

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 161° - Numero 51

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 16 dicembre 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. 267. Sentenza 18 novembre - 9 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Spese di giustizia - Giudici di pace - Giudizi promossi per fatti inerenti alla funzione - Accertamento negativo di responsabilità - Diritto al rimborso delle spese legali sostenute - Omessa previsione - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 1997, n. 135, art. 18, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 97, 104, primo comma, 107 e 108, secondo comma. . . . . Pag. 1

N. 268. Sentenza 19 novembre - 11 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procedimento civile - Spese processuali - Rifiuto ingiustificato della proposta conciliativa o transattiva della controparte - Accoglimento della domanda in misura non superiore alla proposta rifiutata - Condanna al pagamento delle spese processuali nel frattempo maturate - Ritenuta applicazione anche alle controversie in materia di lavoro - Denunciata irragionevolezza e violazione della tutela giurisdizionale, del diritto ad agire in giudizio e del diritto al lavoro, nonché dei principi convenzionali relativi al diritto a un equo processo, al divieto di non discriminazione, e al diritto a un ricorso effettivo - Inammissibilità delle questioni.**

**Procedimento civile - Spese processuali - Rifiuto ingiustificato della proposta conciliativa o transattiva del giudice - Accoglimento della domanda in misura non superiore alla proposta rifiutata - Condanna al pagamento delle spese processuali nel frattempo maturate - Applicazione anche alle controversie in materia di lavoro - Denunciata irragionevolezza e violazione della tutela giurisdizionale, del diritto ad agire in giudizio e del diritto al lavoro, nonché dei principi convenzionali relativi al diritto a un equo processo, al divieto di non discriminazione, e al diritto a un ricorso effettivo - Non fondatezza delle questioni.**

- Codice di procedura civile, artt. 91, primo comma, secondo periodo, e 420, primo comma.
- Costituzione, artt. 3, 4, 24, 35 e 117, primo comma; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6, 13 e 14; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 21 e 47. . . . . Pag. 7

N. 269. Ordinanza 19 novembre - 11 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procedimento civile - Emergenza epidemiologica Covid-19 - Svolgimento dell'udienza - Obbligo della presenza del giudice nell'ufficio giudiziario - Denunciata irragionevolezza e disparità di trattamento, carenza dei presupposti di necessità e di urgenza per l'adozione del decreto-legge, violazione del diritto alla salute, nonché del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - *Ius superveniens* - Restituzione degli atti ai giudici rimettenti.**

- Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, art. 83, comma 7, lettera *f*), come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera *c*), del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2020, n. 70.
- Costituzione, artt. 3, 32, 77 e 97. . . . . Pag. 14

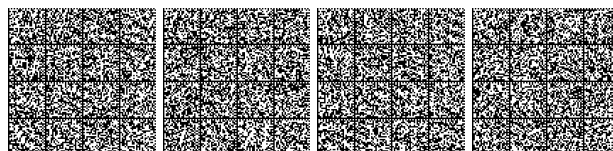


## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 99. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° dicembre 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Riordino del sistema sanitario regionale - Direttori generali delle aziende sanitarie - Previsione che i direttori generali delle aziende sanitarie sono nominati, con deliberazione della Giunta regionale, attingendo obbligatoriamente all'elenco regionale degli idonei oppure all'elenco nazionale di cui al d.lgs n. 171 del 2016.**
- Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Riordino del sistema sanitario regionale - Elenchi regionali degli idonei alle cariche di vertice aziendali delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale - Disciplina delle modalità di costituzione degli elenchi.**
- Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Riordino del sistema sanitario regionale - Amministrazione straordinaria delle aziende sanitarie - Modalità di scelta dei commissari straordinari delle aziende sanitarie.**
- Legge della Regione autonoma Sardegna 11 settembre 2020, n. 24 (Riforma del sistema sanitario regionale e riorganizzazione sistematica delle norme in materia. Abrogazione della legge regionale n. 10 del 2006, della legge regionale n. 23 del 2014 e della legge regionale n. 17 del 2016 e di ulteriori norme di settore), artt. 11, comma 2, 13, comma 1, e 47, comma 9..... Pag. 21
- N. 175. Ordinanza del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento del 1° ottobre 2020
- Commercio - Norme della Provincia autonoma di Trento - Disciplina delle aperture nei giorni domenicali e festivi delle attività commerciali - Previsione che gli esercizi di vendita al dettaglio osservano la chiusura domenicale e festiva - Previsione che la Giunta provinciale individua con propria deliberazione i Comuni a elevata intensità turistica o attrattività commerciale e turistica nei quali è ammessa l'apertura degli esercizi di vendita al dettaglio anche nelle giornate domenicali e festive - Previsione che i Comuni possono derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva per un massimo di diciotto giornate annue in occasione di grandi eventi o manifestazioni, nonché, in prima applicazione per l'anno 2020, per un massimo di dodici giornate - Casi di inapplicabilità della disciplina - Sanzioni amministrative.**
- Legge della Provincia autonoma di Trento 3 luglio 2020, n. 4 (Disciplina delle aperture nei giorni domenicali e festivi delle attività commerciali), art. 1..... Pag. 26
- N. 176. Ordinanza del Tribunale di Lecce del 9 settembre 2020
- Processo penale - Giudizio abbreviato - Richiesta di giudizio abbreviato subordinata ad una integrazione probatoria - Rigetto da parte del giudice per le indagini preliminari - Mancata previsione che l'imputato possa tempestivamente, nella fase dedicata alle questioni preliminari, riproporre la richiesta al giudice del dibattimento.**
- Codice di procedura penale, artt. 438, comma 6, e 458, comma 2..... Pag. 36
- N. 177. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Ravenna del 5 ottobre 2020
- Reati e pene - Sostituzione di pene detentive brevi nel limite di sei mesi - Determinazione dell'ammontare della pena pecuniaria - Criteri - Individuazione del valore giornaliero al quale può essere assoggettato l'imputato, da moltiplicare per i giorni di pena detentiva, che non può essere inferiore alla somma indicata dall'art. 135 del codice penale - Mancata previsione dell'applicazione dei criteri di ragguaglio di cui all'art. 459, comma 1-bis, del codice di procedura penale ovvero dei meccanismi di adeguamento di cui all'art. 133-bis del codice penale.**
- Legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), art. 53, comma 2..... Pag. 38



- N. 178. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 19 novembre 2019  
**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Modifica della perimetrazione del Parco regionale dell'Appia Antica - Ampliamento e applicazione delle misure di salvaguardia, di cui all'art. 8, comma 3, lettera r), della legge regionale n. 29 del 1997, che vietano qualsiasi attività edilizia per zone di rilevante interesse naturalistico, paesaggistico e culturale con inesistente o limitato grado di antropizzazione.**
- Legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale), art. 7. ....





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 267

*Sentenza 18 novembre - 9 dicembre 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Spese di giustizia - Giudici di pace - Giudizi promossi per fatti inerenti alla funzione - Accertamento negativo di responsabilità - Diritto al rimborso delle spese legali sostenute - Omessa previsione - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 1997, n. 135, art. 18, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 97, 104, primo comma, 107 e 108, secondo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici :* 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

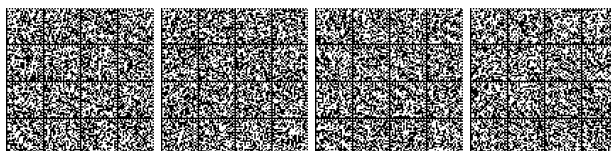
## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18 (*recte*: comma 1) del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67 (Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 1997, n. 135, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio nel procedimento vertente tra M. M. e il Ministero della giustizia, con ordinanza del 29 ottobre 2019, iscritta al n. 218 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti l'atto di costituzione di M. M., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 18 novembre 2020 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi l'avvocato Luigi Paccione per M. M. e l'avvocato dello Stato Ruggero Di Martino per il Presidente del Consiglio dei ministri, quest'ultimo in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 18 novembre 2020.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 29 ottobre 2019, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18 (*recte*: comma 1) del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67 (Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 1997, n. 135, in riferimento agli artt. 3, 97, 104, primo comma, 107 e 108, secondo comma, della Costituzione.

La norma censurata violerebbe gli evocati parametri in quanto, nel prescrivere che le amministrazioni statali rimborsino ai propri dipendenti nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato le spese legali relative ai giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa promossi nei loro confronti in conseguenza di fatti e atti connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali e conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità, non prevede che tale rimborso «spetti anche ai funzionari onorari chiamati a svolgere funzioni sostitutive o integrative, e comunque equivalenti, a quelle svolte da funzionari di ruolo», o, quantomeno, ai magistrati onorari nominati ai sensi della legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace).

1.1.- Il giudice *a quo* riferisce che la ricorrente nel giudizio principale, assolta con sentenza definitiva da un'imputazione di corruzione in atti giudiziari per fatti commessi nell'esercizio delle funzioni di giudice di pace, ha presentato istanza di rimborso delle spese legali sostenute nel corso del procedimento penale, istanza respinta dal Ministero della Giustizia con l'argomento che il rimborso non è previsto per i giudici onorari.

Investito dell'impugnazione dell'atto di rigetto, il TAR Lazio sospetta che il «diritto vivente» formatosi nell'interpretazione dell'art. 18, comma 1, del d.l. n. 67 del 1997, come convertito, escludendo il rimborso in favore dei funzionari onorari, e segnatamente del giudice di pace, violi gli artt. 3, 97, 104, primo comma, 107 e 108, secondo comma, Cost.

L'art. 3 Cost. sarebbe violato in quanto l'esclusione del rimborso determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento con riferimento «quantomeno a quei funzionari onorari che svolgano funzioni sostitutive/integrative, ed in ogni caso di valore equivalente, rispetto a quelle svolte da funzionari «di ruolo»»; con specifico riguardo ai magistrati onorari, l'omesso riconoscimento del diritto al rimborso ne lederebbe l'indipendenza, tutelata dagli artt. 104, primo comma, 107 e 108, secondo comma, Cost., potendo inoltre «incidere sulla qualità del servizio e, quindi, sul buon andamento della amministrazione della giustizia», con violazione anche dell'art. 97 Cost.

1.2.- Il rimettente esclude di poter operare un'interpretazione costituzionalmente orientata, poiché l'estensione del rimborso ai funzionari onorari è inequivocabilmente impedita dalla lettera della norma, che, indicando come beneficiari i «dipendenti di amministrazioni statali» e come obbligate al rimborso le «amministrazioni di appartenenza», testualmente riserva il beneficio ai soggetti legati allo Stato da un rapporto di impiego.

Secondo il giudice *a quo*, le questioni sono rilevanti ai fini del decidere, poiché l'esclusione dei magistrati onorari dal novero di coloro che hanno diritto al rimborso di cui all'art. 18, comma 1, del d.l. n. 67 del 1997, come convertito, «costituisce l'unica ragione posta a fondamento dell'atto impugnato nel presente giudizio».

Non potrebbe ritenersi invaso lo spazio di discrezionalità appartenente al legislatore, in quanto l'estensione del diritto al rimborso ai magistrati onorari sarebbe una necessaria conseguenza dell'equivalenza tra le loro funzioni e quelle del magistrato professionale.

2.- Si è costituita in giudizio la parte privata, chiedendo accogliersi le questioni sollevate e dichiararsi illegittima la norma censurata, «limitatamente alla parte in cui tale norma non prevede il rimborso delle spese legali anche a favore dei magistrati onorari».

3.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili o, in subordine, infondate.

3.1.- Le questioni sarebbero inammissibili per insufficiente motivazione sulla rilevanza, derivante dall'inadeguata descrizione della fattispecie, in quanto l'ordinanza di remissione non evidenzia in modo specifico il nesso tra l'attività giudiziaria dell'interessata e i fatti dedotti nell'imputazione a suo carico, nesso che invece dovrebbe emergere in termini di stretta inerenza funzionale e non di mera occasionalità.

Il TAR Lazio avrebbe inoltre omesso di verificare la propria giurisdizione, che l'Avvocatura generale reputa carente «nella pacifica insussistenza di un rapporto di pubblico impiego».

3.2.- Le questioni sarebbero comunque infondate nel merito, poiché la norma censurata ha carattere eccezionale ed esprime una scelta discrezionale del legislatore, non potendosi la tutela estendere dall'una categoria all'altra, considerata «[l]a diversità di status giuridico ed economico fra pubblici impiegati e funzionari onorari».

3.3.- In prossimità dell'udienza, l'Avvocatura ha depositato memoria illustrativa.





*Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18 (*recte*: comma 1) del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67 (Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 1997, n. 135, in riferimento agli artt. 3, 97, 104, primo comma, 107 e 108, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui non riconosce ai funzionari onorari con funzioni equivalenti a quelle dei funzionari di ruolo - e specificamente al giudice di pace - il diritto al rimborso viceversa riconosciuto ai dipendenti statali per le spese legali sostenute nei giudizi di responsabilità, quando questi siano stati promossi per fatti di servizio e si siano conclusi con accertamento negativo della responsabilità.

Ad avviso del rimettente, la mancata previsione del rimborso determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento in danno dei funzionari onorari e ciò si tradurrebbe, riguardo ai magistrati onorari, in una lesione dell'indipendenza, oltre che in un ostacolo al buon andamento dell'amministrazione della giustizia.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto tramite l'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato due eccezioni di inammissibilità, l'una per carenza di giurisdizione del rimettente e l'altra per insufficiente descrizione della fattispecie.

2.1.- L'eccezione relativa al difetto di giurisdizione è priva di fondamento.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, per determinare l'inammissibilità della questione incidentale di legittimità costituzionale il difetto di giurisdizione del giudice *a quo* deve essere macroscopico, quindi rilevabile *ictu oculi* (*ex plurimis*, sentenze n. 99 e n. 24 del 2020, n. 189 del 2018, n. 269 del 2016, n. 106 del 2013 e n. 179 del 1999; ordinanze n. 318 del 2013, n. 291 del 2011 e n. 167 del 1997).

Nella specie, in base a quanto risulta dall'ordinanza di rimessione, la parte privata ha adito il TAR Lazio per ottenere l'annullamento del diniego di rimborso emesso dal Ministero della giustizia e la pertinente pronuncia di condanna, *petitum* il cui titolo la ricorrente ha indicato nella natura subordinata del suo rapporto di servizio quale giudice di pace, o comunque nell'equiparazione funzionale tra il magistrato onorario e il magistrato professionale, entrambi appartenenti all'ordine giudiziario.

In costanza di questi assunti, la sussistenza della giurisdizione amministrativa non può essere esclusa *ictu oculi*, atteso peraltro che l'Avvocatura generale non ha dedotto nei propri scritti difensivi di aver sollevato l'eccezione di difetto di giurisdizione innanzi al giudice *a quo*.

2.2.- Priva di fondamento è anche l'eccezione di insufficiente descrizione della fattispecie.

L'inadeguata descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo* da parte dell'ordinanza di rimessione determina l'inammissibilità della questione incidentale di legittimità costituzionale se e in quanto impedisce il controllo di rilevanza della questione medesima (*ex plurimis*, sentenze n. 199 e n. 105 del 2019, n. 22 del 2018; ordinanze n. 147 e n. 92 del 2020, n. 103 e n. 64 del 2019, n. 242 del 2018, n. 187 e n. 12 del 2017).

Peraltro, in virtù dell'autonomia tra il giudizio incidentale di legittimità costituzionale e il giudizio principale, questa Corte, nel delibare l'ammissibilità della questione, effettua in ordine alla rilevanza solo un controllo "esterno", applicando un parametro di non implausibilità della relativa motivazione (*ex plurimis*, sentenze n. 224 e n. 32 del 2020, n. 85 del 2017 e n. 228 del 2016; ordinanze n. 117 del 2017 e n. 47 del 2016).

Nell'ordinanza di rimessione, il TAR Lazio ha motivato sulla rilevanza delle questioni nei seguenti termini: posto che l'esclusione dei magistrati onorari dal novero dei soggetti che possono fruire del diritto al rimborso delle spese legali «costituisce l'unica ragione posta a fondamento dell'atto impugnato nel presente giudizio», la declaratoria di illegittimità costituzionale di tale esclusione comporterebbe l'annullamento dell'atto medesimo, «con conseguente obbligo della Amministrazione di rideterminarsi tenendo conto della astratta ammissibilità della ricorrente al beneficio, e procedendo quindi a valutare se sussistano, in concreto, i requisiti indicati dalla norma per concederle il rimborso delle spese legali».

Tale motivazione supera il vaglio di non implausibilità, mentre l'eccezione dell'Avvocatura, appuntandosi sull'inadeguata descrizione del nesso funzionale che integra il presupposto oggettivo del diritto al rimborso, si colloca "a valle" delle questioni, viceversa limitate alla astratta titolarità soggettiva di quel diritto.

3.- Occorre procedere quindi all'esame di merito delle sollevate questioni, che tuttavia vanno preliminarmente dimensionate, onde garantirne l'aderenza alla fattispecie soggettiva del giudizio *a quo*.

Questo riguarda invero - non genericamente i funzionari onorari con «funzioni sostitutive o integrative, e comunque equivalenti», di cui fa menzione l'ordinanza di rimessione, bensì - quel particolare funzionario onorario che è il giudice di pace, con riferimento al quale, pertanto, il *petitum* additivo deve essere circoscritto.



