcun rinvio agli articoli 104 e 104-bis l. fall.

l'art. 1, settimo comma, della legge regionale stabilisce che «il decreta di assoggettamento alla procedura di liquidazione coatta amministrativa non determina lo scioglimento automatico dei contratti pendenti e relativamente ai contratti di appalto in corso si applica l'art. 110, comma 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici)»; mentre gli articoli 194 e seguenti l. fall. non prevedono alcuna generale esclusione dell'effetto dello scioglimento automatico e bensì rinviano agli articoli 72 e seguenti l. fall., entro cui si collocano varie disposizioni che stabiliscono l'automatico scioglimento dei rapporti pendenti (ad esempio articoli 76, 77, 78).

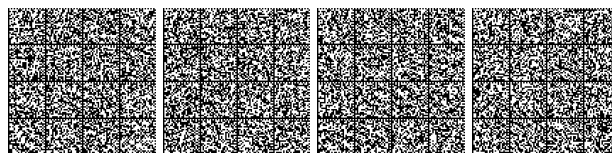
l'art. 1, ottavo comma, della legge regionale stabilisce che «ai processi in corso si applica l'art. 43, terzo e quarto comma, del regio decreto n. 267/1942» - disposizione riguardante, peraltro, l'interruzione dei giudizi in corso - in contraddizione rispetto all'art. 200 l. fall., il quale non svolge alcun richiamo all'art. 43 l. fall.

Evidente come la legge regionale costituisca uno statuto di disciplina esclusivo per il Corap, statuto assai peculiare soprattutto in materia processuale. Basti notare che, mentre i giudizi pendenti contro tutti gli altri soggetti sottoposti a liquidazione coatta amministrativa proseguono senza interruzione nonostante l'incardinarsi della procedura concorsuale, (soltanto) quelli in cui sia parte Corap sono sottoposti ad interruzione ai sensi dell'art. 43 l. fall.

Anche da questa angolazione risulta palese la violazione del principio di uguaglianza contenuto nell'art. 3 della Costituzione, oltre che la violazione dell'art. 117, secondo comma, che riserva la materia processuale civile alla fonte legislativa statale.

IV.4. Giova rammentare che la Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità costituzionale (per violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di giurisdizione, norme processuali e di ordinamento civile) di analoghe disposizioni legislative con cui la Regione Puglia ha esteso la procedura di liquidazione coatta amministrativa nei confronti delle Usl in gestione liquidatoria.

In tale vicenda, il Giudice delle leggi ha rilevato che «quando l'art. 2 della legge fallimentare prevede che a determinare le imprese assoggettabili a tale procedura concorsuale sia «la legge», tale espressione non può che essere intesa nel senso di legge idonea ad incidere - perché emanata da chi ha la relativa potestà - sul regime, sostanziale e processuale, delle situazioni soggettive coinvolte nella procedura ... La circostanza che la liquidazione coatta amministrativa abbia natura amministrativa non rileva sotto alcun profilo, dal momento che fin dalla sua apertura tale procedura amministrativa comporta rilevanti effetti sulla tutela giurisdizionale dei crediti ed effetti, altresì, di diritto sostanziale (articoli 55 e seguenti della legge fallimentare): sicché e in relazione all'idoneità a produrre tali effetti - di natura sostanziale e processuale - che va determinata la spettanza della potestà legislativa ai sensi dell'art. 117 della Costituzione e va, conseguentemente, negata - con assorbimento di ogni altro profilo - quella della Regione» (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 25 del 6 febbraio 2007).



V. La rimessione della questione e la sospensione del presente giudizio.

Come osservato sopra (§III.3), avverso l'art. 1 della legge regionale n. 47/2019, è stato già proposto ricorso principale per la dichiarazione di incostituzionalità da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri (Ricorso n. 4/2020, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 12 febbraio 2020, n. 7).

Quantunque sia già incardinato un giudizio di legittimità costituzionale, la questione deve essere rimessa anche dallo scrivente Collegio, non potendo il procedimento essere sospeso in ragione della mera esistenza di altro giudizio di legittimità costituzionale avente ad oggetto la medesima legge.

Ciò, innanzitutto, a causa del tenore letterale dell'art. 819-bis, primo comma, n. 3, del codice di procedura civile, secondo cui la sospensione del procedimento arbitrale deve disporsi allorquando gli arbitri «rimettono» alla Corte costituzionale una questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

La ordinanza di rimessione dipende, inoltre, dalla necessità di assicurare il contraddittorio, in favore delle parti del presente giudizio, consentendo di intervenire nel giudizio costituzionale. Su questa linea la Corte di Cassazione, la quale ha reputato ammissibile il ricorso ex art. 111 della Costituzione avverso una ordinanza che aveva sospeso il giudizio per la pendenza della questione di costituzionalità sollevata in altro processo. In particolare, il Supremo Collegio ha affermato che, una volta accertata la rilevanza della questione, sia necessario investire la Corte costituzionale: «ai sensi della legge n. 87 del 1953, art. 23, quando in un giudizio civile pendente si pone una questione di costituzionalità, anche qualora penda, in quanto sollevata in altro giudizio, la medesima questione avanti la Corte costituzionale il giudice è tenuto, qualora ritenga la questione rilevante, a investire a sua volta la Corte costituzionale ed è soltanto in tale ipotesi che è prevista la sospensione del giudizio (v. in particolare Cassazione n. 9813 del 1999); in altri termini, la sospensione del giudizio come conseguenza della detta pregiudiziale presuppone necessariamente che venga sollevata la relativa questione senza che possa valere per giustificare una sospensione l'efficacia “*erga omnes*” della decisione eventuale di dichiarazione di illegittimità costituzionale» (cfr. Cassazione civile, sezione II, 24 novembre 2006, n. 24946). Nella medesima direzione, altra precedente decisione la quale ha reputato «abnorme il provvedimento di sospensione del giudizio non accompagnato dalla rituale rimessione della questione alla Corte costituzionale, prevedendosi, quale rimedio, l'immediato ricorso per Cassazione» (Cassazione Penale, sezione III, 23 marzo 1982).

Alla luce delle considerazioni che precedono, deve essere sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale della Regione Calabria n. 47 del 25 novembre 2019, recante «Modifiche alla legge regionale n. 24/2013», per contrasto con gli articoli 117, comma 2, lett. 1) e 3 della Costituzione. Di conseguenza, deve essere sospeso il procedimento arbitrale nelle more della definizione della questione da parte della Corte costituzionale cui, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, sono trasmessi gli atti.

P. Q. M.

1) Rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale della Regione Calabria, n. 47 del 25 novembre 2019, ordinando l'immediata trasmissione degli atti;

2) Sospende il presente giudizio ai sensi dell'art. 819-bis, primo comma, n. 3, del codice di procedura civile;

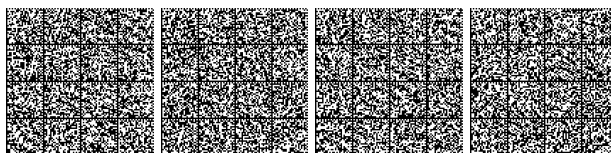
3) Manda al Segretario per i provvedimenti di legge e, in particolare, per la notificazione alle parti, al Presidente della Giunta regionale e al Presidente del Consiglio regionale della Regione Calabria.

Roma, 8 luglio 2020

Il Presidente: ONORATO

Avv. IZZO

DOTT. SERGI



N. 150

*Ordinanza del 4 aprile 2020 del Tribunale di Genova nel procedimento civile
promosso da Ferrari Rossana contro il Ministero della giustizia*

Ordinamento giudiziario - Norme in materia di indennità spettanti ai giudici onorari di tribunale e ai vice procuratori onorari - Modifiche al decreto legislativo n. 273 del 1989 - Previsione che ai giudici onorari di tribunale spetta un'indennità di euro 98 per le attività di udienza svolte nello stesso giorno nonché una ulteriore equipollente, ove il complessivo impegno lavorativo per tali attività superi le cinque ore.

- Decreto-legge 2 ottobre 2008, n. 151 (Misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina), convertito, con modificazioni, nella legge 28 novembre 2008, n. 186, art. 3-bis, comma 1, lettera a), sostitutiva del comma 1 dell'art. 4 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 273 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 449, recante norme per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale ed a quello a carico degli imputati minorenni).

TRIBUNALE ORDINARIO DI GENOVA

I SEZIONE CIVILE

Il giudice unico, sciogliendo fuori udienza la riserva assunta in data 20 ottobre del 2019 nel procedimento in epigrafe, considerate le istanze del difensore dell'attrice, avv. Nerio Marino, e dell'Avvocatura di Stato, costituita per il convenuto Ministero;