3.1.- Sempre al fine di individuare esattamente il *petitum* del giudizio incidentale, occorre altresì precisare che, benché nel dispositivo il giudice *a quo* abbia fatto riferimento all'intero art. 18 del d.l. n. 67 del 1997, come convertito, il sospetto di illegittimità costituzionale ha ad oggetto, come chiaramente si evince dalla complessiva motivazione dell'ordinanza di rimessione, il solo comma 1 della norma, concernente appunto la titolarità del diritto al rimborso delle spese di patrocinio.

Si rammenta che, per costante giurisprudenza di questa Corte, è possibile circoscrivere l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale ad una parte della disposizione censurata, se ciò è suggerito dalla motivazione complessiva dell'ordinanza di rimessione (*ex plurimis*, sentenze n. 223 del 2020, n. 97 del 2019, n. 35 del 2017 e n. 203 del 2016).

4.- La questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. è fondata.

5.- Nel prevedere il rimborso delle spese di patrocinio legale sostenute nei giudizi promossi per fatti inerenti alla funzione e conclusisi con accertamento negativo di responsabilità, l'art. 18, comma 1, del d.l. n. 67 del 1997, come convertito, testualmente individua i beneficiari del rimborso nei «dipendenti di amministrazioni statali» e le «amministrazioni di appartenenza» quali obbligate, sicché è corretta la premessa da cui muove il rimettente, vale a dire l'impossibilità di estendere per via interpretativa il diritto al rimborso a soggetti che operano nell'interesse dell'amministrazione al di fuori da un rapporto di impiego.

D'altronde, per univoca giurisprudenza della Corte di cassazione (tra le tante, sezione prima civile, sentenza 10 dicembre 2004, n. 23138) e del Consiglio di Stato (da ultimo, sezione quarta, sentenza 13 gennaio 2020, n. 281), la norma censurata ha carattere eccezionale, è di stretta interpretazione, e quindi non è suscettibile di estensione per analogia.

5.1.- L'estensione è stata talora operata dal legislatore per specifiche categorie di funzionari onorari, segnatamente per gli amministratori degli enti locali, ai quali ultimi il beneficio del rimborso è stato invero riconosciuto, sia pure a determinate condizioni (assenza di conflitto di interessi con l'ente amministrato, presenza di nesso causale tra funzioni esercitate e fatti rilevanti, insussistenza di dolo o colpa grave), dall'art. 86, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), sostituito dall'art. 7-bis, comma 1, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125.

Anteriormente, la tutela legale di fonte collettiva riconosciuta ai dipendenti degli enti locali dall'art. 67 del d.P.R. 13 maggio 1987, n. 268 (Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo sindacale, per il triennio 1985-1987, relativo al comparto del personale degli enti locali), era stata dichiarata non estensibile agli amministratori degli enti medesimi, appunto in difetto di un rapporto di impiego (tra le molte, Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 25 settembre 2014, n. 20193, e sezione lavoro, sentenza 1° dicembre 2011, n. 25690).

5.2.- Il rimborso ha tratti peculiari nei giudizi di responsabilità amministrativa, per i quali l'art. 31, comma 2, del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), dispone: «[c]on la sentenza che esclude definitivamente la responsabilità amministrativa per accertata insussistenza del danno, ovvero, della violazione di obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo o della colpa grave, il giudice non può disporre la compensazione delle spese del giudizio e liquida, a carico dell'amministrazione di appartenenza, l'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa».

Per questa tipologia di giudizi vige quindi un regime particolare, nel quale - come da questa Corte osservato con la sentenza n. 41 del 2020 - il diritto al rimborso, di immediata attuazione giudiziale, non è esposto al rischio di compensazione in caso di proscioglimento nel merito.

5.3.- È opportuno altresì rammentare quanto rilevato in occasione della declaratoria di non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 27 agosto 1999, n. 3 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1999), che, in sede di interpretazione autentica dell'art. 92, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 29 aprile 1983, n. 12 (Nuovo ordinamento dei servizi e del personale della Provincia autonoma di Trento), ha riconosciuto «il rimborso anche delle spese legali, peritali e di giustizia sostenute per la difesa nelle fasi preliminari di giudizi civili, penali e contabili [...] anche nei casi in cui è stata disposta l'archiviazione del procedimento penale o del procedimento volto all'accertamento della responsabilità amministrativa o contabile».

Questa Corte ha evidenziato che tale disposizione, insieme all'art. 18, comma 1, del d.l. n. 67 del 1997, come convertito, e all'art. 31, comma 2, cod. giust. contabile, «si inserisce nel quadro di un complessivo apparato normativo volto a evitare che il pubblico dipendente possa subire condizionamenti in ragione delle conseguenze economiche di un procedimento giudiziario, anche laddove esso si concluda senza l'accertamento di responsabilità» (sentenza n. 189 del 2020).



Ai fini del riparto della competenza tra lo Stato e la Provincia autonoma, la medesima sentenza ha affermato che la citata norma, prevedendo il rimborso anche per le fasi preliminari dei giudizi e per quelli conclusi con l'archiviazione, «attiene non al rapporto di impiego - e quindi alla competenza statale in materia di "ordinamento civile" - bensì al rapporto di servizio», appunto perché «volta a soddisfare esigenze, di sicuro rilievo pubblicistico, attinenti all'organizzazione dell'amministrazione provinciale, secondo criteri di efficienza e qualità dei servizi».

6.- Ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace), «[l]'ufficio del giudice di pace è ricoperto da un magistrato onorario appartenente all'ordine giudiziario».

L'art. 1 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), dopo aver ribadito che «[i]l "giudice onorario di pace" è il magistrato onorario addetto all'ufficio del giudice di pace» (comma 1), aggiunge che «[l]'incarico di magistrato onorario ha natura inderogabilmente temporanea, si svolge in modo da assicurare la compatibilità con lo svolgimento di attività lavorative o professionali e non determina in nessun caso un rapporto di pubblico impiego» (comma 3).

6.1.- Questa Corte ha più volte affermato che la posizione giuridico-economica dei magistrati professionali non si presta a un'estensione automatica nei confronti dei magistrati onorari tramite evocazione del principio di eguaglianza, in quanto gli uni esercitano le funzioni giurisdizionali in via esclusiva e gli altri solo in via concorrente.

Enunciata a proposito del trattamento economico dei componenti delle commissioni tributarie (ordinanza n. 272 del 1999) e per quello dei vice pretori onorari (ordinanza n. 479 del 2000), l'affermazione è stata ripetuta anche per i giudici di pace, sia in tema di cause di incompatibilità professionale (sentenza n. 60 del 2006), sia in ordine alla competenza per il contenzioso sulle spettanze economiche (ordinanza n. 174 del 2012).

7.- In sede di rinvio pregiudiziale, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito che l'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, deve essere interpretato nel senso che il giudice di pace italiano rientra nella nozione di «giurisdizione di uno degli Stati membri», in quanto organismo di origine legale, a carattere permanente, deputato all'applicazione di norme giuridiche in condizioni di indipendenza (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 16 luglio 2020, in causa C-658/18, *UX*).

Nella medesima sentenza, considerate le modalità di organizzazione del lavoro dei giudici di pace, la Corte di giustizia ha affermato che essi «svolgono le loro funzioni nell'ambito di un rapporto giuridico di subordinazione sul piano amministrativo, che non incide sulla loro indipendenza nella funzione giudicante, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare».

Quindi, interpretando gli artt. 1, paragrafo 3, e 7 della direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, nonché le clausole 2 e 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso il 18 marzo 1999, allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, la Corte di Lussemburgo, riportata la figura del giudice di pace alla nozione di «lavoratore a tempo determinato», ha stabilito, con riferimento al tema specifico delle ferie annuali retribuite, che differenze di trattamento rispetto al magistrato professionale non possono essere giustificate dalla sola temporaneità dell'incarico, ma unicamente «dalle diverse qualifiche richieste e dalla natura delle mansioni di cui detti magistrati devono assumere la responsabilità».

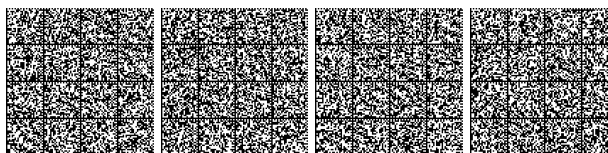
Nell'ambito di tale valutazione comparativa assume rilievo - osserva ancora la Corte di giustizia - la circostanza che per i soli magistrati ordinari la nomina debba avvenire per concorso, a norma dell'art. 106, primo comma, Cost., e che a questi l'ordinamento riservi le controversie di maggiore complessità o da trattare negli organi di grado superiore.

8.- La differente modalità di nomina, radicata nella previsione dell'art. 106, secondo comma, Cost., il carattere non esclusivo dell'attività giurisdizionale svolta e il livello di complessità degli affari trattati rendono conto dell'eterogeneità dello status del giudice di pace, dando fondamento alla qualifica "onoraria" del suo rapporto di servizio, affermata dal legislatore fin dall'istituzione della figura e ribadita in occasione della riforma del 2017.

Questi tratti peculiari non incidono tuttavia sull'identità funzionale dei singoli atti che il giudice di pace compie nell'esercizio della funzione giurisdizionale, per quanto appunto rileva agli effetti del rimborso di cui alla norma censurata.

La *ratio* di tale istituto - individuata da questa Corte, come già visto, nella sentenza n. 189 del 2020, con richiamo al fine di «evitare che il pubblico dipendente possa subire condizionamenti in ragione delle conseguenze economiche di un procedimento giudiziario, anche laddove esso si concluda senza l'accertamento di responsabilità» - sussiste per l'attività giurisdizionale nel suo complesso, quale funzione essenziale dell'ordinamento giuridico, con pari intensità per il giudice professionale e per il giudice onorario.

In questo senso, come pure rilevato dalla medesima sentenza, il beneficio del rimborso delle spese di patrocinio «attiene non al rapporto di impiego [...] bensì al rapporto di servizio», trattandosi di un presidio della funzione, rispetto alla quale il profilo organico appare recessivo.



9.- Deve rammentarsi quanto questa Corte ha avuto modo di osservare all'indomani dell'emanazione della legge n. 374 del 1991, istitutiva del giudice di pace, cioè che «mentre il giudice conciliatore era per più ragioni un giudice minore, il giudice di pace si affianca - limitatamente al giudizio di primo grado - alla magistratura ordinaria nell'auspicata prospettiva che questo più elevato livello, così realizzato, consenta una risposta più adeguata, da parte dell'ordine giudiziario nel suo complesso, alla sempre crescente domanda di giustizia» (sentenza n. 150 del 1993).

Particolarmente significativa agli effetti dell'odierna questione - che involge le spese di patrocinio nei giudizi di responsabilità - appare la posizione del giudice di pace nei giudizi di rivalsa dello Stato a titolo di responsabilità civile, in quanto l'art. 7, comma 3, della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), mentre nel testo originario limitava la responsabilità del giudice conciliatore al solo caso di dolo, nel testo modificato dall'art. 4, comma 1, della legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati), non distingue il giudice di pace da quello professionale, entrambi chiamati a rispondere anche per negligenza inescusabile.

10.- Attesa l'identità della funzione del giudicare, e la sua primaria importanza nel quadro costituzionale, è irragionevole che il rimborso delle spese di patrocinio sia dalla legge riconosciuto al solo giudice "togato" e non anche al giudice di pace, mentre per entrambi ricorre, con eguale pregnanza, l'esigenza di garantire un'attività serena e imparziale, non condizionata dai rischi economici connessi ad eventuali e pur infondate azioni di responsabilità.

Ciò rilevato sul piano della titolarità soggettiva, resta fermo che l'insorgenza del diritto al rimborso richiede sempre - anche per il giudice di pace - gli estremi oggettivi indicati dall'art. 18, comma 1, del d.l. n. 67 del 1997, come convertito, e quindi, per giurisprudenza costante, l'esistenza di un nesso causale e non meramente occasionale tra la funzione esercitata e il fatto contestato (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 8 novembre 2018, n. 28597, e, da ultimo, Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 28 settembre 2020, n. 5655).

11.- Per tutte le argomentazioni che precedono, deve essere dichiarata, con riferimento all'art. 3 Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, del d.l. n. 67 del 1997, come convertito, nella parte in cui non prevede che il Ministero della giustizia rimborsi le spese di patrocinio legale al giudice di pace nelle ipotesi e alle condizioni stabilite dalla norma stessa.

12.- Restano assorbite le questioni riferite agli ulteriori parametri.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67 (Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 1997, n. 135, nella parte in cui non prevede che il Ministero della giustizia rimborsi le spese di patrocinio legale al giudice di pace nelle ipotesi e alle condizioni stabilite dalla norma stessa.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 novembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

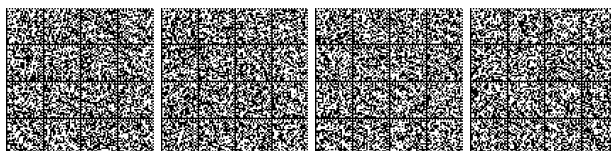
Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 9 dicembre 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 268

*Sentenza 19 novembre - 11 dicembre 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procedimento civile - Spese processuali - Rifiuto ingiustificato della proposta conciliativa o transattiva della controparte - Accoglimento della domanda in misura non superiore alla proposta rifiutata - Condanna al pagamento delle spese processuali nel frattempo maturate - Ritenuta applicazione anche alle controversie in materia di lavoro - Denunciata irragionevolezza e violazione della tutela giurisdizionale, del diritto ad agire in giudizio e del diritto al lavoro, nonché dei principi convenzionali relativi al diritto a un equo processo, al divieto di non discriminazione, e al diritto a un ricorso effettivo - Inammissibilità delle questioni.**

**Procedimento civile - Spese processuali - Rifiuto ingiustificato della proposta conciliativa o transattiva del giudice - Accoglimento della domanda in misura non superiore alla proposta rifiutata - Condanna al pagamento delle spese processuali nel frattempo maturate - Applicazione anche alle controversie in materia di lavoro - Denunciata irragionevolezza e violazione della tutela giurisdizionale, del diritto ad agire in giudizio e del diritto al lavoro, nonché dei principi convenzionali relativi al diritto a un equo processo, al divieto di non discriminazione, e al diritto a un ricorso effettivo - Non fondatezza delle questioni.**

- Codice di procedura civile, artt. 91, primo comma, secondo periodo, e 420, primo comma.
- Costituzione, artt. 3, 4, 24, 35 e 117, primo comma; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6, 13 e 14; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 21 e 47.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici :* 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. 91, primo comma, secondo periodo, del codice di procedura civile, in combinato disposto con l'art. 420, primo comma, del medesimo codice, promosso dalla Corte d'appello di Napoli, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra M. V. e A. D., con ordinanza del 22 luglio 2019, iscritta al n. 205 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 18 novembre 2020 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

deliberato nella camera di consiglio del 19 novembre 2020.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 22 luglio 2019, la Corte d'appello di Napoli, sezione lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 91, primo comma, secondo periodo, del codice di procedura civile, anche in combinato disposto con l'art. 420, primo comma, cod. proc. civ. per violazione degli artt. 3, 4, 24, 35 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6, 13 e 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché agli artt. 21 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

Il Collegio rimettente riferisce che, nell'ambito di un giudizio promosso da un lavoratore presso il Tribunale ordinario di Torre Annunziata per ottenere differenze retributive, anche a fronte della disponibilità espressa in sede di memoria difensiva dalla parte resistente, il giudice formulava all'udienza una proposta conciliativa dell'importo di euro 2.500,00 con compensazione delle spese, proposta che non era accettata dal ricorrente.

Espletata l'istruttoria, il Tribunale accoglieva la domanda per la somma di euro 900,00 e condannava il lavoratore al pagamento delle spese processuali in favore della parte datoriale. La sentenza di primo grado era appellata anche per il mancato riconoscimento delle spese, pur essendo lo stesso risultato vittorioso.

La Corte d'appello, nel sollevare le questioni di costituzionalità, evidenzia, in punto di rilevanza, che il vaglio di legittimità costituzionale dell'art. 91, primo comma, secondo periodo, cod. proc. civ., autonomamente e in combinato disposto con l'art. 420, primo comma, cod. proc. civ., è pregiudiziale alla propria decisione sulla corretta statuizione del Tribunale in ordine alle spese di lite.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il Collegio muove dalla considerazione per la quale il principio di eguaglianza, formale e sostanziale, di cui all'art. 3 Cost., applicato al processo, impone la parità tra le parti, che può essere assicurata solo mediante la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che, di fatto, danno luogo ad una discriminazione.

In tale prospettiva, la Corte rimettente sottolinea che, in linea con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, il legislatore processuale ha da sempre attribuito rilievo alla strutturale diseguaglianza tra le parti nel processo del lavoro. Di contro, l'art. 91, primo comma, secondo periodo, cod. proc. civ., laddove consente di condannare alle spese la parte, sebbene vittoriosa, che non abbia accettato una proposta conciliativa di importo pari o superiore a quello riconosciuto nella sentenza, finirebbe con lo stravolgere la funzione tradizionalmente svolta dal tentativo di conciliazione nelle controversie di lavoro, ossia quella di assicurare una pronta definizione delle stesse evitando i rischi ed i costi del processo (o del protrarsi di esso).

Secondo la ricostruzione del giudice *a quo*, infatti, nel quadro normativo delineato dall'introduzione della previsione censurata, la scelta di conciliare la controversia non è più "libera", in quanto sanzionata in modo sproporzionato con un aggravio di spese posto a carico del soggetto che, seppur parzialmente, ha comunque ottenuto il riconoscimento del diritto rivendicato e, pertanto, nel processo del lavoro, della parte economicamente più debole che, di norma, coincide con il lavoratore ricorrente.