Rilevato che l'attrice, avv. Rosanna Ferrari, ha esposto in citazione:

di essere giudice onorario del Tribunale di Genova dall'anno 2005 (GOT, poi *GOP*);

di essere assegnataria del ruolo espropriazione mobiliari, nel contesto della sezione competente, la VII di questo tribunale;

di tener da tempo udienza nella materia suddetta, ogni lunedì, mercoledì e venerdì della settimana e di svolgere altresì, pur in diversi contesti tabellari, ogni compito del G.E. nella materia, compresi numerosi atti da svolgersi fuori udienza, essendo stata la Sezione VII/fallimentare quasi sempre sotto organico, e comunque gravata per lungo tempo anche dalla assegnazione della materia delle successioni e divisioni, risultando pertanto i giudici professionali impiegati, in ambito esecutivo, esclusivamente nel settore dell'espropriazione immobiliare;

di svolgere sistematicamente attività fuori udienza, come studio, fissazione ricorsi, esame istanze, resa provvedimenti inaudita altera parte, autorizzazioni, esami ricorsi dell'ufficiale giudiziario, verifica somme, provvedimenti relativi ai custodi ed agli stimatori, alle merci deperibili, ed ancora vendite disposte senza udienza, siccome di beni stimati di valore inferiore ad euro 20.000, ed altro ancora;

di aver lavorato, in concreto, allo scopo di svolgere l'attività «fuori udienza» suddetta almeno quattro giornate al mese oltre le cinque ore, il che avrebbe dovuto comportare il riconoscimento di quattro doppie indennità mensili per ogni anno;

che l'art. 3-bis del decreto-legge del 2 ottobre 2008, n. 151, introdotto con legge di conversione n. 186 del novembre 2008, dispone:

ai commi 1 ed 1-bis, che ai giudici onorari di tribunale spetti una indennità per ogni udienza tenuta inferiore alle cinque ore di euro 98 lorde, ed una ulteriore indennità della stessa misura ove il complessivo impegno lavorativo superi le cinque ore;

per contro, ai successivi commi 2 e 2-bis, che ai viceprocuratori onorari spetta una indennità giornaliera di euro 98 sia per la partecipazione ad una o più udienze, in relazioni alle quali sia loro conferita delega, sia per ogni altra attività diversa da quella di cui sopra e delegatile a norma delle vigenti disposizioni di legge;

infine, al comma 2-ter, che la durata delle udienze sia tratta dai verbali, mentre l'impegno fuori udienza possa essere rilevato direttamente del procuratore della Repubblica;

che conseguentemente, in contestata applicazione della disciplina di cui sopra, si è formata una prassi di remunerazione dell'attività dei giudici onorari, applicata anche nel suo caso, per cui, mentre l'attività «fuori udienza» dei vice procuratori (redazione istanze di emissione di decreti penali, redazione capi di imputazione, richieste di archiviazione etc.) concorre alla loro remunerazione, quella del giudice onorario, fosse anche la redazione di sentenze, non viene remunerata essendo di fatto reputata un accessorio della prima;



che tale prassi potrebbe essere superata da un'interpretazione analogica, data dal tribunale adito, interpretazione in cui l'esigenza auto evidente (in tesi attorea) di retribuire il lavoro fuori udienza del giudice onorario, venga fronteggiata con una semplice «analogia» con la disciplina del VPO, semplicemente sostituendo la attestazione del procuratore della Repubblica con quella del presidente del tribunale;

che, nel concreto, dalla suddetta interpretazione le deriverebbe il raddoppio della indennità da percepirsi per quattro udienze mensili fin dalla assunzione dell'incarico;

che tale conteggio sarebbe già riduttivo posto che l'attività fuori udienza si considera come svolta in giorni concentrati e con già distribuita in modo da valorizzarne al massimo la capacità di integrazione del compenso;

che, in ordine al diritto come sopra detto, la prescrizione era stata interrotta dalla nota 4.12.13 al presidente del tribunale, espressiva della pretesa, risultando quindi prescritti solo i compensi per il periodo antecedente al 4 dicembre 2008.

Esposto quanto sopra richiedeva che il tribunale le liquidasse in via giurisdizionale quanto già negato in via amministrativa ovvero il corrispondente della doppia indennità per quattro giorni al mese dal dicembre del 2018 al giorno della domanda.

In via subordinata, ove ritenuto insormontabile il testo di legge, ovvero ritenuto il riconoscimento di indennità per attività extra udienza riconoscibile solo ai viceprocuratori onorari, e non ai giudici onorari, di rilevare la disparità di trattamento ingiustificata (evidente riferimento ad una violazione dell'art. 3 della Costituzione) e di rimettere pertanto gli atti alla Corte costituzionale.

Si è costituita l'Avvocatura di Stato la quale,

ha denegato ogni possibilità di interpretazione analogica o evolutiva o adeguatrice nella norma in questione, di conseguenza la sussistenza di ogni diritto a maggior compenso sulla base della normativa attuale;

peraltro ha sostenuto — in principio — la manifesta infondatezza della questione di costituzionalità sollevata per non avere l'indennità dei magistrati onorari carattere retributivo, deducendo da ciò la non necessità della equiparazione col ramo requirente della magistratura onoraria;

infine ha dedotto l'irrelevanza della questione per l'impossibile incremento della indennità già corrisposta all'attrice.

Nella trattazione della causa:

riservato ogni provvedimento sono stati concessi alle parti i termini di cui all'art. 183, comma 6 del codice di procedura civile, per il pieno svolgimento delle difese;

si è rilevato che, tra gli argomenti svolti dalla Avvocatura ve ne è uno che pone in discussione la rilevanza della questione di costituzionalità, posta dall'attrice, sul tema di cui si è sopra detto;

viene infatti eccepito che l'attrice avrebbe indicato «quasi» sempre nei prospetti mensili per la liquidazione, di aver tenuto udienze di oltre cinque ore, in tutti i gironi lavorativi della settimana; dal che una obiettiva difficoltà del rilevare quale aumento di indennità avrebbe comportato la diversa interpretazione prospettata, avendo l'attrice già ottenuto il massimo riconoscimento possibile;

si è svolta su tale punto attività istruttoria, con richiesta di una relazione al presidente della sezione presso la quale il GOP svolge la propria opera (213 del codice di procedura civile);

in particolare è stato richiesto, al presidente suddetto, di verificare se, nell'ipotesi astratta di fondatezza della tesi attorea, vi sarebbe stato margine per una ulteriore liquidazione indennitaria al GOP attore;

è pervenuta articolata risposta a firma del presidente Braccialini con accluso schema di cancelleria.

Dalla risposta suddetta sono derivate le seguenti evidenze di causa:

si conferma l'esistenza di una notevole mole di lavoro «fuori udienza» svolta dal giudice, in questa sede attore, si individua un attendibile criterio di stima di tale tempo di lavoro individuato in 1/3 di quello dedicato alle udienze, si individua una serie di udienze, dettagliatamente indicate dalla cancelleria, per le quali alla cancelleria risulta:

1) un tempo di lavoro inferiore alle cinque ore, e quindi un margine di incremento possibile alla indennità riconosciuta;

2) contemporaneamente un tempo di lavoro superiore alle tre ore e 20 minuti, ovvero un tempo che, rappresenta i 2/3 delle cinque ore e che quindi, presumibilmente, e sulla base di presunzioni dotate anche di un significativo riferimento normativo, incrementato di un ulteriore terzo, ovvero della sua metà (tempo di lavoro extra-udienza) supererebbe anche le cinque ore, comportando la doppia indennità.



Su tale evidenza istruttoria parte attrice ha insistito in ogni istanza, compresa la sollecitazione a sollevare la questione di costituzionalità, il convenuto Ministero, a mezzo della Avvocatura, ha mantenuto la dispiegata resistenza, con il che è risultato necessario esaminare la sollevata questione di costituzionalità.

Il quadro normativa di interesse è il seguente:

l'art. 3-*bis*, comma 1, lettera *a*) del decreto-legge 2 ottobre 2008, n. 151, convertito dalla legge n. 186 del 28 novembre 2008, norma di cui è richiesto in primo luogo l'applicazione analogica e di cui, in seconda istanza, è denunciata l'incostituzionalità, ha, in realtà modificato, l'art. 4 del decreto legislativo del 28 luglio 1989, n. 273 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 449, recante norme per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale ed a quello a carico degli imputati minorenni). Ed *Gazzetta Ufficiale* 5 agosto 1989, n. 182.

Il quale è quindi l'effettivo oggetto dalla introdotta modifica, ha il seguente testo:

«1. Ai giudici onorari di tribunale spetta un'indennità di euro 98 per le attività di udienza svolte nello stesso giorno (1).

1-*bis*. Ai giudici onorari di tribunale spetta un'ulteriore indennità di euro 98 ove il complessivo impegno lavorativo per le attività di cui al comma 1 superi le cinque ore (2).

2. Ai viceprocuratori onorari spetta un'indennità giornaliera di euro 98 per l'espletamento delle seguenti attività, anche se svolte cumulativamente:

a) partecipazione ad una o più udienze in relazione alle quali è conferita la delega;

b) ogni altra attività, diversa da quella di cui alla lettera *a*), delegabile a norma delle vigenti disposizioni di legge (3).

2-*bis*. Ai viceprocuratori onorari spetta un'ulteriore indennità di euro 98 ove il complessivo impegno lavorativo necessario per lo svolgimento di una o più attività di cui al comma 2 superi le cinque ore giornaliere (4).

2-*ter*. Ai fini dell'applicazione dei commi 1-*bis* e 2-*bis*, la durata delle udienze è rilevata dai rispettivi verbali e la durata della permanenza in affido per l'espletamento delle attività di cui al comma lettera *b*), è rilevata dal procuratore della Repubblica.

3. L'ammontare delle indennità previste dai commi 1 e 2 può essere adeguato ogni tre anni, con decreto emanato dal Ministro di grazia e giustizia di concerto con il Ministro del tesoro, in relazione alla variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, verificatasi nel triennio precedente.

4. La pesa relativa graverà sul capitolo 1589 del bilancio del Ministero di grazia e giustizia.

5. Sono abrogati gli articoli 32, comma 2 e 208 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12.»

È evidentissimo che la norma, nel suo complesso, detta due distinti criteri di determinazione dei compensi per i magistrati onorari.

I giudici onorari sono compensati in relazione alla sola attività di udienza.

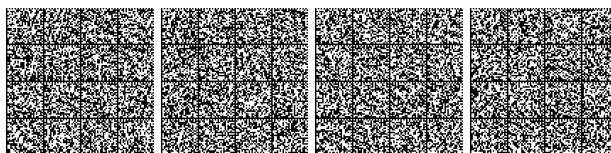
I viceprocuratori onorari sia in relazione alla attività di udienza che in relazione ad altre attività svolte fuori udienza.

La disciplina in esame è destinata ad esser superata dalla recente riforma della magistratura onoraria, già approvata ed in corso di applicazione. Nondimeno la norma, oltre a conservare tuttora vigore temporaneo, per la sospensione sul punto della riforma, certamente conserva valore per i fatti di causa, relativi interamente al passato.

La distinzione esaminata è chiaramente voluta dal legislatore storico ed è espressa in una forma del tutto incompatibile con qualsiasi interpretazione adeguatrice.

In tal senso ha opinato la stessa Avvocatura di Stato (opponendosi all'accoglimento diretto delle istanze attoree) e, sul punto, non si può che concordare, con sostanziale rinvio recettizio alle difese in funto di divieto di interpretazione *in claris*.

La norma in esame non ha solo un contenuto «costitutivo di diritto» in favore dei viceprocuratori onorari. Letta «in negativo» essa ha anche un significato limitativo, contenitivo di una opzione che pur esprime, nei confronti dei giudici onorari. È infatti un dato innegabile, secondo buona fede intellettuale, che sia il giudice che il pubblico ministero operino sia: in udienza che fuori udienza. Si potrebbe discutere sul relativo peso delle due attività (in entrambi i casi due attività giudiziarie primarie, la direzione delle indagini per il pubblico ministero e la redazione delle sentenze per i giudici, avvengono essenzialmente fuori udienza), ma la questione quantificatoria non rimuove l'assunto, non giunge sicuramente alla individuazione di una discriminante di rilievo considerabile normativamente. È quindi evidente la possibilità di una «realtà normativa alternativa» in cui anche l'attività extra udienza del giudice onorario sia riconosciuta a fini indennitaria. Tale realtà normativa



alternativa è facilmente individuabile secondo i canoni ordinari utilizzabili per le pronunce additive. L'equiparazione sarebbe possibile con la semplice duplicazione di quanto previsto per i VPO e con la sostituzione del riferimento al procuratore capo, con quello al presidente del tribunale o della corte di appello (che ora dispone di giudici onorari).

È quindi confermato che la norma in esame pone un limite chiaro ad una chiara possibilità (teorica) dell'attrice di vedersi riconosciuta una maggior indennità per l'opera svolta come giudice onorario.

Prima di analizzare se tale limite mostri effettivamente indizi di contrasto con la Costituzione, è tuttavia necessario verificare se esso sia rilevante.

La questione posta è rilevante.

Nella parte della presente ordinanza relativa alla ricostruzione dell'evoluzione del processo ad oggi, si è già indicato il passaggio istruttorio compiuto.

La tesi dell'Avvocatura di Stato era che, nella sostanza, l'attrice avesse già svolto una intensissima attività di udienza raggiungendo la doppia indennità per quasi tutti i giorni della settimana. Si sarebbe così realizzata una condizione di «indennità non espandibile», sicché la questione posta, in concreto, non avrebbe avuto alcun margine di possibile accoglimento.

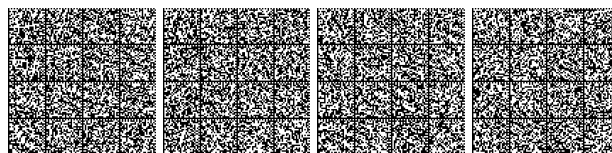
Come già detto la prospettiva suddetta è stata dissipata dalla relazione inoltrata dal presidente della sezione alla quale il magistrato onorario è assegnato e dalla integrata relazione di cancelleria, documenti che evidenziano come esisterebbero margini di espansione della indennità riconosciuta al GOT, ove al suo trattamento fosse applicata la medesima disciplina vigente per i viceprocuratori.

Si deve solo notare, in proposito, che il fatto che il margine di rilevanza individuato dal presidente di sezione sia differente da quello ipotizzato dall'attrice medesima non può aver alcun rilievo che non sia del tutto capzioso ed assolutamente marginale. Infatti l'attrice ha chiaramente richiesto una liquidazione dell'indennità per la propria attività, sulla medesima base dei criteri fissati per i viceprocuratori. Questa è «la domanda» il resto è una «proposta di quantificazione», che, nel caso di certa sussistenza del diritto ed incerta quantificazione, potrebbe persino formare oggetto di liquidazione equitativa da parte del giudice.

Si conferma quindi la rilevanza della questione posta.

La questione non è manifestamente infondata.

La questione è posta dalla ricorrente in termini piuttosto semplici, con un unico rilievo relativo alla supposta violazione dell'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della sussistenza di una discriminazione e del suo carattere irragionevole. In effetti non si può negare che la norma in esame consideri diversamente due condizioni in tutto analoghe. Due magistrati onorari svolgono attività analoga, poniamo in relazione alla medesima udienza, l'uno con funzione requirente, l'altro con funzione giudicante. Se per il medesimo caso trattato in udienza entrambi hanno studiato gli atti, ed uno di essi ha redatto il capo di imputazione (fuori udienza) e formulato istruzioni standard alla PG, sempre fuori udienza, mentre l'altro ha esaminato il fascicolo dibattimentale, fatto una ricerca di giurisprudenza e redatto la sentenza, le suddette attività contribuiscono alla formazione della indennità solo per il viceprocuratore onorario e non per il giudice onorario. La discriminazione pare sussistere. Non l'esempio fatto non sia rappresentativo, posto che fa perno sull'attività relativa ad una specifica udienza. Si è infatti già visto come, per ambo le categorie di magistrati, lo svolgimento di attività non in udienza sia rilevante (nel caso di specie ordinanze di vendita redatte fuori udienza, nomina e liquidazione di custodi e stimatori, provvedimenti resi inaudita altera parte etc.) ed in generale quella dei giudici onorari comprenda l'atto giurisdizionale per eccellenza della redazione della sentenza e non escluda neppure l'attività che si sta compiendo, ovvero l'avvio del vaglio di costituzionalità di una legge, attività frequentemente svolta di giudici di pace). La non considerazione dell'attività svolta fuori udienza resta quindi discriminatoria anche fuori dall'esempio della singola udienza e su realtà per così dire «aggregata». Neppure si può dire che la celebrazione di un maggior numero di udienze da parte dei giudici onorari e la loro relativa facoltà di fissare le stesse in date prescelte, redano il numero di udienze un parametro più soddisfacente, sotto il profilo quantificatorio, per il giudice onorario di quanto non lo siano per il viceprocuratore. È vero infatti che il numero di udienze complessivamente tenute dai giudici onorari può teoricamente esser maggiore del numero di quelle cui partecipano i viceprocuratori, a causa del fatto che non tutte le udienze implicano la partecipazione del pubblico ministero, ed in particolare non la implicano le udienze civili. Per contro è tuttavia vero che quanto sopra è già considerato nella distribuzione organica dei posti, e, soprattutto è notorio che i viceprocuratori partecipano a numerosissime udienze tenute da magistrati togati. Ancora una volta non pare si possa negare in nessun modo che la discriminazione sussista.



A fronte di quanto sopra parte l'Avvocatura di Stato muove una ulteriore obiezione.

Anche ove la discriminazione sussistesse non rilevarebbe sotto il profilo di una violazione del dettato costituzionale. Infatti l'indennità liquidata ai giudici onorari non avrebbe natura «retributiva», ne conseguirebbe la inapplicabilità al settore dell'art. 36 della Costituzione. Tale norma sarebbe l'unica disposizione costituzionale in grado di obbligare a riconoscere un trattamento economico equivalente a fronte di una prestazione lavorativa equivalente. Tale necessità costituzionale sarebbe inscindibilmente collegata alla «considerazione egualitaria del lavoro di pari consistenza, importanza, livello e responsabilità». Fuori da tale ambito non sussisterebbe necessità costituzionale di adeguamento verso l'altro, o verso il basso, delle norme di fissazione di un riconoscimento economico dell'attività, e particolarmente non sussisterebbe in ordine alla attività onorarie per le quali le indennità, stante il loro valore di riconoscimento simbolico, potrebbero essere fissate con ogni libertà.

La tesi non pare fondata. La portata specifica dell'art. 36 consiste in una applicazione del principio di eguaglianza destinato ad operare fuori dalla consueta funzione di «canone super-normativo», per farne invece un'applicazione immediatamente vigente e restrittiva della autonomia contrattuale, sia individuale che collettiva. Quanto sopra tuttavia non significa che un trattamento costituente certamente un «bene della vita», quale una indennità, possa essere assegnato dal legislatore, in presenza di presupposti identici, in modo indifferente a tale identità e di fatto difforme. La discriminazione appare nel caso compiuta direttamente da una norma la quale pare entrare in conflitto diretto con l'art. 3 della Costituzione, senza necessità di transitare per il medio logico dell'art. 36 della Costituzione, solo perché la rivendicazione «appare lavoristica».

Al profilo direttamente rilevato dalla parte, e ritenuto non manifestamente infondato, pare potersi aggiungere, *ex officio*, un ulteriore profilo come certamente possibile nel sistema del sindacato diffuso.

Nell'attribuzione di una indennità economica, per una funzione pubblica onoraria, intrinsecamente volontaria, è implicita una funzione di incoraggiamento all'esercizio, di compensazione per il disagio e di valorizzazione del contributo ricevuto. Ora, sinteticamente considerati tali elementi sottendono una «complessiva considerazione della importanza della funzione svolta» connessa all'indennità. Orbene, considerato che sia giudici onorari che viceprocuratori onorari svolgono le funzioni giudicante e requirente al medesimo livello (generalmente primo grado, escluse determinate materie, con funzione essenzialmente sostitutiva del magistrato ordinario), considerato che nelle medesime condizioni a magistrati ordinari requirenti e giudicanti è riconosciuta identica retribuzione, la norma, di evidente favore per la posizione dei viceprocuratori, pone un problema di vulnerazione della pari considerazione dei magistrati a parità di funzioni (art. 107, comma 3 della Costituzione). Infatti non pare che in alcun modo la funzione requirente, solta ad un determinato livello, possa essere considerata in modo deteriore rispetto alla funzione giudicante svolta al medesimo livello. Al massimo parrebbe ammissibile la discriminazione contraria, ma non certo una che privilegi la cooperazione all'accusa sull'esercizio del giudizio.

Ancora ci si domanda, sotto altro aspetto se la norma in questione sia compatibile con il portato dell'art. 97, comma 1 della Costituzione nella misura in cui evidentemente incoraggia il sistematico trasferimento dei magistrati onorari in servizio dai posti giudicanti a quelle requirenti.

Rilevati quindi tre profili di potenziale conflitto della norma sopra indicata con la Carta costituzionale, profili che tutti appaiono non manifestamente infondati, ritenuta imprescindibile l'applicazione al caso della norma in discussione, esclusa la possibilità di un'interpretazione adeguatrice, non resta che procedere come da dispositivo.