La norma censurata potrebbe, quindi, violare gli artt. 3, 4, 24 e 35 Cost., avendo introdotto un ostacolo reddituale per il diritto di accesso al giudice del lavoratore.

Tale ostacolo, espone il Collegio rimettente, sarebbe vieppiù rilevante ove si consideri che nel processo del lavoro vengono in rilievo diritti di rango costituzionale, anche interagenti con il diritto alla retribuzione, rispondente ad un'esigenza alimentare (art. 36 Cost.).

Il Collegio rimettente assume che non potrebbe ritenersi che la norma censurata sanzioni le sole condotte che si concretano in un abuso del processo ad opera della parte che ha ragione, atteso che le stesse sono già adeguatamente sanzionate dall'art. 88 cod. proc. civ. e dalla correlata disposizione in tema di spese processuali.

Il giudice *a quo* evidenzia che la previsione censurata, anche in combinato disposto con l'art. 420 cod. proc. civ., potrebbe inoltre violare l'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento a diverse disposizioni della CEDU, ossia: a) l'art. 6 sulle garanzie dell'equo processo, che comporta che la legittimità dei costi del processo debba essere vagliata anche in virtù della capacità finanziaria dell'individuo; b) l'art. 14, poiché viene effettuata una discriminazione nel godimento dei diritti fondata sulla «ricchezza» o su «ogni altra condizione»; c) l'art. 13, in quanto l'aggravio di spese determina una penalizzazione economica che si riflette inevitabilmente, ostacolando, anche sul diritto ad un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice nazionale.

Lo stesso art. 117, primo comma, Cost. potrebbe essere violato, secondo quanto prospettato dal giudice rimettente, con riguardo ad alcune previsioni della CDFUE e, in particolare, all'art. 21, che vieta qualsiasi forma di discriminazione, anche fondata sul patrimonio, e all'art. 47, che garantisce il diritto ad un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice.



2.- Con atto depositato il 10 dicembre 2019, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo la declaratoria di inammissibilità o comunque il rigetto per manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dall'ordinanza di rimessione.

Con riferimento all'ammissibilità, la difesa dello Stato assume in primo luogo l'irrelevanza delle questioni nel giudizio *a quo* in quanto, come risulta dall'ordinanza di rimessione, la parte, in punto di spese, ha impugnato la sentenza di primo grado lamentando la violazione del principio secondo cui le spese processuali sono poste a carico della parte soccombente, ipotesi diversa da quella disciplinata dall'art. 91, primo comma, secondo periodo, cod. proc. civ.

Sotto altro profilo, l'Avvocatura deduce l'inammissibilità delle questioni per non avere il Collegio rimettente indicato le ragioni per le quali sarebbero stati violati alcuni tra i parametri evocati (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 33 del 2014 e n. 311 del 2013).

Il Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea che, in ogni caso, le questioni sollevate non sono fondate perché l'art. 91, primo comma, secondo periodo, cod. proc. civ. rientra nell'ambito di quelle misure che perseguono legittime finalità deflattive proprio nella prospettiva di garantire a tutti un giusto processo, sanzionando il rifiuto della proposta conciliativa solo ove sia privo di un giustificato motivo. Né, secondo l'Avvocatura, potrebbe spiegare rilevanza la disegualianza tra le parti nel processo del lavoro, poiché la parità trova idonea garanzia nei poteri del giudice, oltre che nelle regole processuali tipiche del rito.

Infine, la difesa dello Stato ricorda che analoga disciplina - derogatoria rispetto alla regola generale della sopportazione delle spese da parte del soccombente - è contemplata, in tema di mediazione, dall'art. 13 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali).

3.- Con memoria del 17 luglio 2020, l'Avvocatura dello Stato ha ribadito le proprie argomentazioni, sottolineando che la Corte d'appello rimettente ha ommesso di verificare se la parte ricorrente, parzialmente vittoriosa in primo grado, avesse rifiutato le somme offerte a titolo transattivo «senza giustificato motivo». Tale omissione determinerebbe l'inammissibilità delle questioni impedendo la valutazione sulla rilevanza.

Questo profilo di inammissibilità sarebbe collegato all'infondatezza delle questioni nel merito, poiché la necessaria ricorrenza di un giustificato motivo smentisce la tesi dell'automaticità del meccanismo previsto dal legislatore della cui legittimità costituzionale dubita il giudice *a quo*.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 22 luglio 2019, la Corte d'appello di Napoli, sezione lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 91, primo comma, secondo periodo, del codice di procedura civile, anche in combinato disposto con l'art. 420, primo comma, cod. proc. civ. per violazione degli artt. 3, 4, 24, 35 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6, 13 e 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché agli artt. 21 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

La disposizione è stata innanzi tutto censurata, rispetto ai parametri evocati, poiché si porrebbe in contrasto con l'esigenza, storicamente avvertita dal legislatore, di tutelare il lavoratore, quale parte strutturalmente debole del processo, finendo così con lo snaturare le finalità dell'istituto della conciliazione nel processo del lavoro, quale strumento volto ad assicurare al lavoratore una pronta tutela, evitando allo stesso i costi e i tempi di un giudizio. La disegualianza economica delle parti, in uno con la disciplina normativa oggetto dei dubbi di legittimità costituzionale, finirebbe, secondo quanto prospettato dal Collegio rimettente, per indurre il lavoratore ad accettare una proposta conciliativa incongrua al solo fine di evitare il rischio di essere condannato alle spese. In altri termini, la scelta di conciliare la controversia non sarebbe, nell'attuale assetto normativo, "libera", poiché sanzionata attraverso uno sproporzionato rischio di aggravamento di spese nei confronti di chi, seppur parzialmente, abbia comunque ottenuto il riconoscimento del diritto rivendicato, senza che possa ipotizzarsi, a carico dello stesso, una condotta di abuso del processo, peraltro già adeguatamente sanzionata da altre disposizioni normative.

Questo ostacolo al diritto di accesso al giudice si porrebbe in contrasto non solo con gli artt. 3 e 24 Cost., ma anche con le altre norme costituzionali che, come gli artt. 4 e 35, attribuiscono peculiare rilevanza e tutela al lavoro.

Il giudice *a quo* ritiene che l'art. 91, primo comma, secondo periodo, cod. proc. civ., anche in combinato disposto con l'art. 420 cod. proc. civ., inoltre violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., rispetto a diverse disposizioni della CEDU, ovvero: a) l'art. 6 sulle garanzie dell'equo processo, che comporta che i costi del processo debbano essere vagliati anche in relazione



alla capacità finanziaria dell'individuo; b) l'art. 14, poiché viene effettuata una discriminazione nel godimento dei diritti fondata sulla «ricchezza» o su «ogni altra condizione»; c) l'art. 13, in quanto l'aggravio di spese determina una penalizzazione economica che si riflette inevitabilmente, ostacolando, anche sul diritto ad un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice nazionale.

Lo stesso art. 117, primo comma, Cost. risulterebbe poi violato, secondo quanto prospettato dal giudice rimettente, con riguardo ad alcune previsioni della CDFUE e, in particolare, all'art. 21, che vieta qualsiasi forma di discriminazione fondata anche sul patrimonio, e all'art. 47, che garantisce il diritto ad un ricorso effettivo dinanzi a un giudice.

2.- Occorre premettere che - laddove il giudice *a quo* prospetta le questioni di legittimità costituzionale riferendole all'art. 91, primo comma, secondo periodo, cod. proc. civ., sia in sé considerato, sia in combinato disposto con l'art. 420, primo comma, cod. proc. civ. - deve ritenersi, ad un esame complessivo dell'ordinanza di rimessione, che in realtà egli censuri gradatamente entrambe le predette disposizioni, nella misura in cui le stesse attribuiscono al giudice il potere di porre le spese processuali a carico del lavoratore ricorrente, che abbia rifiutato senza giustificato motivo una proposta conciliativa, poi rivelatasi equivalente o addirittura più favorevole rispetto all'esito del giudizio.

In particolare - come si vedrà - l'art. 91, primo comma, secondo periodo, cod. proc. civ. riguarda l'ingiustificato rifiuto della proposta transattiva della controparte; mentre l'art. 420, primo comma, cod. proc. civ. concerne l'ingiustificato rifiuto della proposta conciliativa del giudice nel processo del lavoro.

In ogni caso sarebbe leso - secondo la Corte d'appello rimettente - il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva del lavoratore, perché le disposizioni censurate lo discriminerebbero come parte debole del rapporto in spregio al favor del lavoro sul piano costituzionale.

3.- Prima di esaminare le questioni, è opportuna una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

La disposizione censurata in via principale, ossia il primo comma, secondo periodo, dell'art. 91 cod. proc. civ., stabilisce che il giudice «[s]e 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'articolo 92».

Tale periodo è stato inserito nell'art. 91 cod. proc. civ. dall'art. 45, comma 10, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), nell'intento di deflazionare il contenzioso giudiziario facendo leva sul principio di autoresponsabilità della parte nella valutazione di una proposta conciliativa.

Si tratta, quindi, di una di quelle disposizioni introdotte dal legislatore nella consapevolezza, sempre più avvertita, che, di fronte ad una crescente domanda di giustizia, anche in ragione del riconoscimento di nuovi diritti, la giurisdizione sia una risorsa non illimitata e che misure di contenimento del contenzioso civile debbano essere messe in opera (sentenza n. 77 del 2018).

È stato in particolare previsto che il giudice è tenuto a condannare alle spese di lite, maturate successivamente alla formulazione della proposta, la parte che, sebbene sia risultata vittoriosa all'esito del processo, abbia rifiutato senza giustificato motivo nel corso dello stesso una proposta conciliativa identica o addirittura più soddisfacente rispetto alla misura nella quale la domanda della medesima parte abbia poi trovato accoglimento nella decisione conclusiva del giudizio. In sostanza, il costo del processo che si è inutilmente protratto a causa dell'ingiustificato rifiuto di aderire ad una proposta conciliativa seria, al punto da essere "confermata" dalla sentenza, viene posto a carico della parte che quella proposta abbia ingiustificatamente rifiutato, facendo proseguire inutilmente il processo, con i correlativi oneri a carico della società.

La norma censurata - avente carattere eccezionale (Corte di cassazione, sezione sesta civile, sottosezione terza, ordinanza 22 aprile 2020, n. 8036) - dà rilievo, quale legittimo criterio di regolamentazione delle spese processuali, alla condotta della parte che ha determinato un'inutile prosecuzione del giudizio. Ciò è espressione del principio di causalità che, a differenza di quello "oggettivo" della soccombenza, attribuisce rilievo anche a determinate condotte contrarie al dovere di lealtà e di probità (art. 88 cod. proc. civ.).

La valenza generale del principio *victus victori*, sancito dalla prima parte dell'art. 91 cod. proc. civ., quale completamento e misura dell'effettività del diritto di azione in giudizio sancito dall'art. 24 Cost. (sentenza n. 77 del 2018), ha richiesto un espresso intervento del legislatore per legittimare la condanna alle spese della parte vittoriosa, la quale abbia rifiutato senza giustificato motivo di aderire ad una proposta conciliativa.

L'operatività di tale deroga al principio di soccombenza richiede comunque che il rifiuto della proposta conciliativa sia privo di giustificato motivo.

Inoltre, la disposizione censurata fa salva l'applicazione dell'art. 92, secondo comma, cod. proc. civ., così consentendo all'autorità giudiziaria, ove ricorrano i presupposti indicati da tale norma, anche a seguito di un recente intervento additivo di questa Corte (sentenza n. 77 del 2018), di compensare le spese del giudizio in luogo di porre integralmente le stesse a carico della parte vittoriosa per il periodo successivo all'ingiustificato rifiuto di una proposta conciliativa rivelatasi congrua in ragione dell'esito del giudizio.





Nell'individuare, poi, la portata applicativa dell'art. 91, primo comma, secondo periodo, cod. proc. civ., le sezioni unite della Corte di cassazione hanno chiarito che la proposta conciliativa alla quale tale norma fa riferimento «è evidentemente quella formulata da una delle parti in causa, le uniche titolari di un potere di proposta negoziale in senso proprio, su cui possa formarsi l'incontro delle volontà con l'eventuale adesione della controparte; il giudice è titolare, semmai, di un potere di sollecitazione delle parti a conciliarsi, formulando al limite (non già "proposte", bensì mere) ipotesi transattive o conciliative, che le parti possono liberamente fare proprie o meno: solo nel caso in cui una di esse faccia propria l'ipotesi suggerita dal giudice, questa diverrà una proposta, suscettibile di dar luogo all'accordo conciliativo in presenza dell'accettazione di controparte» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 12 settembre 2017, n. 21109).

In sostanza, la sola proposta conciliativa rilevante per l'applicazione della norma censurata è quella effettuata in giudizio dalla parte.

4.- Successivamente, il legislatore ha previsto la possibilità della proposta conciliativa o transattiva formulata dal giudice, introducendo l'art. 185-*bis* cod. proc. civ. nella disciplina del processo ordinario di cognizione. Infatti, tale norma - inserita nel codice di rito dall'art. 77, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98 - stabilisce che «[i]l giudice, alla prima udienza, ovvero sino a quando è esaurita l'istruzione, formula alle parti ove possibile, avuto riguardo alla natura del giudizio, al valore della controversia e all'esistenza di questioni di facile e pronta soluzione di diritto, una proposta transattiva o conciliativa. La proposta di conciliazione non può costituire motivo di ricusazione o astensione del giudice».

La stessa disposizione invero non contempla alcuna conseguenza specifica per il rifiuto ingiustificato della proposta conciliativa o transattiva proveniente dal giudice; nondimeno, in linea con quanto disposto dall'art. 420 cod. proc. civ., la costante giurisprudenza di legittimità riconosce che se ne potrà tenere conto al fine del regolamento delle spese processuali.

5.- La disposizione censurata in via gradata è, per l'appunto, l'art. 420, primo comma, cod. proc. civ., che prevede, nel processo del lavoro, una disciplina specifica quanto alla proposta transattiva o conciliativa del giudice, fissando le conseguenze dell'ingiustificato rifiuto della stessa.

In particolare, tale norma, inserita a seguito delle modificazioni introdotte all'art. 420 cod. proc. civ. dall'art. 31, comma 4, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), e poi ulteriormente modificata dall'art. 77, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 69 del 2013, prevede che «[n]ell'udienza fissata per la discussione della causa il giudice interroga liberamente le parti presenti, tenta la conciliazione della lite e formula una proposta transattiva o conciliativa. La mancata comparizione personale delle parti, o il rifiuto della proposta transattiva o conciliativa del giudice, senza giustificato motivo, costituiscono comportamento valutabile dal giudice ai fini del giudizio».

Questa disposizione si colloca nell'ambito di un più ampio disegno riformatore, nel quale il legislatore ha contestualmente eliminato l'obbligo del previo tentativo di conciliazione nelle controversie di lavoro, rendendo lo stesso solo facoltativo. Di qui l'esigenza di attribuire maggior "peso" alla proposta transattiva o conciliativa effettuata dall'autorità giudiziaria all'udienza di discussione ove sia fallito il tentativo di conciliazione svolto in tale sede, prevedendo conseguenze correlate al rifiuto della stessa senza giustificato motivo.

Nel sistema così riformato, all'art. 420 cod. proc. civ., per l'ipotesi di proposte transattive o conciliative formulate dal giudice, fa da pendant la previsione, contestualmente introdotta dalla stessa legge n. 183 del 2010, dell'art. 411, secondo comma, cod. proc. civ., in tema di tentativo stragiudiziale di conciliazione nelle controversie di lavoro. Questa norma, infatti, stabilisce, specularmente, che «[s]e non si raggiunge l'accordo tra le parti, la commissione di conciliazione deve formulare una proposta per la bonaria definizione della controversia. Se la proposta non è accettata, i termini di essa sono riassunti nel verbale con indicazione delle valutazioni espresse dalle parti. Delle risultanze della proposta formulata dalla commissione e non accettata senza adeguata motivazione il giudice tiene conto in sede di giudizio».

Il rifiuto ingiustificato della proposta conciliativa o transattiva formulata dall'autorità giudiziaria assume rilievo nella decisione quanto alla statuizione sulle spese processuali e non già alla valutazione del merito della controversia, stante il diritto della parte a vedersi integralmente riconosciuto, sul piano del diritto sostanziale, quanto ad essa spettante all'esito del giudizio (*ex multis*, sentenze n. 77 del 2007 e n. 190 del 1985).

Mentre la mancata comparizione può rappresentare un indice della volontà della parte di sottrarsi al contraddittorio e quindi può assurgere ad argomento di prova (art. 116 cod. proc. civ.), il rifiuto della proposta conciliativa o transattiva può solo giustificare una pronuncia sulle spese non fondata sul mero principio della soccombenza e non anche incidere sulla decisione del merito della lite.



6.- Ciò premesso, le questioni di legittimità costituzionale che investono l'art. 91, primo comma, secondo periodo, cod. proc. civ. sono inammissibili.

Questa disposizione, infatti, non trova applicazione nella fattispecie processuale oggetto della cognizione della Corte d'appello rimettente, che è partita da un erroneo presupposto interpretativo.

Dall'ordinanza di remissione si evince con chiarezza che la proposta conciliativa oggetto del rifiuto, asseritamente ingiustificato, da parte del lavoratore appellante - rifiuto che ne aveva determinato, nel giudizio di primo grado, la condanna al pagamento delle spese processuali - non era stata formulata dall'altra parte, bensì dal giudice, e quindi, come già sopra rilevato, non trovava applicazione la regola, di carattere eccezionale, contenuta nella disposizione censurata.