P. Q. M.

Visto l'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948;

Si dispone la sospensione del procedimento e la remissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame delle eccezioni ritenute rilevanti e non manifestamente infondate in parte motiva.

Genova, 20 marzo 2020

Il Giudice: GIBELLI



N. 151

Ordinanza del 21 maggio 2020 del Tribunale di Firenze nel procedimento civile promosso da Francesca Antonio e altri 3 contro l'Azienda Usl Toscana Centro

Procedimento civile - Onere delle spese processuali - Previsione che il giudice, con la sentenza che chiude il processo davanti a lui, condanna la parte soccombente al rimborso delle spese a favore dell'altra parte - Preclusione per il giudice di addebitare, in tutto o in parte, il costo della consulenza tecnica (CTU) a carico di una parte diversa da quella ricorrente, nel procedimento di consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione di lite previsto in relazione alle controversie di risarcimento del danno derivante da responsabilità sanitaria.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)”), art. 8, in combinato disposto con l’art. 91 del codice di procedura civile, con l’art. 8, commi 1 e 2, della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie) e con gli artt. 669-*quaterdecies* e 669-*septies* del codice di procedura civile.

TRIBUNALE ORDINARIO DI FIRENZE

QUARTA SEZIONE CIVILE

Nel procedimento sommario iscritto al n. r.g. 11754/2019 promosso da Antonio Francesca (c.f. MZZCTN-41S08E451Y), Damiana Gennaro (c.f. GNNDMN61A66G510L), Andrea Francesca (c.f. FRNNDR91L21A558W), Alberto Francesca (c.f. FRNLRT99L02D631V) con il patrocinio dell’avv. Frangini Lapo e dell’avv. elettivamente domiciliato in Via Olmetto, 5 - 20123 – Milano, presso il difensore avv. Frangini Lapo ricorrente contro Azienda USL Toscana Centro con il patrocinio dell’avv. Simona Consani e dell’avv. Paolo Federigi elettivamente domiciliata in Firenze, presso sede legale dell’Azienda USL Toscana Centro, piazza S. Maria Nuova n. 1, resistente

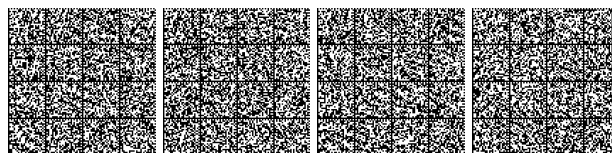
Il Giudice dott. Luca Minniti ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

La questione di legittimità costituzione ha per oggetto il ritenuto non manifestamente infondato contrasto tra gli articoli 2, 3, 24 e 32 della Costituzione ed il combinato disposto dell’art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica 30 Maggio 2002, n. 115, dell’art. 91 del codice di procedura civile, dell’art. 8, commi 1 e 2 della legge 8 marzo 2017, n. 24, dell’art. 669-*quaterdecies* e dell’art. 669-*septies* del codice di procedura civile nella parte in cui esclude, nella interpretazione consolidata e divenuta diritto vivente, che il giudice possa addebitare, in tutto o in parte, a carico di una parte diversa da quella ricorrente, il costo, comprensivo di compensi ed esborsi, dell’attività del collegio nominato per lo svolgimento di CTU nel procedimento di cui all’art. 696-*bis* del codice di procedura civile ed all’art. 8 della legge 8 marzo 2017, n. 24, che l’ha resa condizione di procedibilità della domanda di merito.

1. L’oggetto della controversia

I signori Antonio Francesca, Damiana Gennaro, Andrea Francesca e Alberto Francesca, con ricorso proposto nei confronti dell’Azienda USL Toscana Centro - Ospedale San Giuseppe di Empoli, per l’esperimento di un accertamento tecnico preventivo, ai sensi dell’art. 696-*bis* del codice di procedura civile e 8 della legge 8 marzo 2017, n. 24 al fine di vedere accertati dal punto di vista medico legale l’errore sanitario, l’evento dannoso, le conseguenze pregiudizievoli ed il nesso di causa tra l’errore e l’evento dannoso, annunciando l’intenzione di agire per il risarcimento del danno non patrimoniale, *sub specie* di danno biologico e morale, nonché patrimoniale da perdita totale della capacità lavorativa e da lesione del rapporto parentale, attribuiti alla condotta della struttura sanitaria convenuta. I ricorrenti affermavano in particolare che la ritardata profilassi con tiamina parenterale e il successivo suo errato dosaggio avessero determinato nel sig. Antonio Francesca un deficit mnesico ed un deficit deambulatorio tipici della encefalopatia di Wernicke, provocando nel paziente l’insorgere di una demenza invalidante che lo aveva reso non autosufficiente. I ricorrenti affermavano anche di aver rivolto, tramite il proprio legale, all’Azienda ospedaliera una



richiesta di composizione bonaria della lite, ma che l'ASL Toscana Centro, dopo aver convocato il ricorrente per una visita medico legale, aveva respinto la richiesta risarcitoria ritenendo che lo svilupparsi dell'encefalopatia fosse stato rapido e imprevedibile e che dovesse essere escluso un errore nella condotta dei sanitari.

L'Azienda USL Toscana Centro - Ospedale San Giuseppe di Empoli si costituiva con comparsa di costituzione e risposta, contestando quanto sostenuto dai ricorrenti ed eccependo, in particolare, la mancanza di responsabilità dell'azienda sanitaria. La resistente sosteneva infatti l'assenza di studi e di orientamenti validati a livello scientifico circa la dose ottimale di tiamina, la durata del trattamento e il numero di dosi giornaliere da somministrare al paziente; aggiungeva poi che la pretesa della controparte fosse fondata non sul mancato rispetto di una regola contenuta nelle linee guida, ma unicamente sulla inottemperanza ad una raccomandazione non sopportata da adeguate evidenze scientifiche. Ribadiva la correttezza dell'operato dei sanitari in considerazione del *timing* clinico del paziente, caratterizzato da un'encefalopatia da deficit di tiamina, evolutasi secondo modalità imprevedibili a fronte di condizioni cliniche non preoccupanti. Concludeva quindi ritenendo che, date le condizioni del paziente, la somministrazione supplementare di tiamina non fosse una condotta doverosa. Contestava, infine, anche la quantificazione della pretesa risarcitoria.

Al termine dell'udienza il giudice, su richiesta della parte ricorrente e con l'opposizione della parte resistente, poneva a carico solidale di entrambe le parti l'acconto sul compenso finale richiesto dai CTU.

Alla successiva udienza fissata per la nomina del CTU medico specialista, su richiesta della parte resistente, il giudice concedeva alle parti il termine di dieci giorni per dedurre circa la questione dell'addebito dell'acconto e del saldo del costo della CTU.

La relazione, all'esito di articolate operazioni peritali svolte nel pieno contraddittorio con i consulenti di parte, accertava l'inadeguatezza della prestazione sanitaria così argomentando:

«Una sottovalutazione della scarsa alimentazione e assunzione per os di vit. B1 per il vomito nei 14 giorni precedenti il primo ricovero, unita alla mancata aggiunta della stessa vitamina nelle infusioni, come indicato nella scheda tecnica della sacca di Oliclinomel, sono gli elementi che si discostano dalla condotta ideale e corretta per quel che riguarda le misure preventive (in concreto attuabili e doverose nel caso in esame) e di contenimento del deficit di tiamina. Vi si aggiunge il ritardo di avvio della terapia e la sua irregolarità di somministrazione di dosi terapeutiche di farmaco, avvenute (quest'ultime) però a malattia già conclamata. Per esse si profila quindi un ruolo causale minore, ma pur apprezzabile, con riferimento allo scarso recupero di un'autonomia di movimento, cura di sé e capacità di memori».

Riconosceva poi il nesso di causalità materiale con le due condotte, di ritardata ed errata somministrazione, in questi termini: «la somministrazione profilattica di vit. B1 durante il primo ricovero (opportuna) contemporaneamente all'uso della sacca di Nutrizione parenterale Oliclinomel (doverosa), somministrata dal 16 al 28 novembre, in un malato che fin dal primo giorno di ricovero del 15 novembre non assume nulla per os fino al 25 sera (prima dieta), avrebbe con buona probabilità evitato l'insorgenza dell'encefalopatia (primo errore *ndr*). Invece, il ritardo e l'irregolarità nei primi giorni della somministrazione del farmaco a dosi terapeutiche, a malattia già conclamata, hanno influito in misura minore nello scarso recupero di un'autonomia di movimento, cura di sé e capacità di memoria (secondo errore *ndr*).

Accertava infine significative conseguenze pregiudizievoli, nella misura del 50% di perdita permanente di integrità psicofisica del paziente, connesse agli errori accertati.

Con il deposito della relazione il collegio di consulenza depositava la notula per la liquidazione del saldo.

In data 18 maggio 2020 la parte ricorrente depositava nota con richiesta di addebito integrale delle spese e dei compensi della CTU, per i motivi già esposti nella memoria del 6 dicembre 2019.

2. La lite sull'addebito del compenso del collegio dei CTU

2.1 La tesi della convenuta ASL

L'ASL Toscana Centro ritiene che il regolamento delle spese possa esser ancorato alla regola della soccombenza effettiva solo all'esito del giudizio di merito e che, pertanto, il costo delle attività del collegio, all'esito del procedimento ex art. 696-bis del codice di procedura civile, non possa essere attribuito che alla parte ricorrente, in forza del principio di causalità e dell'onere di anticipazione delle spese. Evidenzia come l'ordinamento, in alternativa al procedimento di cui all'art. 696-bis del codice di procedura civile, preveda la possibilità di ricorrere alla media-conciliazione con costi meno elevati rispetto a quello prescelto e rimesso alla libera determinazione del ricorrente.