La giurisprudenza, come in precedenza ricordato, ha infatti chiarito che non si tratta della proposta conciliativa del giudice (Cass., sez. un. civ., n. 21109 del 2017). Il tenore testuale della disposizione censurata, che fa riferimento all'evenienza in cui la domanda sia accolta «in misura non superiore» all'eventuale proposta conciliativa, mostra che è preso in considerazione segnatamente il rifiuto dell'attore e che la proposta è quindi quella del convenuto.

E, anche ove il giudice rimettente avesse in ipotesi ritenuto che la proposta fosse stata formulata, nel caso di specie, (anche) dalla parte convenuta, per aver quest'ultima aderito alla proposta conciliativa del giudice, potrebbe comunque non venire in rilievo l'art. 91, primo comma, secondo periodo, cod. proc. civ. ove ritenuto non applicabile nel processo del lavoro.

Tale disposizione si risolve in una "sanzione" per la parte che agisce in giudizio ed è quindi di dubbia compatibilità - ciò di cui non ha tenuto conto la Corte rimettente - con un processo, come quello del lavoro, che si caratterizza per una serie di norme di favore per il lavoratore, per lo più parte ricorrente, volte a tenere in considerazione la sua strutturale debolezza, anche sotto il profilo economico. Essa, infatti, elevando il rischio della lite per l'attore, e quindi per il lavoratore, parte ricorrente, finirebbe - piuttosto che favorire quest'ultimo - per indurlo a non insistere nel chiedere integralmente quanto dedotto nella domanda a causa del rischio dei costi che sarebbe tenuto a sopportare qualora, accolta parzialmente la domanda, l'esito della controversia fosse meno favorevole (o equivalente) al contenuto della proposta proveniente dall'altra parte.

Comunque, nel processo del lavoro è previsto, per entrambe le parti, il rifiuto senza giustificato motivo della proposta conciliativa proveniente dal giudice (art. 420 cod. proc. civ.); rifiuto che trova un'autonoma e completa regolamentazione, nella previsione, come già sopra evidenziato, della possibilità per il giudice di valutarlo ai fini della regolamentazione delle spese processuali.

7.- Invece le questioni di legittimità costituzionale che investono l'art. 420, primo comma, cod. proc. civ. - pur ammissibili, avendo il giudice rimettente motivato puntualmente la loro rilevanza e non manifesta infondatezza - non sono fondate.

Invero l'art. 420, primo comma, cod. proc. civ., a differenza dell'art. 91, primo comma, secondo periodo, cod. proc. civ., consente al giudice, ove la proposta conciliativa o transattiva, formulata dallo stesso all'udienza di discussione, non sia stata accettata, di tenere conto in modo simmetrico per ciascuna delle parti in causa, ai fini della sola regolamentazione delle spese, del rifiuto di tale proposta senza giustificato motivo.

Tale facoltà, peraltro, non si traduce nel potere del giudice di condannare alle spese la parte che sia risultata parzialmente vittoriosa (pur in misura equivalente o inferiore all'importo oggetto della proposta non accettata), essendo invalicabile, in difetto di un'espressa previsione normativa in senso contrario, il principio generale della soccombenza (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 22 ottobre 2020, n. 23044; sezione terza civile, ordinanza 24 ottobre 2018, n. 26918), salva l'ipotesi dell'abuso del processo sub specie di violazione del dovere di lealtà e di probità (art. 88 cod. proc. civ.), che qui non viene in rilievo.

Ne deriva che il potere del giudice del lavoro di tenere conto del rifiuto ingiustificato della proposta conciliativa o transattiva dallo stesso formulata all'udienza di discussione ai fini della statuizione sulle spese di lite non si traduce altro che nella possibilità di compensarle legittimamente, in tutto o in parte, anche ove non ricorrano i presupposti di cui all'art. 92, secondo comma, cod. proc. civ.

Peraltro, ciò avviene senza alcuna forma di automatismo, diversamente dall'ipotesi contemplata dall'art. 91, primo comma, secondo periodo, cod. proc. civ., in quanto il giudice ha solo la facoltà, e non già l'obbligo, di considerare tale condotta ai fini della decisione sul riparto delle spese processuali.

L'art. 420, primo comma, cod. proc. civ. non viola, quindi, gli artt. 3, 24 e 117, primo comma, Cost. (quest'ultimo in relazione agli artt. 6, 13 e 14 CEDU e all'art. 47 CDFUE), in quanto non pone un ostacolo al lavoratore, pur parte "debole" del rapporto, all'accesso e alla piena realizzazione della tutela giurisdizionale, limitandosi ad ampliare il novero delle ipotesi nelle quali il giudice, motivatamente, può compensare, a fronte di una condotta comunque ingiustificata della parte, le spese di lite.



In effetti, come più volte affermato da questa Corte, sebbene il principio *victus victori*, espresso dalla prima parte dell'art. 91 cod. proc. civ., costituisca un completamento del diritto di azione in giudizio sancito dall'art. 24 Cost., laddove evita che le spese del giudizio vengano poste a carico della parte che ha ragione, tuttavia siffatto principio, pur di carattere generale, non è assoluto ed inderogabile (sentenza n. 77 del 2018), rientrando nella discrezionalità del legislatore la possibilità di modulare l'applicazione della regola generale secondo cui alla soccombenza nella causa si accompagna la condanna al pagamento delle spese di lite (sentenza n. 196 del 1982).

Ed infatti, proprio nella conformazione degli istituti processuali, nella quale rientra la disciplina delle spese del processo, il legislatore gode di ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza (*ex plurimis*, sentenze n. 58 e n. 47 del 2020; n. 271 e n. 97 del 2019; n. 225, n. 77 e n. 45 del 2018; ordinanza n. 3 del 2020); limite che nella fattispecie in esame può dirsi rispettato.

8.- Né parimenti sono fondate le questioni che attengono alla violazione degli artt. 4, 35 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo rispetto all'art. 21 CDFUE, poiché la possibilità del giudice di vagliare in modo simmetrico la condotta di entrambe le parti in causa, e non del solo lavoratore, per la statuizione sulle spese di lite - in vista di un'eventuale compensazione e non già di una condanna alle stesse esclusivamente della parte vittoriosa - rispetto all'ingiustificato rifiuto di una proposta conciliativa, esclude ogni forma di potenziale discriminazione in danno del lavoratore.

Invero, come di recente sottolineato da questa Corte, la qualità di «lavoratore» della parte che agisce (o resiste), nel giudizio avente ad oggetto diritti ed obblighi nascenti dal rapporto di lavoro, non costituisce, di per sé sola, ragione sufficiente - pur nell'ottica della tendenziale rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale alla tutela giurisdizionale (art. 3, secondo comma, Cost.) - per derogare al generale canone di par condicio processuale espresso dal secondo comma dell'art. 111 Cost., e ciò vieppiù tenendo conto della circostanza che la situazione di disparità in cui, in concreto, venga a trovarsi la parte «debole» trova un possibile riequilibrio, secondo il disposto del terzo comma dell'art. 24 Cost., in «appositi istituti» diretti ad assicurare «ai non abbienti [...] i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione» (sentenza n. 77 del 2018).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 91, primo comma, secondo periodo, del codice di procedura civile, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 4, 24, 35 e 117 primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6, 13 e 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché agli artt. 21 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, dalla Corte di appello di Napoli, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

*2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 420, primo comma, cod. proc. civ., sollevate, in riferimento agli artt. 3, 4, 24, 35 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6, 13 e 14 CEDU, nonché agli artt. 21 e 47 CDFUE, dalla Corte di appello di Napoli, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

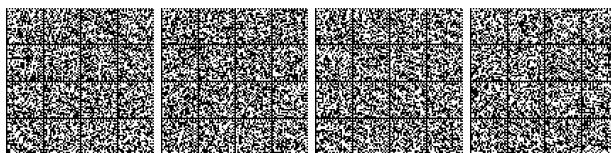
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'11 dicembre 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 269

Ordinanza 19 novembre - 11 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procedimento civile - Emergenza epidemiologica Covid-19 - Svolgimento dell'udienza- Obbligo della presenza del giudice nell'ufficio giudiziario - Denunciata irragionevolezza e disparità di trattamento, carenza dei presupposti di necessità e di urgenza per l'adozione del decreto-legge, violazione del diritto alla salute, nonché del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - *Ius superveniens* - Restituzione degli atti ai giudici rimettenti.**

- Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, art. 83, comma 7, lettera *f*), come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera *c*), del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2020, n. 70.
- Costituzione, artt. 3, 32, 77 e 97.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici* :Giuliano AMATO, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 7, lettera *f*), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera *c*), del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28 (Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19), nel testo anteriore alle modifiche apportate, in sede di conversione, dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, promossi dal Tribunale ordinario di Mantova con ordinanze del 19 e del 22 maggio 2020 e dal Tribunale ordinario di Pavia con ordinanza del 25 maggio 2020, iscritte, rispettivamente, ai numeri 82, 104 e 116 del registro ordinanze 2020 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 28, 36 e 38, prima serie speciale, dell'anno 2020.

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

udito nella camera di consiglio del 18 novembre 2020 il Giudice relatore Stefano Petitti;

deliberato nella camera di consiglio del 19 novembre 2020.

Ritenuto che, con ordinanza del 19 maggio 2020, iscritta al reg. ord. n. 82 del 2020, il Tribunale ordinario di Mantova ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 7, lettera *f*), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera *c*), del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28 (Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di



ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19), nel testo anteriore alle modifiche apportate, in sede di conversione, dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, nella parte in cui prevede che lo svolgimento mediante collegamento da remoto dell'udienza civile, che non richieda la presenza di soggetti diversi dai difensori, dalle parti e dagli ausiliari del giudice, deve in ogni caso avvenire con la presenza del giudice nell'ufficio giudiziario, per contrasto con gli artt. 3, 32, 77 e 97 della Costituzione;

che il rimettente premette che il procedimento pendente dinanzi a sé era stato originato da una domanda proposta ai sensi dell'art. 702-bis del codice di procedura civile nel luglio 2019, e aveva subito una serie di rinvii dapprima per esigenze di integrazione del contraddittorio e poi per superare il periodo di sospensione delle udienze disposto dal 9 marzo 2020 all'11 maggio 2020 per effetto dell'art. 83, commi 1 e 2 del d.l. n. 18 del 2020, convertito nella legge n. 27 del 2020, come modificato dall'art. 36, comma 1, del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 (Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali), convertito, con modificazioni, nella legge 5 giugno 2020, n. 40;

che il giudice *a quo* espone, quindi, che l'originaria formulazione dell'art. 83, comma 7, lettera *f*), del d.l. n. 18 del 2020, convertito nella legge n. 27 del 2020, nel consentire, quale misura adottabile dai capi degli uffici giudiziari per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria, per il periodo compreso tra il 12 maggio e il 31 luglio 2020, lo svolgimento delle udienze civili mediante collegamenti da remoto individuati e regolati con provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia, non prevedeva in quale luogo dovesse trovarsi il giudice per utilizzare la "stanza virtuale" dell'applicativo individuato dall'amministrazione giudiziaria;

che il rimettente rileva come soltanto con la modifica dell'art. 83, comma 7, lettera *f*), del d.l. n. 18 del 2020, convertito nella legge n. 27 del 2020, apportata dall'art. 3, comma 1, lettera *c*), del d.l. n. 28 del 2020, nel testo anteriore alle modifiche introdotte dalla legge n. 70 del 2020, sia stata poi aggiunta, dopo le parole «lo svolgimento dell'udienza deve in ogni caso avvenire», la specificazione «con la presenza del giudice nell'ufficio giudiziario», così obbligando il giudice a recarsi presso l'ufficio giudiziario per poter accedere alla propria "stanza virtuale", che invece potrebbe essere tecnicamente utilizzata a prescindere dal luogo fisico dal quale si trova collegato il magistrato;

che, quanto alla rilevanza, il rimettente assume che la stessa non possa essere esclusa in considerazione del limitato periodo temporale di applicabilità della norma denunciata (periodo compreso tra il 12 maggio e il 31 luglio 2020, termine finale poi anticipato al 30 giugno 2020 in forza dell'art. 3 del d.l. n. 28 del 2020, come modificato in sede di conversione dalla legge n. 70 del 2020);

che, in proposito, il giudice *a quo* osserva, da un lato, che un ulteriore rinvio della causa sarebbe del tutto inopportuno e, dall'altro, che non può affatto escludersi l'eventualità del protrarsi della situazione epidemiologica, soprattutto alla luce della elevata diffusività del contagio da COVID-19 nei territori sui quali insiste il proprio ufficio;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il Tribunale di Mantova rileva che l'obbligo della presenza del giudice nell'ufficio giudiziario durante lo svolgimento dell'udienza mediante collegamento da remoto, previsto dalla disposizione censurata è sancito per il solo giudice civile, e non anche per qualsiasi altro magistrato (sia esso penale, amministrativo, contabile, tributario), venendosi così a creare una evidente disparità di trattamento di situazioni analoghe;

che la manifesta irragionevolezza e disparità di trattamento che la norma denunciata riserva alle modalità di partecipazione all'udienza civile da parte del giudice sarebbe, per il rimettente, resa ancora più evidente dal fatto che, nella situazione epidemiologica in cui versano i territori lombardi, essa costringe il solo magistrato civile a recarsi presso l'ufficio giudiziario per utilizzare l'applicativo individuato dal Ministero della giustizia, esponendosi, nel corso del viaggio e della permanenza nei locali del tribunale, al rischio di essere contagiato o di contagiare altri soggetti;

che la norma censurata sarebbe irragionevole altresì per non aver considerato l'inadeguatezza delle dotazioni informatiche degli uffici giudiziari al fine di sopportare il flusso di dati generato ove tutti i magistrati dell'ufficio utilizzassero contemporaneamente la banda internet per svolgere l'udienza in collegamento da remoto;

che, a supporto delle proprie argomentazioni, il rimettente riporta un ampio stralcio del parere sul d.l. n. 28 del 2020, relativamente al settore civile, reso dal Consiglio superiore della magistratura (approvato con delibera 14 maggio 2020), in cui si è affermato che non è individuabile la *ratio* della modifica dell'art. 83, comma 7, lettera *f*), operata dall'art. 3, comma 1, lettera *c*), del citato d.l. n. 28 del 2020, atteso che la presenza necessaria del giudice nell'ufficio giudiziario nulla aggiunge alla qualità del contraddittorio;

che la disposizione censurata, ad avviso del rimettente, sarebbe altresì contraddittoria anche rispetto a quanto stabilito dal comma 12-*quinquies* del medesimo art. 83, secondo il quale «[d]al 9 marzo 2020 al 30 giugno 2020, nei procedimenti civili e penali non sospesi, le deliberazioni collegiali in camera di consiglio possono essere assunte



mediante collegamenti da remoto individuati e regolati con provvedimento del direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia. Il luogo da cui si collegano i magistrati è considerato Camera di consiglio a tutti gli effetti di legge»;

che, infatti, la contemporanea operatività delle due norme imporrebbe al giudice civile di recarsi in ufficio per accedere alla “stanza virtuale” ed utilizzare il collegamento da remoto, consentendogli poi di collegarsi nuovamente da qualsiasi altro luogo per procedere alla deliberazione della decisione;

che, secondo il rimettente, sarebbe inoltre violato l’art. 77 Cost., essendosi illegittimamente utilizzato un decreto-legge per modificare la legge di conversione di un precedente decreto-legge appena pubblicata in *Gazzetta Ufficiale*, ovvero, in particolare, per introdurre il censurato obbligo della presenza del giudice nell’ufficio giudiziario;

che, d’altra parte, la disposizione censurata si rivelerebbe anche contraria al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, poiché in contrasto con la circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 1 del 4 marzo 2020 (Misure incentivanti per il ricorso a modalità flessibili di svolgimento della prestazione lavorativa), ove si sottolinea l’importanza del ricorso al lavoro agile, alla flessibilità di svolgimento della prestazione lavorativa, nonché a strumenti per la partecipazione da remoto a riunioni e incontri di lavoro;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili ovvero infondate;

che, ad avviso della difesa dello Stato, l’ordinanza di rimessione sarebbe carente innanzi tutto nella ricostruzione del quadro normativo di riferimento, peraltro ormai modificato dallo *ius superveniens*, costituito in primo luogo dalla legge n. 70 del 2020 che, nel convertire il d.l. n. 28 del 2020, ha modificato la norma censurata, eliminando le parole «con la presenza del giudice nell’ufficio giudiziario» e ha aggiunto le seguenti: «il luogo posto nell’ufficio giudiziario da cui il magistrato si collega con gli avvocati, le parti ed il personale addetto è considerato aula d’udienza a tutti gli effetti di legge», e ha anticipato al 30 giugno 2020 la data di efficacia della disciplina delle misure in essa previste quanto allo svolgimento delle udienze civili;

che, in secondo luogo, ricorda l’Avvocatura generale, cessato al 30 giugno 2020 l’ambito temporale di operatività dell’art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, convertito nella legge n. 27 del 2020, è poi sopraggiunto l’art. 221 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, come sostituito in sede di conversione;