2.2 La tesi della parte ricorrente

Di contro, secondo la parte ricorrente, una ripartizione del costo della CTU diversa dall'integrale addebito alla parte che agisce in giudizio sarebbe legittima sulla scorta della natura speciale dell'accertamento tecnico preventivo a fini conciliativi nell'ambito della responsabilità sanitaria, posto che con la legge n. 24/2017 il procedimento di ATP



«viene assunto a condizione di procedibilità, con previsioni di sanzioni in caso di mancata partecipazione dei soggetti coinvolti, indipendentemente dall'esito stesso del giudizio», considerata, inoltre, la natura neutrale della consulenza nell'ATP, resa nell'interesse generale della giustizia e quindi in quello comune delle parti. Infine, eccepiva che i costi della mediazione sarebbero stati inferiori solo in caso di mancata disponibilità, in limine, della controparte e che il tipo di controversia, ad elevato e prevalente contenuto tecnico scientifico, avrebbe reso necessario ricorrere alla nomina di un esperto anche all'interno del procedimento di media-conciliazione con costi ancora superiori a quelli del procedimento di cui all'art. 8 della legge n. 24/2017 e 696-bis del codice di procedura civile.

3. Ragioni della decisione

3.1 La disciplina legale dell'addebito del costo delle operazioni di CTU nel procedimento di cui all'art. 696-bis del codice di procedura civile e 8 della legge del 24 marzo 2017, n. 24

Va considerato in primo luogo che:

L'art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, che in forza dell'art. 299, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, ha sostituito l'art. 90 del codice di procedura civile, prevede che «(Onere delle spese) 1. Ciascuna parte provvede alle spese degli atti processuali che compie e di quelli che chiede e le anticipa per gli atti necessari al processo quando l'anticipazione è posta a suo carico dalla legge o dal magistrato»;

L'art. 91 del codice di procedura civile nell'attuale formulazione prevede che «(Condanna alle spese). Il giudice, con la sentenza che chiude il processo davanti a lui, condanna la parte soccombente al rimborso delle spese a favore dell'altra parte e ne liquida l'ammontare insieme con gli onorari di difesa. Se accoglie la domanda in misura non superiore all'eventuale proposta conciliativa, condanna la parte che ha rifiutato senza giustificato motivo la proposta al pagamento delle spese del processo maturate dopo la formulazione della proposta, salvo quanto disposto dal secondo comma dell'art. 92»;

L'art. 92 del codice di procedura civile prevede che: «(Condanna alle spese per singoli atti. Compensazione delle spese). "Il Giudice, nel pronunciare la condanna di cui all'articolo precedente, può escludere la ripetizione delle spese sostenute dalla parte vincitrice, se le ritiene eccessive o superflue; e può, indipendentemente dalla soccombenza, condannare una parte al rimborso delle spese, anche non ripetibili, che, per trasgressione al dovere di cui all'art. 88, essa ha causato all'altra parte. Se vi è soccombenza reciproca ovvero nel caso di assoluta novità della questione trattata o mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti, (ndr o per altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni in forza della sentenza della Corte costituzionale n. 77/2018) il giudice può compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero. Se le parti si sono conciliate, le spese si intendono compensate, salvo che le parti stesse abbiano diversamente convenuto nel processo verbale di conciliazione»;

L'art. 669-septies del codice di procedura civile in materia di procedimento cautelare uniforme prevede che «Se l'ordinanza di incompetenza o di rigetto è pronunciata prima dell'inizio della causa di merito, con essa il giudice provvede definitivamente sulle spese del procedimento cautelare. La condanna alle spese è immediatamente esecutiva ed è opponibile ai sensi degli articoli 645 e seguenti in quanto applicabili, nel termine perentorio di venti giorni dalla pronuncia dell'ordinanza se avvenuta in udienza o altrimenti dalla sua comunicazione»;

L'art. 669-quaterdecies del codice di procedura civile ha esteso l'ambito di applicazione dell'art. 669-septies del codice di procedura civile «ai provvedimenti di istruzione preventiva previsti dalla sezione IV di questo capo»;

L'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 5/2003, abrogato dalla legge 18 giugno 2009, n. 69, prevedeva per il rito cd. commerciale che nel procedimento cautelare *ante causam* «Il magistrato designato provvede(sse), in ogni caso, sulle spese del procedimento a norma degli articoli 91 e seguenti del codice di procedura civile».

L'art. 8 della legge 8 marzo 2017, n. 24 rubricato «Tentativo obbligatorio di conciliazione» prescrive che «1. Chi intende esercitare un'azione innanzi al giudice civile relativa a una controversia di risarcimento del danno derivante da responsabilità sanitaria è tenuto preliminarmente a proporre ricorso ai sensi dell'art. 696-bis del codice di procedura civile dinanzi al giudice competente. 2. La presentazione del ricorso di cui al comma 1 costituisce condizione di procedibilità della domanda di risarcimento. È fatta salva la possibilità di esperire in alternativa il procedimento di mediazione ai sensi dell'art. 5, comma 1-bis, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28. In tali casi non trova invece applicazione l'art. 3 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 novembre 2014, n. 162. L'improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto, a pena di decadenza, o rilevata d'ufficio dal giudice, non oltre la prima udienza. Il giudice, ove rilevi che il procedimento di cui all'art. 696-bis del codice di procedura civile non è stato espletato ovvero che è iniziato ma non si è concluso, assegna alle parti il termine di quindici giorni per la presentazione dinanzi a sé dell'istanza di consulenza tecnica



in via preventiva ovvero di completamento del procedimento. 3. Ove la conciliazione non riesca o il procedimento non si concluda entro il termine perentorio di sei mesi dal deposito del ricorso, la domanda diviene procedibile e gli effetti della domanda sono salvi se, entro novanta giorni dal deposito della relazione o dalla scadenza del termine perentorio, è depositato, presso il giudice che ha trattato il procedimento di cui al comma 1, il ricorso di cui all'art. 702-*bis* del codice di procedura civile. In tal caso il giudice fissa l'udienza di comparizione delle parti; si applicano gli articoli 702-*bis* e seguenti del codice di procedura civile. 4. La partecipazione al procedimento di consulenza tecnica preventiva di cui al presente articolo, effettuato secondo il disposto dell'art. 15 della presente legge, è obbligatoria per tutte le parti, comprese le imprese di assicurazione di cui all'art. 10, che hanno l'obbligo di formulare l'offerta di risarcimento del danno ovvero comunicare i motivi per cui ritengono di non formularla. In caso di sentenza a favore del danneggiato, quando l'impresa di assicurazione non ha formulato l'offerta di risarcimento nell'ambito del procedimento di consulenza tecnica preventiva di cui ai commi precedenti, il giudice trasmette copia della sentenza all'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS) per gli adempimenti di propria competenza. In caso di mancata partecipazione, il giudice, con il provvedimento che definisce il giudizio, condanna le parti che non hanno partecipato al pagamento delle spese di consulenza e di lite, indipendentemente dall'esito del giudizio, oltre che ad una pena pecuniaria, determinata equitativamente, in favore della parte che è comparsa alla conciliazione" (*ndr corsivo dell'estensore*).

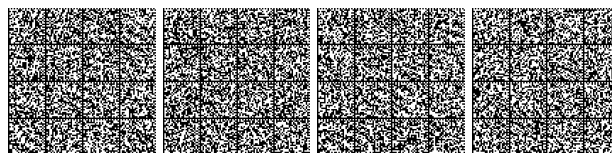
3.2 Il diritto vivente in merito all'addebito del costo della CTU nel procedimento di cui all'art. 696-bis del codice di procedura civile e 8 della legge 24 marzo 2017, n. 24.

Sulla questione oggetto del presente provvedimento si è pronunciata più volte ed anche di recente la Corte di legittimità con riferimento a compensi liquidati nell'ambito di procedimenti ex articoli 696 e 696-*bis* del codice di procedura civile.

L'orientamento, anche di recente espresso dalla Corte di cassazione (*cf.* Cassazione n. 26573/2018), conferma l'indirizzo risalente adottato con riferimento più in generale alle spese giudiziali maturate nell'ambito del procedimento di accertamento tecnico preventivo ex art. 696 del codice di procedura civile, ambito in merito al quale la Cassazione, a più riprese (si veda a riguardo Cassazione sentenza n. 324/2017; Cassazione sentenza n. 21045/2016; Cassazione sentenza n. 21756/2015 e n. 19498/2015; Cassazione sentenza n. 4156/2012), ha affermato che al termine della procedura le spese debbano essere poste a carico della parte richiedente, fatta salva poi la possibilità di addebitarle alla parte resistente nel caso in cui quest'ultima risulti soccombente al termine dell'eventuale giudizio di merito nel quale l'accertamento tecnico dovesse essere acquisito. Tale opzione interpretativa è stata da sempre giustificata con il principio di anticipazione delle spese processuali a carico della parte richiedente nella fase anteriore a quella di merito, principio oggi adottato dall'art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, che in forza dell'art. 299, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, ha sostituito l'art. 90 del codice di procedura civile.

In particolare si legge in Cassazione la sentenza n. 324/2017, che: «Alla stregua della uniforme giurisprudenza di questa Corte (da ultimo sezione VI-2, 26 ottobre 2015, n. 21756), infatti, il regolamento delle spese è ancorato alla valutazione della soccombenza, presupponente l'accertamento della fondatezza o meno della pretesa fatta valere dall'attore, che esula dalla funzione dell'accertamento tecnico preventivo e resta di esclusiva competenza del giudizio di merito; pertanto le spese dell'accertamento tecnico preventivo devono essere poste, a conclusione della procedura, a carico della parte richiedente, e saranno prese in considerazione, nel successivo giudizio di merito ove l'accertamento tecnico sarà acquisito, come spese giudiziali, da porre, salva l'ipotesi di compensazione, a carico del soccombente. [...] Deve, quindi, in accoglimento del ricorso, essere riconfermato il principio di diritto secondo cui il carico delle spese liquidate in tema di accertamento tecnico preventivo spetta, in via esclusiva, alla parte ricorrente in virtù dell'onere di anticipazione e del principio di causalità». La sentenza prosegue affermando che «Del resto, la funzione dell'accertamento tecnico preventivo si risolve, ordinariamente, nell'esigenza di preservare (in favore della parte istante) gli effetti di una prova, da assumere in via urgente, attinente ad uno stato dei luoghi o alla qualità o condizione di cose, da poter far valere, in un eventuale (e successivo) giudizio di merito, mentre nella fase relativa all'assunzione del mezzo di istruzione preventiva non si instaura propriamente un procedimento di tipo contenzioso, all'esito del quale deve trovare applicazione la disciplina delle spese processuali contemplata dagli articoli 91 e 92 del codice di procedura civile».