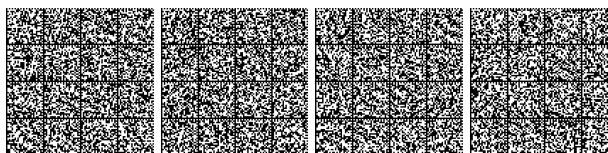
che la citata disposizione, sempre tenuto conto delle esigenze sanitarie derivanti dalla diffusione del COVID-19, ha infatti dettato, al comma 2, nuove disposizioni valide fino al 31 ottobre 2020, prevedendo, tra l’altro: l’esclusività del deposito telematico di atti e documenti negli uffici che hanno la disponibilità del servizio (comma 3); la possibilità di disporre la trattazione delle udienze civili mediante deposito telematico di note scritte; la partecipazione delle parti o dei difensori alle udienze civili mediante collegamenti audiovisivi a distanza su istanza dell’interessato (comma 4) e lo svolgimento dell’udienza civile (comma 6), con il consenso preventivo delle parti, mediante collegamenti audiovisivi a distanza individuati e regolati con provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia, con la specificazione che «l’udienza è tenuta con la presenza del giudice nell’ufficio giudiziario» (comma 7);

che, tanto premesso, la difesa erariale sostiene che il giudice *a quo* non avrebbe verificato la possibilità di definire la causa da lui trattata prescindendo dalla risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale, considerando come l’art. 83, comma 7, del d.l. n. 18 del 2020, convertito nella legge n. 27 del 2020, vigente *ratione temporis*, consentisse di adottare una gamma di misure diverse e alternative, atte a garantire lo svolgimento dell’attività giudiziaria nel periodo immediatamente successivo a quello di maggiore emergenza;

che, in particolare, la motivazione dell’ordinanza di rimessione non darebbe conto né delle linee guida vincolanti emanate dal capo dell’ufficio giudiziario di appartenenza, né della possibilità di svolgimento dell’udienza anche attraverso lo scambio di note scritte, con ciò rivelandosi inidonea a sostenere le ragioni della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate sotto il profilo della necessità di applicazione della disposizione censurata;

che ulteriore aspetto di inammissibilità discenderebbe dall’esaurimento dell’efficacia del citato art. 83, comma 7, lettera f), del d.l. n. 18 del 2020, convertito in legge n. 27 del 2020, trovando esso applicazione fino al 30 giugno 2020;

che, d’altra parte, secondo la difesa erariale, si tratterebbe di disposizione di carattere processuale che non ha prodotto alcun effetto irreversibile o alcuna decadenza, non avendo nemmeno impedito il naturale svolgimento dell’udienza, sicché le questioni avrebbero perso di attualità nel giudizio *a quo*, mentre risulta meramente ipotetico il rilievo del giudice rimettente circa una possibile futura recrudescenza dei contagi che farebbe presagire anche il ripristino della misura consentita dalla norma della cui costituzionalità si dubita;



che nell'atto di intervento il Presidente del Consiglio dei ministri adduce, ancora, l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale per la carenza di illustrazione delle ragioni di contrasto tra la disposizione censurata e gli evocati parametri costituzionali, sia quanto all'art. 3 Cost. (per l'asserita disparità di trattamento tra il regime processuale civile e quello in vigore nel processo penale, amministrativo, contabile e financo costituzionale, e per l'asserita irragionevolezza della scelta legislativa), sia quanto agli artt. 77 e 97 Cost. (riguardo ai quali l'ordinanza si limiterebbe a comparare misure adottate in contesti e per periodi del tutto diversi), sia, infine, quanto all'art. 32 Cost.;

che, quanto alla asserita irragionevolezza del diverso trattamento normativo riservato al giudice civile rispetto ad ogni altro magistrato delle giurisdizioni penale, amministrativa, contabile e tributaria, la difesa erariale evidenzia l'erroneità della impostazione del rimettente, dovendosi la comparazione operare, piuttosto, con riferimento alla disciplina dei rispettivi procedimenti, del tutto diverse essendo le regole, anche tecniche e tecnologiche, che governano lo svolgimento delle udienze civili e delle udienze penali, come delle udienze delle altre giurisdizioni;

che, quanto alla dedotta violazione degli artt. 77 e 97 Cost., si rileva che l'ordinanza di rimessione mancherebbe di considerare la norma censurata nel quadro di insieme delle disposizioni volte a contrastare l'emergenza epidemiologica;

che, infatti, tanto la circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 1 del 2020, quanto l'art. 87, comma 1, del d.l. n. 18 del 2020, convertito nella legge n. 27 del 2020, invocati a comparazione, trovavano il loro fondamento nel momento della rispettiva emanazione (marzo 2020), coincidente con il picco del contagio, mentre l'art. 83, comma 7, lettera *f*), del medesimo decreto-legge, costituiva norma volta a garantire, nell'ambito di una più ampia gamma di misure organizzative alternative, la ripresa dell'attività giurisdizionale del settore civile a partire dal 12 maggio 2020 e fino al 30 giugno 2020, avendo disposto il medesimo art. 83, ai commi 1 e 2, per il periodo antecedente, il differimento di tutte le udienze e la sospensione dei termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti civili e penali;

che, d'altra parte, la presenza del giudice nell'ufficio giudiziario, imposta dalla disposizione censurata, al fine di garantire il collegamento di parti, difensori e/o ausiliari da remoto, costituirebbe una scelta equilibrata, diretta ad attuare la graduale ripresa delle attività processuali civili, coniugando ragioni organizzative e tecniche, ed assicurando anche gli adempimenti conseguenti alla celebrazione delle udienze;

che, con ordinanza del 22 maggio 2020, iscritta al reg. ord. n. 104 del 2020, il Tribunale di Mantova ha sollevato identiche questioni di legittimità costituzionale con riferimento ai soli artt. 3, 32 e 97 Cost.;

che, quanto alla rilevanza delle questioni, detta ordinanza osserva che il procedimento pendente davanti al Tribunale di Mantova, da trattare all'udienza del 26 maggio 2020, era stato originato da ricorso proposto il 28 novembre 2019 e che l'udienza si sarebbe dovuta svolgere con le modalità di trattazione di cui all'art. 83, comma 7, lettera *f*), del d.l. n. 18 del 2020, convertito nella legge n. 27 del 2020, come da autorizzazione concessa dal Presidente del Tribunale con provvedimenti del 27 marzo e 5 maggio 2020;

che, per il resto, l'ordinanza di rimessione svolge considerazioni del tutto sovrapponibili a quelle contenute nell'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 82 del 2020;

che in data 21 settembre 2020 ha depositato atto di intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili ovvero infondate, sulla base delle medesime eccezioni e argomentazioni svolte nel precedente atto di intervento;

che, con ordinanza del 25 maggio 2020, iscritta al reg. ord. n. 116 del 2020, il Tribunale ordinario di Pavia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 7, lettera *f*), del d.l. n. 18 del 2020, convertito nella legge n. 27 del 2020, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera *c*), del d.l. n. 28 del 2020, nel testo anteriore alle modifiche apportate, in sede di conversione, dalla legge n. 70 del 2020, nella parte in cui prevede che lo svolgimento mediante collegamento da remoto dell'udienza civile, che non richieda la presenza di soggetti diversi dai difensori, dalle parti e dagli ausiliari del giudice, deve in ogni caso avvenire con la presenza del giudice nell'ufficio giudiziario, per contrasto con gli artt. 3, 32 e 97 Cost.;

che, quanto alla rilevanza delle questioni, nell'ordinanza si osserva che il procedimento pendente davanti al Tribunale di Pavia e da trattare all'udienza del 5 giugno 2020, era stato iscritto a ruolo nel mese di novembre 2019, e che la medesima udienza si sarebbe dovuta svolgere con le modalità di trattazione di cui all'art. 83, comma 7, lettera *f*), del d.l. n. 18 del 2020, convertito nella legge n. 27 del 2020, come da autorizzazione concessa dal Presidente del Tribunale;

che, per il resto, l'ordinanza di rimessione svolge considerazioni del tutto sovrapponibili a quelle contenute nell'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 82 del 2020;

che anche in tale giudizio ha depositato atto di intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili ovvero infondate, sulla base delle medesime eccezioni e argomentazioni svolte nel precedente atto di intervento.



Considerato che il Tribunale ordinario di Mantova, con ordinanze del 19 e 22 maggio 2020 (r.o. numeri 82 e 104 del 2020), e il Tribunale ordinario di Pavia, con ordinanza del 25 maggio 2020 (r.o. n. 116 del 2020), hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 7, lettera *f*), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera *c*), del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28 (Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19), nel testo anteriore alle modifiche apportate, in sede di conversione, dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, nella parte in cui prevede che lo svolgimento mediante collegamento da remoto dell'udienza civile, che non richieda la presenza di soggetti diversi dai difensori, dalle parti e dagli ausiliari del giudice, deve in ogni caso avvenire con la presenza del giudice nell'ufficio giudiziario, per contrasto con gli artt. 3, 32 e 97 della Costituzione;

che solo la prima ordinanza del Tribunale di Mantova evoca il possibile contrasto della disposizione censurata anche con l'art. 77 Cost.;

che l'Avvocatura generale dello Stato, intervenuta in tutti e tre i giudizi in rappresentanza e difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili, per difetto di rilevanza o di motivazione sulla rilevanza, e comunque non fondate;

che la pressoché integrale coincidenza delle questioni sollevate e dei parametri evocati giustifica la riunione dei tre giudizi;

che appare opportuno premettere un sintetico quadro normativo delle misure legislative in materia di giustizia civile intervenute negli ultimi mesi per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti;

che l'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, convertito nella legge n. 27 del 2020, disponeva ai primi due commi il rinvio delle udienze e la sospensione dei termini per i procedimenti civili e penali dal 9 marzo 2020 al 15 aprile 2020 (data finale poi prorogata all'11 maggio 2020 dall'art. 36, comma 1, del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, recante «Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali» convertito, con modificazioni, nella legge 5 giugno 2020, n. 40);

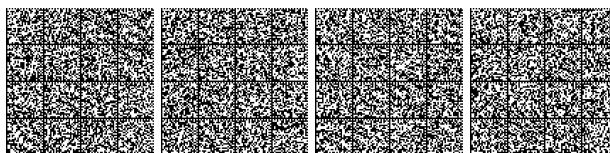
che il comma 3 del citato art. 83 contemplava, peraltro, una serie di cause per le quali non operavano le disposizioni di cui ai commi 1 e 2, mentre il comma 6 rimetteva ai capi degli uffici giudiziari, sentiti l'autorità sanitaria regionale e il Consiglio dell'ordine degli avvocati, l'adozione delle misure organizzative, anche relative alla trattazione degli affari giudiziari, per il periodo compreso tra il 12 maggio e il 30 giugno 2020;

che il termine di efficacia di tali misure è stato, in realtà, dapprima esteso fino al 31 luglio 2020 dalla legge n. 27 del 2020, in sede di conversione del d.l. n. 18 del 2020, per poi essere nuovamente fissato al 30 giugno 2020 dalla legge n. 70 del 2020, che ha convertito con modifiche il d.l. n. 28 del 2020;

che nel comma 7 dell'art. 83, tra le misure adottabili dai capi degli uffici giudiziari per assicurare le finalità individuate dal comma 6, si contemplava: «*d*) l'adozione di linee guida vincolanti per la fissazione e la trattazione delle udienze; [...] *f*) la previsione dello svolgimento delle udienze civili che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori e dalle parti mediante collegamenti da remoto individuati e regolati con provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia. Lo svolgimento dell'udienza deve in ogni caso avvenire con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione delle parti. Prima dell'udienza il giudice fa comunicare ai procuratori delle parti e al pubblico ministero, se è prevista la sua partecipazione, giorno, ora e modalità di collegamento. All'udienza il giudice dà atto a verbale delle modalità con cui si accerta dell'identità dei soggetti partecipanti e, ove trattasi di parti, della loro libera volontà. Di tutte le ulteriori operazioni è dato atto nel processo verbale; *g*) la previsione del rinvio delle udienze a data successiva al 30 giugno 2020 nei procedimenti civili e penali, con le eccezioni indicate al comma 3; *h*) lo svolgimento delle udienze civili che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori delle parti mediante lo scambio e il deposito in telematico di note scritte contenenti le sole istanze e conclusioni, e la successiva adozione fuori udienza del provvedimento del giudice»;

che il comma 12-*quinquies* del medesimo art. 83 aggiungeva che, dal 9 marzo 2020 al 31 luglio 2020 (data poi anticipata, come detto, al 30 giugno 2020), nei procedimenti civili e penali non sospesi, le deliberazioni collegiali in camera di consiglio potessero essere assunte mediante collegamenti da remoto, sempre individuati e regolati dal Ministero della giustizia, con la specificazione che il luogo da cui si collegavano i magistrati era considerato camera di consiglio a tutti gli effetti di legge;

che il d.l. n. 28 del 2020, entrato in vigore subito dopo la pubblicazione della legge n. 27 del 2020, che aveva convertito il d.l. n. 18 del 2020, ha introdotto diverse modificazioni all'art. 83 di tale ultimo decreto;





che, in particolare, l'art. 3, comma 1, lettera *c*), del citato d.l. n. 28 del 2020, ha disposto che al comma 7, lettera *f*), dell'art. 83, del d.l. n. 18 del 2020, convertito nella legge n. 27 del 2020, dopo le parole «deve in ogni caso avvenire» si aggiungessero le seguenti: «con la presenza del giudice nell'ufficio giudiziario e»;

che questo testo dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 28 del 2020, è stato poi sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge n. 70 del 2020, che in sede di conversione ha previsto l'inserimento, nel citato art. 83, comma 7, lettera *f*), secondo periodo, del d.l. n. 18 del 2020, convertito nella legge n. 27 del 2020, dopo le parole: «l'effettiva partecipazione delle parti», del seguente periodo: «il luogo posto nell'ufficio giudiziario da cui il magistrato si collega con gli avvocati, le parti ed il personale addetto è considerato aula d'udienza a tutti gli effetti di legge»;

che l'art. 3, comma 1, lettera *b-bis*), del d.l. n. 28 del 2020, come modificato in sede di conversione nella legge n. 70 del 2020, ha anticipato nuovamente al 30 giugno 2020 il termine finale di efficacia delle misure organizzative adottate a norma dell'art. 83, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020, convertito nella legge n. 27 del 2020;

che l'art. 1, comma 2, della legge n. 70 del 2020, nel convertire il d.l. n. 28 del 2020, ha tuttavia disposto che restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e ha fatto salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base della sostituzione della data «31 luglio 2020» alla data «30 giugno 2020» operata dall'art. 3, comma 1, lettera *b-bis*), del d.l. n. 28 del 2020;

che, successivamente, l'art. 221 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), come sostituito in sede di conversione dall'art. 1 della legge 17 luglio 2020, n. 77, ha fissato, nei commi da 3 a 10, una serie di disposizioni applicabili fino al 31 ottobre 2020, sempre per ovviare alle esigenze sanitarie derivanti dalla diffusione del COVID-19;

che il termine del 31 ottobre 2020 sopra indicato è stato prorogato al 31 dicembre 2020 a norma dell'art. 1, comma 3, del decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83 (Misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020 e disciplina del rinnovo degli incarichi di direzione di organi del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 25 settembre 2020, n. 124, come modificato dall'art. 1, comma 3, del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, recante «Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020», non ancora convertito in legge;

che, in particolare, con il suddetto art. 221 del d.l. n. 34 del 2020, si è stabilito che: il giudice può sostituire le udienze civili, che non richiedano la presenza di soggetti diversi dai difensori delle parti, con il deposito telematico di note scritte contenenti le sole istanze e conclusioni (comma 4); le parti e i difensori possono partecipare alle udienze, su loro istanza, mediante collegamenti audiovisivi a distanza (comma 6); il giudice, con il consenso preventivo delle parti, può disporre che l'udienza civile che non richieda la presenza di soggetti diversi dai difensori, dalle parti e dagli ausiliari del giudice, si svolga mediante collegamenti audiovisivi a distanza, ferma la presenza del giudice nell'ufficio giudiziario (comma 7);