Il medesimo principio è stato poi esteso dalla Corte di cassazione, con sentenza n. 26573/2018, al nuovo accertamento tecnico preventivo di cui all'art. 696-*bis* del codice di procedura civile, connotato da finalità prevalentemente conciliativa. La Corte suprema ha così argomentato: «La suddetta disciplina è rimasta immutata e, allorquando il legislatore ha introdotto l'art. 696-*bis*, nella sezione richiamata dall'art. 669-*quaterdecies* del codice di procedura civile,



essa è risultata applicabile anche all'istituto di cui alla nuova norma, ancorché essa non prevedeva, com'è pacifico, una misura cautelare». Ribadendo quindi, per quanto rileva nel presente giudizio, il seguente principio di diritto «Per effetto del combinato disposto dell'art. 669-*septies* del codice di procedura civile, comma 2, e art. 669-*quaterdecies* del codice di procedura civile, nei procedimenti di consulenza preventiva ex art. 696-*bis* del codice di procedura civile, il giudice può procedere alla liquidazione delle spese processuali (a carico della parte ricorrente) solamente nei casi in cui dichiarare la propria incompetenza o l'inammissibilità del ricorso oppure lo rigetti senza procedere all'espletamento del mezzo istruttorio richiesto. Qualora, viceversa, dia corso alla consulenza preventiva, il giudice non ha il potere di statuire sulle spese. L'eventuale provvedimento in tal senso risulta abnorme,...».

In senso conforme anche Cassazione 21975/2018 secondo la quale «la ATP preventiva di cui al novellato art. 696-*bis* del codice di procedura civile, per quanto in parte "giurisdizionalizzata", è pur sempre finalizzata al componimento della lite e, non potendosi intendere come una fase giudiziale, non dà nemmeno luogo a un'autonoma liquidazione delle spese processuali da parte del giudice che l'ha disposta rientrando esse nel complesso delle spese stragiudiziali sopportate dalla parte prima della lite» (cfr. Cassazione sezione 6 - 3, Ordinanza n. 26573 del 22 ottobre 2018).

Giova però ricordare la ricostruzione sistematica operata da Cassazione civ., SS.UU., 28 aprile 1989, n. 2021 pervenuta, nel risolvere il contrasto giurisprudenziale in merito all'art. 91 del codice di procedura civile, ad argomentare che il principio secondo il quale «il giudice "con la sentenza che chiude il processo condanna la parte soccombente al rimborso delle spese", trova applicazione con riguardo ad ogni provvedimento, ancorché reso in forma di ordinanza o decreto, che, nel risolvere contrapposte posizioni, elimini il procedimento davanti al giudice che le emette, quindi anche nei procedimenti sommari e cautelati, come nel caso del procedimento promosso ai sensi dell'art. 700 del codice di procedura civile per l'adozione di provvedimenti d'urgenza». In detta sentenza si legge tra l'altro che «I punti salienti della tradizione romanistica con riguardo al *thema decidendum* in esame, sono tre: 1) il principio che il pagamento delle spese del giudizio non è soltanto la conseguenza della malafede (*temeritas*) della parte soccombente, ma l'attuazione del principio obiettivo della causalità, onde chi ha cagionato una spesa, indipendentemente dall'elemento subiettivo che l'ha animato, è obbligato a risarcire l'altra parte dell'onere economico impostole; 2) che l'obbligo del pagamento delle spese (*expensae*), sia dirette che indirette (*sumpta*), non è connesso esclusivamente all'accertamento di merito che conclude il giudizio, ancorché la pronuncia della sentenza definitiva ne sia il sistema normale; 3) che la pronuncia di condanna alle spese può essere pronunciata anche con *interlocutio* nel corso del giudizio, anziché con *sententia* e, quindi, prescindendo dalla soccombenza della parte in punto di merito... In ordine al secondo e terzo principi in base al quale la condanna alle spese non è la cagione della soccombenza in punto di merito, ma costituisce la conseguenza obiettiva di una situazione di disagio posta in essere da una delle parti in danno dell'altra, la cui pronuncia può essere data con ordinanza, il precedente romanistico è il seguente: «stabiliamo che tutti i giudici..., nel caso che una parte, rimasta contumace, sia, poi, comparsa, non provvedano a giudicarla, se prima essa non risarcisca agli avversari tutti i danni cagionati loro, sia per quanto concerne le spese di causa, sia per quanto riguarda gli onorari dovuti agli avvocati, sia per altre ragioni relative alla lite. «L'ammontare di tali spese dev'essere stabilito dal giudice dopo che le parti interessate abbiano prestato giuramento circa la consistenza di esse...» (costituzione dell'imperatore Giustiniano a Giuliano, prefetto del pretorio, C. 3, I, 15).

Prosegue la sentenza «... Non v'è dubbio, quindi, che la liquidazione delle spese operata addirittura nel corso del giudizio, e, quindi, prescindendo dalla pronuncia sulla soccombenza nel merito, ed operata con *interlocutio* anziché con *sententia*, sia, pur nella sua peculiarità, nostra tradizione giuridica, finalizzata allo sveltimento dei processi in funzione dell'economia dei giudizi, secondo la direttiva stessa impressa al codice di procedura civile per evitare lo spreco di giurisdizione». Ed ancora affermando «... che tale struttura implica, da parte del resistente, il dispendio di un'attività processuale che non può restare non qualificata ai fini del rimborso delle spese, senza ledere un diritto soggettivo, onde le differenze tecniche dello strumento dialettico non costituiscono ostacolo alla sussistenza di una situazione effettiva di soccombenza, nell'interpretazione terminologica più estensiva che la natura particolare del procedimento richiede, né costituisce ostacolo a ciò la natura, decisoria o non, del provvedimento; 7) che se la natura interdittale dei provvedimenti di urgenza li rende strettamente dipendenti dal successivo giudizio di merito e dalla sentenza definitiva che lo conclude, tuttavia deve porsi l'accento sull'autonomia assoluta dei procedimenti stessi e sulla non necessità del collegamento col giudizio successivo nel caso di rigetto della richiesta dell'istante; 8) che in tal caso, infatti, il procedimento ha termine, si conclude, e viene meno il rapporto di strumentalità e di continuità tra la fase di urgenza e quella di stretta cognizione, onde l'azione cautelare non può avere alcun sviluppo ulteriormente, e resta preclusa qualunque possibilità di legame con l'azione di accertamento del diritto, anche se questa verrà intrapresa separatamente».



Tali passaggi argomentativi se non possono più orientare il giudicante in senso diverso al consolidato approdo della Corte suprema, di cui è doveroso prendere atto anche considerato il numero di procedimenti che potrebbero proseguire solo per la risoluzione del relativo contrasto e sino ad un eventuale revirement della Corte suprema, possono per contro costituire il fondamento ricostruttivo sistematico dell'esito di un eventuale accoglimento della questione di legittimità sottoposta alla Corte con il presente provvedimento.

Come anticipato, la questione di legittimità che il giudicante sottopone alla Corte non ha ad oggetto l'intero regime delle spese processuali conseguenti all'espletamento del procedimento di cui all'art. 8 della legge n. 24/2017 e 696-bis del codice di procedura civile, ma solo gli esborsi connessi al costo della CTU, identificabili nel compenso del collegio peritale e nelle spese vive sostenute da esso sostenute. Si rammenta infatti la necessità legale, nelle cause di responsabilità sanitaria di avvalersi di una pluralità di competenze tecnico scientifiche in ragione delle specializzazioni coinvolte dal caso concreto e della non applicabilità (ex art. 15 della legge n. 24 del 2017) della sistema di riduzione del compenso, mediante l'aumento del solo 40% del compenso individuale, previsto dall'art. 53 del decreto del Presidente della Repubblica del 30 maggio 2002, n. 115 in caso di CTU plurisoggettiva.

E dunque se occorre prendere atto che l'interpretazione della Cassazione è netta nel ritenere che le spese del procedimento di consulenza preventiva (vuoi ai sensi dell'art. 696 del codice di procedura civile, vuoi ai sensi dell'art. 696-bis del codice di procedura civile) vadano poste a carico della parte che con la sua richiesta le ha rese necessarie, dall'altra occorre considerare se risulti, o non, manifestamente infondato il dubbio che l'anticipo del costo della relazione del collegio peritale nel procedimento di cui all'art. 696-bis del codice di procedura civile, come previsto dall'art. 8 della legge n. 24/2017 quale condizione di procedibilità del giudizio di accertamento del merito della pretesa in alternativa alla mediazione, in combinato disposto con gli articoli 91 del codice di procedura civile e 8 del decreto del Presidente della Repubblica del 30 maggio 2002, n. 115, si ponga in contrasto con gli articoli 2, 3, 24 e 32 della Costituzione, rappresentando un ostacolo economico irragionevole all'esercizio del diritto.

3.3. Gli effetti della previsione dell'art. 8 della legge n. 24/2017.

Ai fini di cui sopra deve in primo luogo esser riconsiderata la natura e la funzione assunta dall'istituto disciplinato dall'art. 696-bis del codice di procedura civile nei processi, come quello in esame, per responsabilità sanitaria.

Per effetto dell'impetuoso sviluppo tecnico-scientifico e della conseguente espansione della dimensione tecnico scientifica delle controversie, la funzione della CTU nel processo civile ha subito, particolarmente nell'ambito di alcune materie, una significativa evoluzione, tanto rilevante da modificare, in alcuni casi, la stessa struttura del processo civile di cognizione... Il carattere distintivo delle modifiche introdotte è individuabile nella necessità di collocazione del contraddittorio tecnico e dell'accertamento istruttorio cui è finalizzato, in una fase anteriore non solo all'assunzione delle prove costituente ma alla stessa cristallizzazione del *thema decidendum* e *probandum*, momenti rispetto ai quali la CTU è chiamata a svolgere una funzione di ausilio. Di tale necessità, sulla base dell'esperienza giurisdizionale, il legislatore si è fatto carico conferendo all'istituto di cui all'art. 696-bis del codice di procedura civile, in alcune materie, la funzione di condizione di procedibilità dell'intero giudizio di merito.