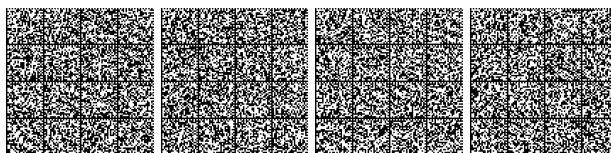
che, da ultimo, è intervenuto l'art. 23 del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), non ancora convertito in legge, il quale, fino alla scadenza del termine di cui all'art. 1 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35 (31 gennaio 2021), ha introdotto alcune nuove disposizioni per l'esercizio dell'attività giurisdizionale nella vigenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19;

che, tra tali disposizioni, al comma 7 viene stabilito che «in deroga al disposto dell'articolo 221, comma 7, del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, il giudice può partecipare all'udienza anche da un luogo diverso dall'ufficio giudiziario»; al comma 9, si prevede inoltre che «[n]ei procedimenti civili e penali le deliberazioni collegiali in camera di consiglio possono essere assunte mediante collegamenti da remoto individuati e regolati con provvedimento del direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia. Il luogo da cui si collegano i magistrati è considerato Camera di consiglio a tutti gli effetti di legge»;

che, tanto premesso, le questioni sollevate con l'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 82 del 2020, devono essere dichiarate manifestamente inammissibili, per avere il giudice rimettente già fatto applicazione della norma impugnata;

che l'ordinanza di rimessione riferisce, infatti, che l'udienza del 19 maggio 2020 si è svolta proprio con le modalità di trattazione stabilite dall'art. 83, comma 7, lettera *f*), del d.l. n. 18 del 2020, convertito nella legge n. 27 del 2020, e come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera *c*), del d.l. n. 28 del 2020, e cioè con la partecipazione dei difensori collegati da remoto dai loro studi professionali o dalle loro abitazioni e con la presenza del giudice, invece, nell'ufficio giudiziario;

che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (ordinanze n. 176 del 2011 e n. 300 del 2009), è manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale che abbia ad oggetto una disposizione della quale il giudice rimettente ha già fatto applicazione;



che, in ordine alle questioni sollevate dai Tribunali ordinari di Mantova e di Pavia, con ordinanze rispettivamente iscritte al reg. ord. n. 104 e n. 116 del 2020, le quali hanno posto dubbi sulla legittimità costituzionale del medesimo art. 83, comma 7, lettera f), del d.l. n. 18 del 2020, convertito nella legge n. 27 del 2020 e come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera c), del d.l. n. 28 del 2020, convertito nella legge n. 70 del 2020, in relazione ad udienze da svolgersi successivamente alla data di adozione dei provvedimenti di rimessione, deve essere disposta la restituzione degli atti ai giudici rimettenti;

che, invero, a seguito della entrata in vigore dell'art. 23, comma 7, del d.l. n. 137 del 2020, non ancora convertito in legge, si rende necessario un nuovo esame della perdurante sussistenza della rilevanza delle questioni stesse;

che il citato art. 23, comma 7, introdotto nell'ambito di alcune nuove disposizioni per l'esercizio dell'attività giurisdizionale nella vigenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, prevede, in deroga al disposto dell'art. 221, comma 7, del d.l. n. 34 del 2020, convertito nella legge n. 77 del 2020, che il giudice può partecipare all'udienza anche da un luogo diverso dall'ufficio giudiziario;

che tale modificazione normativa, applicabile ai giudizi a quibus allorché saranno riassunti, appare orientata «nella stessa direzione dell'ordinanza di rimessione» (sentenza n. 125 del 2018), con un effetto che potrebbe essere ritenuto suscettibile di emendare i vizi denunciati dai rimettenti (ordinanza n. 185 del 2020).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*1) dichiara manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 7, lettera f), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera c), del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28 (Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19), nel testo anteriore alle modifiche apportate, in sede di conversione, dalla legge 25 giugno 2020, n. 70, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 32, 77 e 97 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Mantova con l'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 82 del 2020;*

*2) ordina la restituzione degli atti al Tribunale ordinario di Mantova ed al Tribunale ordinario di Pavia, con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 7, lettera f), del d.l. n. 18 del 2020, convertito nella legge n. 27 del 2020, e come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera c), del d.l. n. 28 del 2020, nel testo anteriore alle modifiche apportate, in sede di conversione, dalla legge n. 70 del 2020, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 32 e 97 Cost., con le ordinanze, iscritte, rispettivamente, al reg. ord. n. 104 e n. 116 del 2020.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

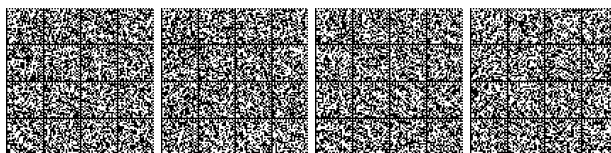
Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'11 dicembre 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 99

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° dicembre 2020*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Riordino del sistema sanitario regionale - Direttori generali delle aziende sanitarie - Previsione che i direttori generali delle aziende sanitarie sono nominati, con deliberazione della Giunta regionale, attingendo obbligatoriamente all'elenco regionale degli idonei oppure all'elenco nazionale di cui al d.lgs n. 171 del 2016.**

**Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Riordino del sistema sanitario regionale - Elenchi regionali degli idonei alle cariche di vertice aziendali delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale - Disciplina delle modalità di costituzione degli elenchi.**

**Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Riordino del sistema sanitario regionale - Amministrazione straordinaria delle aziende sanitarie - Modalità di scelta dei commissari straordinari delle aziende sanitarie.**

– Legge della Regione autonoma Sardegna 11 settembre 2020, n. 24 (Riforma del sistema sanitario regionale e riorganizzazione sistematica delle norme in materia. Abrogazione della legge regionale n. 10 del 2006, della legge regionale n. 23 del 2014 e della legge regionale n. 17 del 2016 e di ulteriori norme di settore), artt. 11, comma 2, 13, comma 1, e 47, comma 9.

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 autonoma della Sardegna, in persona del Presidente in carica della Giunta regionale, con sede a Cagliari, viale Trento, 69;

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 20 novembre 2020, degli articoli 11, comma 2, 13, comma 1, e 47, comma 9 della legge della Regione Sardegna 11 settembre 2020, n. 24, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna n. 58 del 24 settembre 2020.

## PREMESSA

In data 24 settembre 2020, sul n. 58 del Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna, è stata pubblicata la legge regionale 11 settembre 2020, n. 24, intitolata «Riforma del sistema sanitario regionale e riorganizzazione sistematica delle norme in materia. Abrogazione della legge regionale n. 10 del 2006, della legge regionale n. 23 del 2014 e della legge regionale n. 17 del 2016 e di ulteriori norme di settore».

Tale legge, avente ad oggetto il riordino del sistema sanitario regionale, istituisce gli enti del Servizio sanitario regionale e disciplina una pluralità di oggetti quali:

l'ordinamento degli enti e delle aziende sanitarie;

lo *status* della dirigenza sanitaria;

le prestazioni sanitarie erogate a tutela della salute e del benessere del cittadino;

la programmazione sanitaria;



il finanziamento, la gestione ed il controllo del Servizio sanitario regionale;

gli investimenti strutturali, ai fini sia del rinnovo e della sostituzione delle strutture ospedaliere esistenti sia della ristrutturazione e manutenzione dei presidi ospedalieri;

l'amministrazione straordinaria delle aziende sanitarie nelle more del processo di adeguamento dell'assetto istituzionale ed organizzativo degli enti di governo del Servizio sanitario regionale;

la stabilizzazione del personale precario in servizio presso le aziende sanitarie;

disponendo infine l'abrogazione di precedenti normative di settore.

In particolare, e ai fini che qui interessano, la legge ridefinisce il modello di governo del sistema sanitario della Regione avviandone nel contempo il processo di riforma.

In tale contesto si inseriscono le norme indicate in epigrafe le quali riguardano, rispettivamente, il direttore generale delle aziende sanitarie (art. 11), gli elenchi regionali degli idonei alle cariche di vertice aziendali delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale (art. 13), l'amministrazione straordinaria delle aziende sanitarie (art. 47).

Tali disposizioni eccedono i limiti delle competenze statutarie della Regione Sardegna in materia di igiene e sanità pubblica quali risultanti dal combinato disposto degli articoli 4, comma 1, lettera *i*) e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 — recante lo Statuto speciale per la Sardegna — violando nel contempo l'art. 117, comma 3 della Costituzione nella misura in cui contrastano con principi fondamentali stabiliti da leggi dello Stato in materia di tutela della salute.

Esse vengono perciò impugnate con il presente ricorso *ex art.* 127 della Costituzione affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

#### MOTIVI DI DIRITTO

##### A

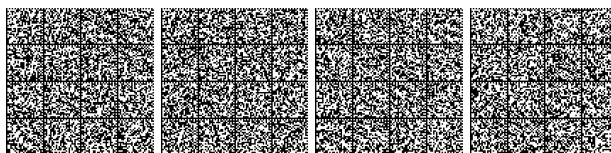
##### *L'art. 11, comma 2 della legge regionale Sardegna n. 24/2020*

L'art. 11 della legge regionale Sardegna n. 24/2020 — d'ora in avanti, per brevità, anche la legge —, rubricato «Direttore generale delle aziende sanitarie», al comma 2 prevede che «I direttori generali sono nominati con deliberazione della Giunta regionale su proposta dell'Assessore regionale competente in materia di sanità, attingendo obbligatoriamente all'elenco regionale di idonei, oppure all'elenco nazionale di cui al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (Attuazione della delega di cui all'art. 11, comma 1, lettera *p*) della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria)».

Tale disposizione, prevedendo la facoltà della Regione di attingere, per la nomina del direttore generale delle aziende sanitarie regionali sarde, oltre che all'elenco nazionale degli idonei previsto dal decreto legislativo n. 171/2016, anche — e in alternativa — ad un «elenco regionale di idonei», contrasta con il sistema attualmente vigente per la scelta del direttore generale, il quale, come si dirà subito dopo, può — e deve — essere individuato solo nell'ambito dell'elenco nazionale istituito e formato nei modi previsti dallo stesso decreto legislativo n. 171/2016.

È d'uopo infatti rammentare — anche per prevenire sin d'ora eventuali (infondate) eccezioni avversarie — che la possibilità — anzi, l'obbligo — delle regioni di provvedere alla nomina dei direttori generali delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale mediante ricorso ad elenchi regionali di idonei, della stessa o di altra regione, era previsto, nel quadro normativo vigente prima della riforma della dirigenza sanitaria del 2016, dall'art. 3-*bis*, comma 3 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.

Tale sistema è stato superato dal decreto legislativo n. 171/2016, il quale, attuando, in campo sanitario, la delega di cui all'art. 11, comma 1, lettera *p*) della legge 7 agosto 2015, n. 124, ha riformato profondamente l'intera materia della dirigenza sanitaria prevedendo, tra l'altro e per quanto qui interessa, la formazione di un — unico — elenco nazionale degli idonei — istituito presso il Ministero della salute ed aggiornato con cadenza biennale — sulla base di una valutazione operata da una commissione nazionale previa pubblicazione di un avviso pubblico di selezione (art. 1).



Alle regioni spetta poi di effettuare un'ulteriore selezione, sulla base di apposito avviso, a cui possono partecipare unicamente gli iscritti nell'elenco nazionale, con valutazione dei titoli e colloquio, in esito alla quale viene proposta una rosa di candidati al cui interno il Presidente della regione provvede a scegliere il direttore generale, motivando le ragioni della nomina (art. 2).

Contestualmente all'entrata in vigore del nuovo sistema è stata coerentemente disposta l'abrogazione delle norme in precedenza vigenti in materia e, fra queste, dell'art. 3-*bis*, comma 3 del decreto legislativo n. 502/1992 (v. art. 9, comma 1 del richiamato decreto legislativo n. 171/2016).

La nomina, da parte (dei presidenti) delle regioni, dei direttori generali delle aziende sanitarie regionali deve dunque adesso avvenire attingendo, esclusivamente ed obbligatoriamente, all'elenco nazionale dei soggetti idonei alla nomina di direttore generale delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale formato, previo avviso pubblico e selezione per titoli e colloquio, dalla commissione nazionale all'uopo nominata (v. art. 2, comma 1 del decreto legislativo n. 171/2016).

La *ratio* di tale disciplina risiede nell'esigenza di garantire che la nomina dei vertici delle aziende sanitarie avvenga in maniera imparziale e trasparente — in piena coerenza con gli ormai consolidati orientamenti della giurisprudenza costituzionale in merito alla natura di tali incarichi — al fine di assicurare il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione.

Sotto questo profilo, l'art. 11, comma 2 della legge regionale n. 24/2020, prevedendo invece che i direttori generali delle aziende sanitarie sarde siano nominati attingendo — obbligatoriamente sì, ma — alternativamente all'elenco regionale di idonei oppure all'elenco nazionale di cui al decreto legislativo n. 171/2016, si pone dunque in evidente, frontale contrasto con la norma statale di principio di cui all'art. 2, comma 1 del decreto delegato, la quale, come s'è detto, non consente alternativa di sorta, imponendo tassativamente che la scelta del direttore generale avvenga attingendo, obbligatoriamente ed «esclusivamente», all'elenco nazionale degli idonei formato nei modi descritti all'art. 1 dello stesso decreto.

Per il conferimento dell'incarico di direttore generale, il legislatore nazionale non ha infatti previsto alcun elenco regionale di idonei, ma solo — ed esclusivamente — un elenco nazionale cui — obbligatoriamente — attingere.

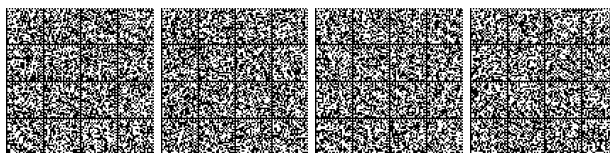
L'elenco regionale è stato invece previsto dall'art. 3 dello stesso decreto legislativo n. 171/2016 ai fini dell'attribuzione, da parte del direttore generale, degli incarichi di direttore amministrativo, direttore sanitario e di direttore dei servizi socio-sanitari: «Il direttore generale, nel rispetto dei principi di trasparenza (...), nomina il direttore amministrativo, il direttore sanitario e, ove previsto dalle leggi regionali, il direttore dei servizi socio sanitari, attingendo obbligatoriamente agli elenchi regionali di idonei, anche di altre regioni, appositamente costituiti») (così recita il comma 1).

L'art. 11, comma 2 della legge regionale in esame, laddove, per la nomina del direttore generale delle aziende sanitarie, consente il ricorso «all'elenco regionale di idonei», sia pure in alternativa al ricorso all'elenco nazionale, contrasta perciò, come s'è detto, con principio fondamentale stabilito dallo Stato in materia di tutela della salute e, di conseguenza, impinge, ad un tempo, nella violazione della norma di cui all'art. 117, comma 3 della Costituzione e di quelle disposizioni statutarie che stabiliscono che la competenza legislativa regionale in materia si svolge nel rispetto «dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato» (art. 4 dello Statuto) e «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» (art. 3 dello Statuto).

È dunque per mera completezza di difesa che si ricorda che, secondo il consolidato e risalente orientamento di codesta ecc.ma Corte — v., *ex multis*, le sentenze n. 422 del 2006 e n. 295 del 2009 —, le disposizioni statali in tema di governance delle aziende sanitarie sono riconducibili alla materia concorrente della «tutela della salute» ponendosi come principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, comma 3 della Costituzione.

Più in particolare, e con specifico riferimento al decreto legislativo n. 171/2016, codesto ecc.mo Collegio ha affermato che la relativa normativa deve ritenersi espressione di un principio fondamentale in materia di «tutela della salute» e che i «principi generali» ai quali deve attenersi la legislazione delle regioni ad autonomia speciale — la fattispecie decisa riguardava infatti la Regione Siciliana — corrispondono ai «principi fondamentali» che, nella stessa materia, vincolano le regioni a statuto ordinario (sent. n. 159 del 2018).

Donde l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale impugnata.



## B

*L'art. 13, comma 1 della legge regionale Sardegna n. 24/2020*

L'art. 13 della legge regionale n. 24/2020, rubricato «Elenchi regionali degli idonei alle cariche di vertice aziendali delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale», al comma 1 stabilisce che «Gli elenchi regionali degli idonei alle cariche di direttore generale, amministrativo e sanitario sono costituiti previo avviso pubblico e selezione effettuata, secondo modalità e criteri individuati con apposita deliberazione della Giunta regionale, da parte di una commissione nominata dalla Giunta regionale su proposta dell'Assessore regionale competente in materia di sanità, composta da cinque membri, di cui uno con funzioni di presidente scelto tra magistrati ordinari, amministrativi, contabili e avvocati dello Stato, anche in quiescenza, o del libero foro abilitati al patrocinio di fronte alle magistrature superiori e quattro esperti di comprovata competenza ed esperienza, in particolare in materia di organizzazione sanitaria o di gestione aziendale, dei quali uno può essere indicato dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali. I componenti della commissione possono essere nominati una sola volta e restano in carica per il tempo necessario alla formazione dell'elenco e all'espletamento delle attività connesse e consequenziali».

La disposizione, disciplinando le modalità di costituzione dell'elenco regionale degli idonei al quale attingere — sia pure alternativamente al ricorso all'elenco nazionale degli idonei — per la nomina del direttore generale delle aziende sanitarie regionali, incorre negli stessi vizi di costituzionalità excepti in relazione alla norma — l'art. 11 della stessa legge — alla quale essa è destinata a dare attuazione.

Anche tale disposizione si pone infatti in contrasto con il principio stabilito dall'art. 2 del decreto legislativo n. 171 del 2016, il quale, come s'è detto, tassativamente prevede, al primo periodo del comma 1, che «le regioni nominano direttori generali esclusivamente gli iscritti all'elenco nazionale dei direttori generali di cui all'art. 1», senza prevedere alcun elenco regionale di idonei al quale attingere per la nomina del direttore regionale: elenco regionale che è invece previsto, dal successivo art. 3 del decreto delegato, esclusivamente per la nomina, da parte del direttore generale, del direttore amministrativo, di quello sanitario e del direttore dei servizi socio-sanitari.

Al pari del precedente art. 11, comma 2, anche l'art. 13, comma 1 della legge regionale all'esame, contrastando con il principio fondamentale — stabilito dallo Stato in materia di tutela della salute — di cui all'art. 2 del decreto legislativo n. 171/2016, viola dunque tanto l'art. 117, comma 3 della Costituzione quanto le disposizioni statutarie, in precedenza richiamate, che fissano i limiti entro i quali può legittimamente esercitarsi la competenza legislativa regionale nella *subiecta materia*.

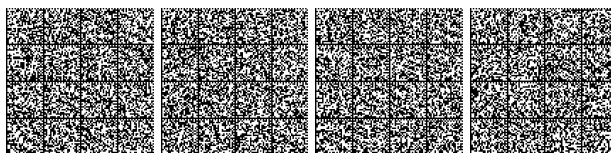
## C

*L'art. 47, comma 9 della legge regionale Sardegna n. 24/2020*

L'art. 47, rubricato «Amministrazione straordinaria delle aziende sanitarie», al comma 9 prevede che «I commissari straordinari sono scelti in applicazione all'art. 3, comma 2 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito con modifiche dalla legge 25 giugno 2019, n. 50, e sono in possesso dei seguenti titoli:

a) diploma di laurea di cui all'ordinamento previgente al decreto ministeriale n. 509 del 1999, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 4 gennaio 2000, n. 2, oppure laurea specialistica o magistrale;

b) comprovata esperienza nella qualifica di dirigente, almeno quinquennale, nel settore sanitario o settennale in altri settori, con autonomia gestionale e diretta responsabilità delle risorse umane, tecniche e o finanziarie, maturata nel settore pubblico o nel settore privato».