Com'è noto l'accertamento tecnico con finalità conciliativa, previsto come condizione di procedibilità solo in materia di controversie per responsabilità sanitaria e di controversie previdenziali, è, sempre, del tutto svincolato dal presupposto dell'urgenza, vuoi sotto il profilo del pericolo della perdita del mezzo di prova a sostegno della futura domanda, vuoi sotto il profilo del pericolo di pregiudizio del diritto nel suo complesso.

Ed appare, nelle controversie per responsabilità sanitaria, collocato all'interno di un procedimento giurisdizionale volto a definire il merito, integrale, della futura lite, seppure in via conciliativa. L'accertamento tecnico preventivo finalizzato alla conciliazione ha quindi assunto un ruolo decisivo nella preparazione della controversia e nella selezione dei fatti costitutivi, impeditivi ed estintivi (si pensi in proposito anche al rilievo che può assumere ai fini della definizione di una eccezione di prescrizione in caso di patologia a lenta o differita insorgenza).

Inoltre, nella prassi, l'istituto giuridico in esame sta acquisendo una virtuosa funzione deflattiva assolutamente rispettosa della tutela del diritto.

Si può inoltre affermare che l'art. 696-bis del codice di procedura civile, ancor più nei casi in cui ha assunto, per legge, il ruolo di condizione di procedibilità, abbia accentuato il percorso di trasformazione della CTU, da contributo processuale fornito dal consulente al giudice nell'ambito della sua funzione decisoria, ad ausilio fornito alle parti ed al giudice, *melius* al processo nel suo complesso e sin dalla sua fase introduttiva, allo scopo primario di definire in via conciliativa la lite ed al fine secondario di preparazione del contenzioso eventualmente non definito da un accordo tra le parti.

Una funzione secondaria ma non meno incisiva di formazione della prova scientifica, in particolare, con riferimento, alla prova delle *leges artis*, che entrano nel processo in quanto ricostruite dalla CTU con riferimento al caso concreto, alla prova del nesso di causa tra la prestazione sanitaria in concreto adottata e l'evento dannoso allegato, alla prova delle conseguenze pregiudizievoli eventualmente connesse all'evento determinato dalla condotta inadeguata.



L'esito della CTU, in quanto mezzo di prova di una quota cospicua dei fatti rilevanti in giudizio, nel corso del procedimento preventivo con finalità conciliative condiziona quindi il concreto esercizio degli oneri di parte, obbligandole ad una *discovery* anticipata che orienterà il giudizio in caso di esito negativo del tentativo di conciliazione.

La legge Gelli, all'art. 8, dopo aver stabilito che «chi intende esercitare un'azione innanzi al giudice civile relativa a una controversia di risarcimento del danno derivante da responsabilità sanitaria è tenuto preliminarmente a proporre ricorso ai sensi dell'art. 696-bis del codice di procedura civile dinanzi al giudice competente» prevede come obbligatoria la partecipazione al procedimento di ATP di tutte le parti legittimamente convenute in giudizio. Com'è noto il numero delle parti nel giudizio di responsabilità sanitaria può esser circoscritto ad un solo soggetto (in caso di struttura pubblica in regime di gestione diretta del rischio clinico ed in ipotesi di domanda non proposta verso i singoli operatori sanitari) ma, diversamente, può ampliarsi verso un numero elevato di soggetti per il coinvolgimento nella cura del paziente di più strutture sanitarie e/o di una pluralità di operatori sanitari, nonché delle loro rispettive compagnie assicurative.

In tale procedimento preliminare il legislatore ha voluto realizzare una complessa fase istruttoria, obbligatoria seppure in alternativa alla mediazione, che accresce in modo assai significativo la necessità di anticipazione dei costi del procedimento a carico del paziente, costi identificabili oltre che nelle spese della propria difesa tecnico giuridica e nelle spese della propria difesa tecnico scientifica, anche nel costo della CTU, necessariamente collegiale.

3.4 La questione di legittimità costituzionale

Sotto questo profilo la questione sottoposta al giudicante implica la verifica circa la compatibilità con gli articoli 2, 3, 24 e 32 della Costituzione italiana, del sistema illustrato e delineato nella legge n. 24/2017, integrato nel regime giuridico delle spese processuali come ricostruito dalla Corte di legittimità.

Difatti, sebbene il nostro ordinamento preveda un sistema di tutela per i non abbienti, mediante l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, la sua delimitazione entro limiti reddituali esigui non esaurisce il tema della verifica in esame.

Il costo dell'attività del collegio peritale - che a differenza delle altre spese legali (compenso del ctp e del difensore) non possono esser differiti all'esito del giudizio di merito in forza di un accordo negoziale - in primo luogo sorge in *limine litis*, in secondo luogo è molto elevato collocandosi in media tra i 5 mila ed i 10 mila euro, ma potendo facilmente toccare i 15-20 mila euro.

Esso, se posto sempre e comunque a carico della parte che agisce, rappresenta un significativo ostacolo all'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale alla salute, producendo inevitabilmente una disparità di trattamento determinato dalle capacità economiche della parte, in violazione dell'art. 3 della Carta costituzionale e, di conseguenza, determinando un accesso differenziato alla tutela giurisdizionale, tutelato dall'art. 24 della Costituzione, con inevitabile rischio di pregiudizio per la tutela del diritto alla salute ex art. 32 della Costituzione.

Coloro che, pur non rientrando nella categoria dei non abbienti e di conseguenza non beneficiando del patrocinio a spese dello Stato, si ritrovano in condizioni economiche disagiate sono costretti a dover sopportare costi elevati di accesso al procedimento preliminare che, essendo obbligatorio, devono necessariamente instaurare per poter accedere alla tutela giurisdizionale di merito in caso di esito negativo della conciliazione. Ciò determina il rischio di sacrificio dei diritti di cui agli articoli 2 e 24 della Costituzione, concretizzando un ostacolo materiale all'accesso alla giustizia e comportando, dunque, una compressione non tollerabile del diritto di difesa e di azione.

Sotto questo profilo occorre considerare, infatti, che la giurisprudenza della Corte costituzionale se da una parte è pacifica nel ritenere «che la tutela garantita dall'art. 24 della Costituzione non comporta l'assoluta immediatezza dell'esperibilità del diritto di azione (sentenze n. 251 del 2003 e n. 276 del 2000) perché «detta tutela giurisdizionale non deve necessariamente porsi in relazione di immediatezza con il sorgere del diritto», dall'altra è altrettanto rigorosa nell'affermare che «la determinazione concreta di modalità e di oneri non deve rendere difficile o impossibile l'esercizio di esso (*ex multis*, sentenze n. 67 del 1990 e n. 186 del 1972)» (Corte costituzionale sentenza n. 243/2014) e che è legittima la legge che subordina «l'esercizio dei diritti a controlli o condizioni, purché [tuttavia] non vengano imposti oneri o modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale» (Corte costituzionale 13 aprile 1977, n. 63). E, ancora, che «l'assoggettamento dell'azione giudiziaria all'onere di previo esperimento di rimedi amministrativi, con conseguente differimento della proponibilità dell'azione a un certo termine decorrente dalla data di presentazione del ricorso, è legittimo soltanto se giustificato da esigenze di ordine generale o da superiori finalità di giustizia, fermo restando che, pur nel concorso di tali circostanze, il legislatore deve contenere l'onere



nella misura meno gravosa possibile» (Corte costituzionale n. 56/1995). Infine, con riguardo alla giurisdizione condizionata, che «si deve osservare che la costante giurisprudenza di questa Corte ha collegato la legittimità di forme di accesso alla giurisdizione, subordinate al previo adempimento di oneri finalizzati al perseguimento di interessi generali, al triplice requisito che il legislatore non renda la tutela giurisdizionale eccessivamente difficoltosa (sentenza n. 406 del 1993), contenga l'onere nella misura meno gravosa possibile ed operi un congruo bilanciamento tra l'esigenza di assicurare la tutela dei diritti e le altre esigenze che il differimento dell'accesso alla stessa intende perseguire (sentenza n. 98 del 2014)» (Corte costituzionale sentenza n. 243/2014 cit.).

Nello stesso senso, a conferma, può ricordarsi anche che la Corte di Giustizia dell'Unione europea, nella sentenza (C-75/16) del 14 giugno 2017, al par. 61, ha affermato tra l'altro che una condizione di procedibilità può risultare compatibile con il principio della tutela giurisdizionale effettiva «qualora tale procedura non conduca a una decisione vincolante per le parti, non comporti un ritardo sostanziale per la proposizione di un ricorso giurisdizionale, sospenda la prescrizione o la decadenza dei diritti in questione e non generi costi, ovvero generi costi non ingenti, per le parti».

Benché l'oggetto del presente procedimento non sia materia di diritto dell'Unione, si deve ritenere che una differente articolazione del diritto di accesso alla giustizia nell'ambito di diritti fondamentali tutelati dalla CDFUE o dalla nostra Costituzione non appaia ragionevole ai sensi dell'art. 3, 24 della Costituzione. In questo senso lo standard di tutela europeo non può trovare una irragionevole deroga nella tutela di diritti fondamentali estranei al diritto UE.