Al di là dell'evidente refuso nell'indicazione degli estremi della legge di conversione del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 — rappresentata dalla legge 25 giugno 2019, n. 60 e non 50 —, il rinvio a tale normativa per la nomina dei commissari straordinari chiamati a definire «il processo di adeguamento dell'assetto istituzionale ed organizzativo degli enti di governo del servizio sanitario della Sardegna» previsto dalla Legge qui in esame (così recita il comma 1 dell'art. 47) è assolutamente inconferente, oltre costituzionalmente illegittimo.

Le disposizioni recate dal decreto-legge n. 35/2019 — recante «Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria» — e, quindi, anche l'art. 3, comma 2, richiamato dalla norma che qui si censura, costituiscono infatti un *corpus* normativo speciale destinato ed applicabile unicamente alla e nella Regione Calabria che, anche quanto alle modalità di scelta del commissario straordinario — disciplinate dalla disposizione ora richiamata dalla legge regionale sarda — non possono trovare applicazione al di fuori di quella realtà territoriale.

Ma al di là di tali rilievi, l'art. 47, comma 9 della legge regionale n. 24/2020, prevedendo per la scelta dei commissari straordinari delle aziende sanitarie sarde l'adozione delle modalità previste dal decreto-legge n. 35/2019 per la scelta dei commissari straordinari degli enti del Servizio sanitario regionale calabrese, contrasta, questa volta, con altro principio stabilito dal pluricitato art. 2 del decreto legislativo n. 171/2016 e, di conseguenza, con il parametro costituzionale — art. 117, comma 3 della Costituzione — e con le norme statutarie — articoli 4, comma 1, lettera *i*) e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 — di cui si è denunciata la violazione.

Ed infatti, mentre l'art. 3, comma 2 del decreto-legge n. 35/2019 prevede, testualmente, che «Il Commissario straordinario è scelto, anche nell'ambito dell'elenco nazionale di cui all'art. 1 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, fra soggetti di comprovata competenza ed esperienza, in particolare in materia di organizzazione sanitaria o di gestione aziendale, anche in quiescenza» (enfasi aggiunta), l'art. 2, comma 2, ultimo periodo del decreto legislativo n. 171/2016 è invece assolutamente chiaro ed inequivoco nello stabilire che, «In caso di commissariamento delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale, il commissario è scelto tra i soggetti inseriti nell'elenco nazionale».

Anche in questo caso, la scelta dei commissari straordinari delle aziende sanitarie, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale è dunque limitata e circoscritta dalla norma statale di principio ai soli soggetti idonei inseriti nell'elenco nazionale di cui al precedente art. 1 dello stesso decreto legislativo: senza alcuna possibilità di ricorrere a modalità alternative di scelta, come invece previsto, in via eccezionale e derogatoria per la Regione Calabria, dall'art. 3, comma 2 del decreto-legge n. 35/2019.

Donde l'illegittimità costituzionale anche di questa norma della Legge qui impugnata.

*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 indicati ed illustrati, gli articoli 11, comma 2, 13, comma 1 e 47, comma 9 della legge della Regione Sardegna 11 settembre 2020, n. 24, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna n. 58 del 24 settembre 2020, come da delibera del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 20 novembre 2020.*

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

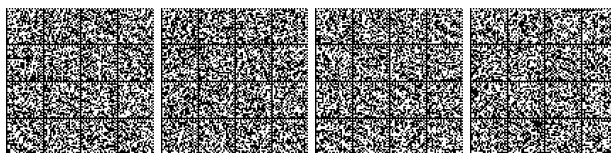
1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 20 novembre 2020, della determinazione di impugnare la legge della Regione autonoma della Sardegna 11 settembre 2020, n. 24 secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;

2. copia della legge regionale impugnata — e dei relativi allegati — pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna n. 58 del 24 settembre 2020.

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

Roma, 22 novembre 2020

*Il Vice Avvocato generale dello Stato: MARIANI*



## N. 175

*Ordinanza del 1° ottobre 2020 del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento sul ricorso proposto da Consorzio Shop Center Valsugana, Consorzio Cavalli e Habitat Arredamenti di Cavalli Virginio Srl contro Provincia Autonoma di Trento, Baby Store Srl e Macelleria Sighel Srl.*

**Commercio - Norme della Provincia autonoma di Trento - Disciplina delle aperture nei giorni domenicali e festivi delle attività commerciali - Previsione che gli esercizi di vendita al dettaglio osservano la chiusura domenicale e festiva - Previsione che la Giunta provinciale individua con propria deliberazione i Comuni a elevata intensità turistica o attrattività commerciale e turistica nei quali è ammessa l'apertura degli esercizi di vendita al dettaglio anche nelle giornate domenicali e festive - Previsione che i Comuni possono derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva per un massimo di diciotto giornate annue in occasione di grandi eventi o manifestazioni, nonché, in prima applicazione per l'anno 2020, per un massimo di dodici giornate - Casi di inapplicabilità della disciplina - Sanzioni amministrative.**

- Legge della Provincia autonoma di Trento 3 luglio 2020, n. 4 (Disciplina delle aperture nei giorni domenicali e festivi delle attività commerciali), art. 1.

## IL TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DI TRENTO

## (SEZIONE UNICA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 110 del 2020, proposto da:

Consorzio Shop Center Valsugana, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Flavio Maria Bonazza, con domicilio digitale come da PEC da registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Flavio Maria Bonazza in Trento, piazza Ezio Mosna n. 8;

contro la Provincia Autonoma di Trento, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Nicolò Pedrazzoli, Marialuisa Cattoni e Sabrina Azzolini, con domicilio digitale come da PEC, da registri di Giustizia e domicilio eletto presso l'Avvocatura della Provincia in Trento, piazza Dante n. 15, Trento; nei confronti di Baby Store S.r.l. unipersonale, non costituitasi in giudizio;

sul ricorso di registro generale 111 del 2020 proposto da: Consorzio Cavalli e Habitat Arredamenti di Cavalli Virginio S.r.l., in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Flavio Maria Bonazza, con domicilio digitale come da PEC da registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio avv. Flavio Maria Bonazza in Trento, piazza Ezio Mosna n. 8;

contro la Provincia Autonoma di Trento, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Nicolò Pedrazzoli, Maria Elena Merlino e Sabrina Azzolini, con domicilio digitale come da PEC da registri di Giustizia e domicilio eletto presso l'Avvocatura della Provincia in Trento, piazza Dante n. 15, Trento;

nei confronti di Macelleria Sighel S.r.l., non costituitasi in giudizio;

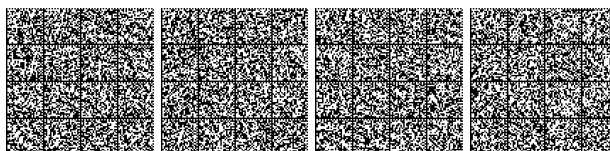
## PER L'ANNULLAMENTO

quanto al ricorso n. 110 del 2020 per:

la declaratoria di nullità od, in subordine, per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia ed all'occorrenza declaratoria di illegittimità costituzionale, dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge provinciale n. 4/2020, della deliberazione n. 891/2020 della Giunta della Provincia Autonoma di Trento, pubblicata in data 3 luglio 2020, con cui sono stati individuati i Comuni ad elevata densità turistica e di attrazione commerciale/turistica nei quali è ammessa l'apertura degli esercizi commerciali anche nelle giornate domenicali e festive;

quanto al ricorso n. 111 del 2020 per:

la declaratoria di nullità od, in subordine, per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia ed all'occorrenza declaratoria di illegittimità costituzionale, dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge provinciale n. 4/2020, della deliberazione n. 891/2020 della Giunta della Provincia Autonoma di Trento, pubblicata in data 3 luglio 2020, con cui sono stati individuati i Comuni ad elevata densità turistica e di attrazione commerciale/turistica nei quali è ammessa l'apertura degli esercizi commerciali anche nelle giornate domenicali e festive;





Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto gli atti di costituzione in giudizio della Provincia Autonoma di Trento;

Visti l'art. 1 della legge costituzionale n. 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge n. 11 marzo 1953, n. 87;

Visto il decreto del Presidente del T.R.G.A. di Trento n. 24 del 31 agosto 2020;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 10 settembre 2020 il Consigliere Cecilia Ambrosi e uditi per le parti i difensori: avvocato Flavio Maria Bonazza, per i ricorrenti, e avvocato Sabrina Azzolini per la Provincia autonoma di Trento, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue

1. Con la legge provinciale di Trento 3 luglio 2020, n. 4, è stata introdotta la «Disciplina delle aperture nei giorni domenicali e festivi delle attività commerciali». La legge in argomento, al suo art. 1, dispone quanto segue:

«Art. 1.

Disciplina delle aperture nei giorni domenicali e festivi delle attività commerciali.

1. Per favorire la conservazione delle peculiarità socio-culturali, e paesaggistico - ambientali, gli esercizi di vendita al dettaglio osservano la chiusura domenicale e festiva, fatto salvo quanto previsto da quest'articolo in relazione all'attrattività turistica dei territori e a garanzia del pluralismo nella concorrenza.

2. La Giunta provinciale individua con propria deliberazione i Comuni ad elevata intensità turistica o attrattività commerciale/turistica nei quali è ammessa l'apertura degli esercizi di vendita al dettaglio anche nelle giornate domenicali e festive. La deliberazione può individuare i periodi di apertura degli esercizi, con riferimento alla vocazione turistica dei territori, o specifiche aree dei territori comunali in cui si limita la possibilità di apertura, sempre nel rispetto degli obiettivi del comma 1.

3. La Giunta provinciale entro il 31 ottobre 2020, quale modalità ordinaria, modifica o integra la deliberazione prevista dal comma 2 acquisendo preventivamente il parere del consiglio delle autonomie locali, delle associazioni dei consumatori riconosciute a livello locale, delle associazioni datoriali del commercio e delle associazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello locale.

4. In occasione di grandi eventi o manifestazioni che richiamano un notevole afflusso di persone i comuni possono derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva per un massimo di diciotto giornate annue. I comuni acquisiscono il parere delle associazioni dei consumatori riconosciute a livello locale, delle associazioni datoriali del commercio e delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello locale in ordine alla programmazione di queste deroghe.

5. Quest'articolo non si applica a:

a) i soggetti e le attività indicati dagli articoli 2 e 27, comma 2, della legge provinciale 30 luglio 2010, n. 17 (legge provinciale sul commercio 2010);

b) gli esercizi commerciali interni ai campeggi, villaggi e complessi turistici e alberghieri che effettuano la vendita esclusivamente a favore delle persone alloggiate;

c) gli esercizi di vendita al dettaglio situati nelle aree di servizio lungo le autostrade, nelle stazioni ferroviarie, di autolinee e aeroportuali;

d) gli impianti di distribuzione automatica di carburante;

e) le ulteriori attività individuate dalla Giunta provinciale.

6. La violazione di quest'articolo è punita con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 200 a 1.200 euro e contestualmente con la sanzione amministrativa accessoria della sospensione dell'attività per un periodo da uno a sette giorni; in caso di recidiva la sanzione accessoria è raddoppiata. Per l'applicazione delle sanzioni si osserva la legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale); l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione o dell'ordinanza di archiviazione di cui all'art. 18 della legge n. 689 del 1981 nonché l'adozione della sanzione amministrativa accessoria spettano al comune territorialmente competente. Le somme riscosse ai sensi di questo comma sono introitate nel bilancio del comune competente.

6-bis. In prima applicazione per l'anno 2020, i comuni possono derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva per un massimo di dodici giornate, previo parere delle associazioni dei consumatori riconosciute a livello locale, delle associazioni datoriali del commercio e delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello locale in ordine alla programmazione di queste deroghe. L'art. 1, comma 4, si applica a decorrere dal 1° gennaio 2021».

2. In forza dell'art. 1, comma 2, della citata legge provinciale 3 luglio 2020, n. 4, la Giunta della Provincia Autonoma di Trento ha approvato la deliberazione 3 luglio 2020, n. 891, con la quale sono stati individuati i Comuni ad elevata intensità turistica o attrattività commerciale/turistica nei quali, in deroga, al divieto disposto al comma 1, «è ammessa l'apertura degli esercizi di vendita al dettaglio anche nelle giornate domenicali e festive». Nel novero dei Comuni di cui agli elenchi allegati alla deliberazione non è incluso né il Comune di Pergine Valsugana (TN) né il Comune di Civezzano (TN).



3. Il Consorzio Shop Center Valsugana è costituito dagli operatori commerciali che sono insediati nell'omonimo centro commerciale situato nel Comune di Pergine Valsugana (TN). Il Consorzio Cavalli è costituito dai proprietari di tutte le superfici a vocazione commerciale insediate nel centro commerciale «Europa» situato nel Comune di Civezzano (TN), gestite dallo stesso Consorzio, mentre Habitat Arredamenti di Cavalli Virginio S.r.l. costituisce una delle attività commerciali facenti capo al medesimo Consorzio Cavalli. Con i ricorsi, rubricati sub. RG. 110 e RG. 111, riuniti con ordinanza di questo Tribunale n. 34 del 2020, il Consorzio Shop Center Valsugana, nonché il Consorzio Cavalli e Habitat Arredamenti di Cavalli Virginio S.r.l. hanno rispettivamente instaurato l'odierna controversia.

4. In particolare, oggetto, di impugnativa è la deliberazione della Giunta provinciale n. 891 del 2020 già richiamata al punto 2, che approva gli elenchi dei comuni per i quali vige la deroga al divieto previsto nell'art. 1, comma 1 della legge provinciale n. 4 del 2020 senza peraltro includere nella deroga medesima il Comune di Pergine Valsugana (TN) ed il Comune di Civezzano (TN), nel cui territorio sono situati gli esercizi commerciali facenti capo ai ricorrenti. Pertanto, per l'effetto del complessivo quadro normativo ed attuativo sopra indicato, i ricorrenti medesimi non hanno facoltà di aprire al pubblico le attività commerciali nelle giornate domenicali e festive: situazione della quale si dolgono con i gravami oggetto di odierno scrutinio.

5. I ricorsi illustrano in premessa la localizzazione e le caratteristiche di ciascun centro commerciale, atte a valorizzare la peculiare e distinta vocazione turistica/commerciale del Comune di Pergine Valsugana e del Comune di Civezzano, viceversa disconosciute dal provvedimento impugnato, ed enfatizzano l'effetto discorsivo della concorrenza complessivamente derivante dalla norma di legge provinciale cui il provvedimento impugnato dà attuazione, con evidenza dell'elevato pregiudizio economico che grava sui ricorrenti. Quindi censurano la legittimità del provvedimento impugnato, avanzando i seguenti motivi di gravame:

«1) Nullità della deliberazione della Giunta provinciale di Trento n. 891/2020 per difetto assoluto di attribuzione (art. 21-*septies* della legge n. 241/1990). Inesistenza e conseguente inconfigurabilità di funzioni amministrative provinciali in materia di determinazione dei luoghi, dei giorni e degli orari di apertura degli esercizi commerciali situati in Provincia di Trento (art. 118 Cost.; articoli 10 e 11 del decreto legislativo n. 59/2010, emanato in attuazione della direttiva n. 2006/123/Ce; art. 3, comma 1, lett. *d-bis*), del decreto legge n. 223/2006, come modificato dall'art. 31, comma I, del decreto legislativo n. 201/2011; art. 1, comma II, del decreto-legge n. 1/2012). Illegittimità costituzionale dell'art. 1, della legge provinciale n. 4/2020 per contrasto con l'art. 117, comma 11, lett. *e*), anche in relazione agli articoli 41 e 120 della Costituzione, nonché gli articoli 4, 5 e 9 dello statuto Autonomia della Regione Trentino Alto Adige e della Provincia Autonoma di Trento). In subordine, illegittimità della deliberazione impugnata e conseguente annullabilità della stessa a fronte dei profili di violazione di legge che la contraddistinguono, in relazione a tutte le disposizioni normative sopra richiamate».

Con il primo motivo sub. I, si deduce la nullità della deliberazione impugnata per «difetto assoluto di attribuzioni amministrative in capo alla Provincia Autonoma di Trento in materia di individuazione dei luoghi, dei giorni e degli orari di apertura degli esercizi commerciali nella sola Provincia di Trento», ex art. 21-*septies* della legge 7 agosto 1990, n. 241, in quanto il complessivo ordinamento giuridico statale (costituito dal combinato disposto degli articoli 10, e 12 del decreto legislativo n. 59 del 2010, art. 31; commi 1 e 2, del decreto-legge n. 201 del 2011 - c.d. «Decreto Salva Italia», convertito nella legge n. 214 del 2011 — nonché art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 1 del 2012 c.d. «Decreto Cresci Italia», convertito in legge n. 27 del 2012), «esprime un divieto di fonte normativa di introdurre limiti agli orari ed ai giorni di apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali presenti in tutto il territorio italiano non derogabile in forza di prescrizioni legislative o regolamentari regionali» e, secondo quanto deciso dalla Corte costituzionale (citando, tra le altre, la sentenza n. 38 del 2013), in tesi dei ricorrenti, «a fronte dell'assenza di un potere legislativo regionale o provinciale di limitazione degli orari e dei giorni di apertura degli esercizi commerciali, sia parallelamente da escludere l'esistenza di potestà amministrative in materia», così come sarebbe confermato dalla giurisprudenza amministrativa.