La circostanza poi che il legislatore abbia previsto la media-conciliazione quale alternativa al procedimento di ATP ex art. 696-bis del codice di procedura civile in materia di responsabilità medica non elide i dubbi di legittimità costituzionale appena esposti. In primo luogo perché i costi della mediazione potrebbero esser contenuti solamente nel caso in cui all'attivazione della procedura non segua la partecipazione della controparte; mentre, al contrario, tali non sono nel caso in cui la procedura segua fisiologicamente il suo corso. In secondo luogo perché, come rilevato dalla parte ricorrente, nella prassi, la finalità del procedimento di mediazione in materia di responsabilità medica è adeguatamente perseguibile solo con la nomina di un ausiliario tecnico del mediatore che affronti, seppur ai soli fini della media-conciliazione, le problematiche tecnico-scientifiche della lite. Sicché si deve convenire che lo svolgimento effettivo della media-conciliazione in materia di responsabilità sanitaria abbia normalmente costi superiori e non inferiori a quelli dell'accertamento tecnico preventivo previsto dall'art. 696-bis del codice di procedura civile. Anche se, qui sta altra irragionevole differenza con la situazione in esame, ai sensi dell'art. 16, comma 11 del decreto ministeriale del 18 ottobre 2010, n. 180 e successive modifiche «Le spese di mediazione indicate sono dovute in solido da ciascuna parte che ha aderito al procedimento». Mentre quelle di CTU nel procedimento di cui all'art. 696-bis del codice di procedura civile sono addebitabili secondo il diritto vivente solo alla parte richiedente.

Si rammenti anche che, consapevole del rilievo dei costi e della posizione di debolezza del paziente che si affaccia al giudizio con un esiguo numero di elementi di valutazione e prova il legislatore della legge n. 24/2017, nell'art. 8 ha previsto l'obbligo di addebito, all'esito del giudizio di merito, del pagamento delle spese di consulenza e di lite, a carico della parte convenuta che sia rimasta contumace, indipendentemente dall'esito del giudizio, oltre che la possibilità di condanna al pagamento di una pena pecuniaria, determinata equitativamente, in favore della parte ricorrente.

Un riequilibrio, non a caso, ritenuto necessario dal legislatore, ma inidoneo a produrre effetti sul diritto di agire che, con riferimento al compenso del collegio peritale nella CTU del procedimento di cui all'art. 696-bis del codice di procedura civile e 8 della legge n. 24/2017, opera in *limine litis*, sensibilmente incidendo sui rapporti di forza tra le parti che si affacciano al giudizio ed al tentativo di conciliazione.

Come anticipato la questione di legittimità costituzionale è circoscritta al divieto per il giudice di addebitare il costo della CTU da svolgersi nel procedimento preliminare, in tutto od in parte, ad un soggetto diverso dal ricorrente. Non coinvolge perciò l'intero regime delle spese legali che ogni parte dovrà, per sé, anticipare, salvo diverso accordo con i propri professionisti in merito al differimento del pagamento del compenso all'esito del giudizio.

Il significativo costo della CTU in esame è invece indifferibile e - allo stato attuale della disciplina grava solo sul richiedente.

Sul piano pratico vale anche la pena ricordare che la necessità di ricorrere ad esperti estranei all'ambito sanitario coinvolto nella lite e la possibile complessità degli accertamenti tecnico diagnostici rendono frequente una elevata incidenza delle spese di viaggio e di complessi accertamenti diagnostici di laboratorio.

Se l'esito dell'eventuale pronuncia di incostituzionalità potrà ben esser circoscritto alle spese di CTU, nel solo procedimento di cui all'art. 696-bis del codice di procedura civile e 8 della legge n. 24 del 2017, senza implicare una modifica del regime delle spese legali, vale la pena ricordare il sopra citato art. 23, comma 2, del decreto legislativo



n. 5/2003 in materia di rito cautelare commerciale, rito commerciale poi interamente abrogato, secondo cui «Il magistrato designato provvede, in ogni caso, sulle spese del procedimento a norma degli articoli 91 e seguenti del codice di procedura civile».

Peraltro, l'esito di una eventuale pronuncia di incostituzionalità si ritiene pienamente compatibile con la tradizione giuridica richiamata dalla Cassazione civile, SS.UU., nella sentenza n. 2021 del 28 aprile 1989, in particolare con riferimento al principio per cui «la pronuncia di condanna alle spese può essere pronunciata anche con *interlocutio* nel corso del giudizio, anziché con *sententia* e, quindi, prescindendo dalla soccombenza della parte in punto di merito» e che «la condanna alle spese non è la cagione della soccombenza in punto di merito, ma costituisce la conseguenza obiettiva di una situazione di disagio posta in essere da una delle parti in danno dell'altra, la cui pronuncia può essere data con ordinanza» nonché dell'asserto per cui «Non v'è dubbio, quindi, che la liquidazione delle spese operata addirittura nel corso del giudizio, e, quindi, prescindendo dalla pronuncia sulla soccombenza nel merito, ed operata con *interlocutio* anziché con *sententia*, sia, pur nella sua peculiarità, nostra tradizione giuridica, finalizzata allo sveltimento dei processi in funzione dell'economia dei giudizi, secondo la direttiva stessa impressa al codice di procedura civile per evitare lo spreco di giurisdizione».

Se è vero che il processo civile, in generale ed in particolare quello in materia di responsabilità sanitaria si rivela sempre meno un anodino e cieco percorso verso la decisione finale e sempre più come una serie di snodi selettivi volti alla costruzione progressiva della decisione.

E che in questo modello processuale anche la decisione di addebitare l'anticipo del costo della CTU, in qualsiasi fase essa verrà svolta, a carico di una parte diversa da quella richiedente, quando quest'ultima parte appaia destinata a risultare vittoriosa almeno in parte all'esito del giudizio, potrebbe rappresentare uno di quegli atti di interlocuzione consapevole in grado di orientare il processo.

Il diverso regime attuale aggrava invece in misura irragionevole l'accesso alla tutela da parte del paziente, anche di fronte ad un esito della futura lite di merito che si preconizzi del tutto favorevole, con l'addebito di un costo che potrebbe esser insostenibile o irragionevolmente gravoso. Si pensi a mero titolo di esempio alle controversie per responsabilità sanitaria odontoiatrica, in cui il valore medio del risarcimento non supera i 10.000 euro, laddove però il costo della CTU copre l'intero ammontare della pretesa risarcitoria ed, infine, il paziente ha già pagato un, almeno equivalente, importo per il corrispettivo della prestazione sanitaria, normalmente in regime privatistico.

O per converso ai casi di complessi accertamenti diagnostici o di verifiche biotecnologiche su impianti di ultima generazione, che potrebbero richiedere esborsi per costi di laboratorio ingenti. Od ancora alle consulenze, non rare, che necessitano di tre o quattro differenti specializzazioni oltre alle competenze del medico legale.

La necessità del paziente di dover anticipare l'importo di 5-10 o anche 15-20 mila euro nelle diverse ipotesi sopra prospettate, è poi anche destinata ad incidere sull'equità del processo conciliativo cui l'istituto giuridico in esame è finalizzato, ponendo paziente non abbiente in una posizione di debolezza economica nella trattativa pur all'interno di un procedimento giurisdizionale.

Un esito, questo, anche incoerente con la nuova funzione di condizione di procedibilità principalmente finalizzata alla definizione integrale, ancorché conciliativa, del giudizio.

Infine può darsi rilievo al fatto che la spesa relativa al compenso del collegio peritale, in ragione del fatto che la CTU nel procedimento di cui all'art. 696-*bis* del codice di procedura civile è divenuta necessaria come conseguenza della sua previsione legale non è un costo che consegue ad una scelta processuale che il paziente potrebbe non fare.

Lo snodo processuale che si sottopone al vaglio della Corte può certamente apparire di ridotta rilevanza rispetto ad altre vicende ordinamentali di più ampia portata: ma si tratta di un vincolo legale pur sempre in grado di incidere in misura sostanziale sul grado di tutela del diritto alla salute. Si consenta per tale ragione di ricordare questa Corte ha osservato che «al riconoscimento della titolarità di diritti non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi ad un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale»: pertanto, «l'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti [...] è essa stessa il contenuto di un diritto, protetto dagli articoli 24 e 113 della Costituzione e da annoverarsi tra quelli inviolabili e caratterizzanti lo stato democratico di diritto» (sentenza n. 26 del 1999, nonché n. 120 del 2014, n. 386 del 2004 e n. 29 del 2003). Il diritto al giudice ed a una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti inviolabili è sicuramente tra i grandi principi di civiltà giuridica in ogni sistema democratico del nostro tempo», (così Corte costituzionale, sentenza n. 238 del 22 ottobre 2014, par. 3.4).

Per tali ragioni la necessità di decidere, secondo il diritto vivente, di porre il costo della CTU, comprensivo di spese oneri ed accessori e superiore ai 7 mila euro, a carico - in tutto od in parte - della parte richiedente le cui ragioni sul piano medico legale appaiono confermate dall'esito della relazione del collegio peritale, giustifica la rilevanza ed il sospetto non manifesta infondatezza della proposta questione di legittimità costituzionale.



P. Q. M.

Il Tribunale di Firenze, visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale con riferimento agli articoli 2, 3, 24 e 32 della Costituzione:

del combinato disposto dell'art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica del 30 maggio 2002, n. 115, 91 del codice di procedura civile, dell'art. 8, commi 1 e 2 della legge dell'8 marzo 2017, n. 24, dell'art. 669-quaterdecies e dell'art. 669-septies del codice di procedura civile, nella parte in cui escludono, che il giudice possa addebitare, in tutto o in parte, a carico di una parte diversa da quella ricorrente, il costo della CTU svolta nel procedimento di cui all'art. 696-bis del codice di procedura civile e 8 della legge dell'8 marzo 2017, n. 24.

Dispone la sospensione del presente giudizio ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina alla Cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e di comunicarla ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Si provvede a deposito telematico con firma digitale.

Firenze, 21 maggio 2020

Il Giudice: MINNITI

20C00259

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2020-GUR-044) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

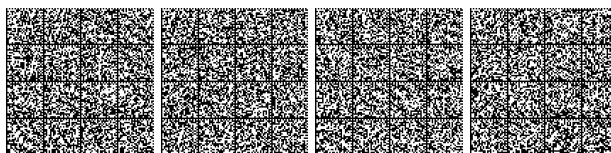
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

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

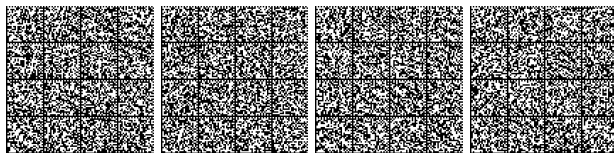
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

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

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

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

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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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





€ 5,00