Con il primo motivo sub. II, in via subordinata, si chiede l'annullamento dell'atto impugnato, previo riscontro, a tali fini, dell'incostituzionalità dell'art. 1, comma 1, della legge provinciale n. 4 del 2020, che, imponendo la chiusura domenicale e festiva degli esercizi commerciali al dettaglio, si pone in contrasto con il disposto dell'art. 117, comma 2, lettera *e*) della Costituzione, così come si chiede il riscontro ai fini della declaratoria di incostituzionalità, in via consequenziale, anche del comma 2 del medesimo articolo. Infatti, le richiamate norme statali sono espressione della competenza esclusiva del legislatore statale nella materia della «tutela della concorrenza» di cui all'anzidetta lettera *e*), avente natura trasversale, emanate anche nell'ottica di garantire l'uniforme accesso al mercato da parte degli operatori economici e dei consumatori, il quale risulterebbe, altrimenti, frustrato da una frammentata differenziazione della disciplina commerciale a livello regionale (o provinciale nel caso di specie). Inoltre, l'art. 31, comma 2, del decreto-legge n. 201 del 2011, così come gli articoli 10 e 12 del decreto legislativo n. 59 del 2010, costituiscono espressione di un principio generale dell'ordinamento nazionale nonché di norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, limiti ai quali il legislatore provinciale è vincolato (sentenze n. 299/2012, n. 38/2013, n. 104/2014, n. 98/2017), a norma dell'art. 4, 5 e 9 dello statuto di autonomia, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, con conseguente violazione anche del principio di libertà di iniziativa economica sottesa all'art. 41 della Carta Costituzionale e, quindi, del principio di eguaglianza solennemente



sancito dall'art. 3 della Costituzione. In ogni caso la potestà legislativa esercitata non appare giustificata, sempre nell'illustrazione del motivo di ricorso, «da concrete esigenze di tutela di valori costituzionali di livello pari a quelli di salvaguardia della garanzia di un'effettiva apertura concorrenziale e di una libertà di iniziativa economica, quali la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente (anche urbano) e dei beni culturali», non rilevandosi l'idoneità, a tal fine, delle generiche, irrazionali e pretestuose esigenze di salvaguardia delle «peculiarità socio-culturali» e «paesaggistico - ambientali».

Infine, il potere demandato alla Giunta provinciale di individuare i comuni in cui è operativa una deroga al divieto di apertura, assume i connotati di una «delega in bianco», senza la precisazione dei presupposti del potere, per contro necessari stante sente l'eccezionalità dell'attribuzione.

Violazione di legge (articoli 10, 11 e 12 del decreto legislativo n. 59/2010). Carattere «antieuropeo» del regolamento impugnato per contrasto con i principi desumibili dagli articoli 34 e 35 ed all'art. 56 del TFUE e dall'art. 41 Cost. Violazione di legge (art. 3, comma I, lett. d-bis), del decreto-legge n. 223/2006, come modificato dall'art. 31, comma I, del decreto legislativo n. 201/2011; art. 1, comma II, del decreto-legge n. 1/2012). Dovere di disapplicazione della legge provinciale n. 4/2020 per contrasto con gli articoli 34, 35 e 56 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea».

Con il secondo motivo di gravame è chiesto l'annullamento del provvedimento impugnato, in quanto, in tesi dei ricorrenti, sarebbero direttamente disapplicabili le norme provinciali citate, ove ritenute confliggenti con le disposizioni contenute negli articoli 34, 35 e 56 del vigente Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) in materia di libera circolazione di merci e servizi nel mercato comune, nonché con le disposizioni della direttiva 2006/123/CE (c.d. «Direttiva Bolkenstein») attuate nell'ordinamento italiano dagli articoli 10, 11 e 12 del decreto legislativo n. 59 del 2010, con conseguente, diretta violazione del diritto europeo da parte della delibera impugnata. «La disapplicazione della richiamata disposizione della legge provinciale n. 4/2020 implica, infatti, che l'unico parametro utilizzabile per verificare la legittimità del potere regolamentare esercitato dalla Giunta sia individuabile nel decreto legislativo n. 59/2010 e negli stessi principi di derivazione europea ad essa sottesi, con conseguente annullabilità dell'atto per palese violazione di legge».

«3) Eccesso di potere per difetto di istruttoria, conseguente travisamento della realtà, illogicità manifesta e carenza di motivazione o, comunque, perplessità della medesima, nonché contraddittorietà con precedenti provvedimenti che riconoscevano al Comune di Pergine Valsugana la natura di Comune turistico (va incidentalmente denotato quest'ultimo rilievo è introdotto solo con riguardo al ricorso proposto dal Consorzio Shop Center Valsugana sub. RG. 110 e che con esso si deduce la contraddittorietà con i precedenti provvedimenti che, viceversa avevano riconosciuto la rilevanza turistica del medesimo Comune di Pergine Valsugana); disparità di trattamento. Violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa e di legge (art. 1, comma II, della legge provinciale n. 4/2020)».

Con il terzo motivo di ricorso, espresso in via subordinata, si mira all'annullamento dell'atto impugnato, in quanto inficiato dall'illegittimo esercizio del potere affidato alla Giunta provinciale quanto ai criteri di individuazione della rilevanza turistica e commerciale dei comuni collocati nel territorio provinciale, con illegittima esclusione di quelli che costituiscono il territorio in cui sono insediati gli esercizi commerciali dei ricorrenti — Comune di Pergine Valsugana e di Civezzano — quale si desume dai plurimi profili di eccesso di potere, dagli evidenti *deficit* istruttori e di motivazione, con conseguente disparità di trattamento, e di violazione di legge, nonché mancando nella specie qualsivoglia bilanciamento degli interessi contrapposti.

6. La Provincia Autonoma di Trento si è costituita in giudizio e, con memoria depositata in data 5 settembre 2020, ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità dei ricorsi per mancata notificazione all'asserito, unico controinteressato in ciascuno di essi, rispettivamente da identificarsi — secondo la prospettazione della Provincia medesima — nel Comune di Pergine Valsugana e nel Comune di Civezzano; in subordine la stessa Provincia ha chiesto che i ricorsi siano respinti nel merito, in quanto infondati. In particolare, nella propria difesa l'Amministrazione provinciale chiarisce che, con la delibera impugnata e la legge provinciale n. 4 del 2020 — che ne costituisce il presupposto — essa ha inteso legittimamente operare, in conformità con quanto previsto dall'art. 41 della Costituzione «il migliore bilanciamento tra l'esercizio del diritto di iniziativa economica e i fini sociali», non sussistendo alcuna normativa europea che rechi la regola della liberalizzazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali o il divieto per gli Stati membri di introdurre una disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali, come confermato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 239 del 2016. La regolazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali è espressione della competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di commercio, le quali, pur incontrando un limite all'esercizio di questa potestà legislativa nella scelta del legislatore statale di liberalizzazione recata dall'art. 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011; tuttavia conservano la possibilità di valutare se intervenire a coordinare l'esercizio della libera iniziativa economica a fini di utilità sociale, ai sensi dell'art. 41, comma terzo della Costituzione. Ciò sarebbe espressamente consentito dall'art. 31, comma 2, del decreto-legge n. 201 del 2011 convertito con legge n. 214 del 2011, con riferimento al diritto di apertura di nuovi esercizi commerciali: disposizione che, in tesi della resistente, può essere estesa anche alle modalità di esercizio dell'attività commerciale «qualora vi sia la necessità di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali».



Nell'approfondimento delle proprie difese l'Amministrazione provinciale sostiene che il primo motivo di ricorso non può essere condiviso quanto alla censura di nullità della delibera della Giunta provinciale n. 891 del 2020, in quanto l'organo esecutivo ha esercitato un potere affidatogli espressamente dall'art. 1, comma 2, della legge provinciale n. 4 del 2020, e le ipotesi di nullità, per difetto assoluto di attribuzione, devono ritenersi eccezionali alla luce della giurisprudenza amministrativa. Nel merito della richiesta di sollevare l'incidente di costituzionalità; la Provincia Autonoma di Trento afferma di aver inteso esercitare la competenza legislativa primaria riconosciuta dall'art. 8, comma 1, nn. 3, 4 e 6, dello statuto speciale di autonomia, in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e culturale (3), usi e costumi locali (4), tutela del paesaggio (6). Nel dettaglio, il legislatore provinciale; con l'art. 1 della legge n. 4 del 2020, non avrebbe reintrodotta un generalizzato divieto di apertura festiva ma, stante le ampie possibilità di apertura ivi previste (commi 2, 4, 5 e 6-bis), un divieto di carattere residuale, e tanto varrebbe a distinguere la legge provinciale di Trento n. 4 del 2020 da quella della Provincia Autonoma di Bolzano oggetto di scrutinio nella sentenza della Corte costituzionale n. 38 del 2013. In secondo luogo, la regolazione provinciale introdotta, sarebbe giustificata da finalità sociali, riconducibili a valori protetti dalla Costituzione, da ritenere prevalenti secondo l'ordine di priorità dettato dalla stessa Carta costituzionale, così come sarebbe consentito dalle sentenze della Corte costituzionale (n. 38 del 2013). In particolare, in tesi della Provincia Autonoma di Trento: «L'identità culturale tradizionale propria della popolazione trentina e altoatesina è legata al rispetto di un principio di matrice religiosa, ma di radicamento sociale, del riposo domenicale e festivo, un principio che trova comunque conferma anche a livello nazionale, nella frequente coincidenza delle festività riconosciute dal Legislatore nazionale con le festività cristiane. Questo connotato proprio della tradizione culturale trentina imprime al tessuto urbano degli abitati, nelle giornate festive, una precisa immagine di quiete, di astensione dai commerci, essendo l'attività commerciale al dettaglio quella che, in quanto aperta alla frequentazione del pubblico, maggiormente incide, conformandolo, sul paesaggio, urbano o extra-urbano, che la ospita, a prescindere dalla frequentazione turistica o commerciale dello stesso. In questi termini il Legislatore provinciale, con l'introduzione del principio della chiusura domenicale degli esercizi commerciali, ha inteso «favorire la conservazione delle peculiarità socio-culturali e paesaggistico - ambientali». Che la chiusura domenicale degli esercizi commerciali rappresenti un'espressione radicata nella cultura della popolazione locale risulta ulteriormente dimostrato dal fatto che analoga regola si trova stabilita nella legislazione austriaca (§ 3 «Verkaufsstellen müssen zu folgenden Zeiten für geschäftlichen Verkehr mit Kunden geschlossen sein: 1. an Sonn und Feiertagen») oltre che nella legislazione federale tedesca (§ 5 «An Samstagen nach 18 Uhr, an Sonntagen, an Feiertagen und an Montagen bis 6 Uhr dürfen die Verkaufsstellen nur für Verkaufstätigkeiten offen gehalten werden, für die durch Verordnungen gemäß Abs. 2 bis 4 bestimmte Offenhaltezeiten festgelegt wurden»), ossia nella legislazione di quei territori ai quali le popolazioni della Regione speciale Trentina - Alto Adige risultano vicine per ragioni di comunanza di percorsi storici e istituzionali, oltre che di collaborazione per la valorizzazione del patrimonio culturale comune. Alla luce di queste considerazioni si deve concludere, che il Legislatore provinciale ex art. 41 della Costituzione, si è fatto carico di coordinare a fini sociali l'esercizio dell'attività commerciale, tutelando il proprio patrimonio culturale, all'interno del quale si iscrive il riconoscimento della chiusura domenicale e festiva degli esercizi commerciali, quale misura volta a non impedire il godimento del riposo settimanale congiuntamente ai propri cari, l'adempimento dei doveri di educazione dei figli, la tutela della famiglia, e, in generale, l'espressione della propria personalità in un contesto sociale rispettoso del patrimonio culturale tradizionale proprio della popolazione locale (valori questi riconducibili — come sopra visto — a diritti che la Costituzione pone in posizione prioritaria rispetto al diritto riconosciuto dall'art. 41 della Costituzione, come risulta evidente dall'ordine espositivo seguito dal Costituente), escludendosi, in tal senso, anche la violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Infondato è, altresì, il secondo motivo di ricorso in quanto la direttiva 2006/123/UE non contiene alcun divieto rivolto agli Stati membri di regolare gli Orari di apertura degli esercizi commerciali, conformemente alla giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia; la direttiva interviene invece allo scopo di rimuovere gli ostacoli all'esercizio del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi.

Da ultimo, sempre in tesi della Provincia resistente, anche il terzo motivo deve essere dichiarato inammissibile, in quanto mira alla sostituzione, del Giudice amministrativo all'Autorità amministrativa, nell'esercizio della propria discrezionalità. In ogni caso è comunque infondato, poiché la Giunta provinciale ha posto a giustificazione della propria decisione dati oggettivi idonei allo scopo di selezionare i comuni ad elevata intensità turistica o attrattività commerciale/turistica, e, i ricorrenti non sono stati in grado di dimostrarne, in tal senso, «la manifesta illogicità, la manifesta irragionevolezza, l'evidente sproporzionalità e il travisamento del fatto».

7. Alla camera di consiglio del 10 settembre 2020, con ordinanza 11 settembre 2020, n. 34, questo Tribunale ha sospeso il provvedimento impugnato «Considerata la fondatezza della domanda cautelare, sotto il profilo del *fumus boni iuris*, poiché questo Tribunale, come da decisione assunta nell'odierna camera di consiglio, intende sollevare la ai sensi dell'art. 23 della legge 11 febbraio 1953, n. 87, questione di legittimità costituzionale della legge provinciale 3 luglio 2020, n. 4, esposta anche nel motivo 1 sub. II degli atti introduttivi del presente giudizio, in quanto rilevante ai fini del decidere e non manifestamente infondata, per le ragioni che saranno esposte nella separata ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale».



8. Infine, con ordinanza 24 settembre 2020, n. 163, questo Tribunale, su istanza della Provincia Autonoma di Trento avanzata con ricorso rubricato sub R.G. n. 123/2020, ha reso i chiarimenti richiesti sulle modalità esecutive dell'ordinanza cautelare n. 34, ai sensi del combinato disposto degli articoli 112, comma 5 e 114, comma 5 del c.p.a., precisando «che la sospensione della deliberazione della Giunta provinciale n. 891 del 2020 disposta dalla medesima ordinanza cautelare n. 34 del 2020 opera essenzialmente “in parte qua”, ovvero “nel solo interesse delle parti ricorrenti”, con l'effetto che la misura consente solo alle medesime l'apertura domenicale e/o festiva degli esercizi commerciali» sino all'esito del giudizio costituzionale.

9. Ciò detto, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), con il presente atto questo Tribunale rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni dell'intero art. 1 della legge provinciale di Trento 3 luglio 2020, n. 4, che ritiene presentino profili di illegittimità costituzionale rispetto all'art. 117, commi 1 e 2 lett. e), della Costituzione.

Il Collegio rimette — altresì — alla Corte costituzionale il medesimo art. 1 della legge provinciale rilevando il contrasto della stessa con il combinato disposto degli articoli 4 e 8 dello statuto di autonomia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, per le motivazioni qui sviluppate nei successivi punti.

10. Le disposizioni dell'art. 1 della legge provinciale in questione sono, innanzitutto, rilevanti nel presente giudizio.

Invero, non sussistono le ragioni di inammissibilità del ricorso avanzate dall'Amministrazione intimata, in quanto nel provvedimento impugnato non si individua la sussistenza di contro-interessati cc.dd. «formali», poiché tali non possono considerarsi i Comuni di Pergine Valsugana e di Civezzano, cui si dirige espressamente la delibera della Giunta provinciale n. 891 del 2020, escludendoli dal novero dei comuni ad attrattività turistica: e ciò in quanto nei loro confronti non può rilevarsi la sicura sussistenza di un interesse qualificato alla conservazione dell'efficacia degli effetti del provvedimento impugnato e di natura uguale e contraria a quello dei ricorrenti. Viceversa, può semmai sussistere in capo ai comuni medesimi un interesse adesivo a quello dei ricorrenti, in termini di rilevanza turistica del comune, piuttosto che di interesse alla tutela della concorrenza ed ai conseguenti effetti sullo sviluppo economico della comunità amministrata. Inoltre, quanto ai contro-interessati sostanziali, i ricorsi sono stati comunque notificati, «in via cautelativa», ad almeno uno dei soggetti aventi un interesse contrapposto, individuati turisticamente negli esercizi commerciali che operano nei comuni contemplati a vario titolo nella delibera impugnata e nei quali vige, allo stato, la deroga alla chiusura domenicale e festiva degli esercizi, tra i quali sono stati scelti — per l'appunto, in via meramente cautelativa — quelli indicati in epigrafe. Non è altresì fondato il primo motivo di ricorso parte I, quand'anche ammissibile, che contesta, in termini gradatamente prioritari alla questione posta con la presente ordinanza, la nullità dell'atto impugnato per assoluto difetto di attribuzione in capo alla Provincia Autonoma di Trento, in quanto il potere di approvare la deliberazione oggi impugnata è espressamente affidato alla Giunta provinciale dall'art. 1, comma 2, della legge medesima.

Proprio in ragione del fatto che la delibera della Giunta provinciale n. 891 del 2020, oggetto di impugnativa, costituisce espressione del potere attribuito con il richiamato art. 1, comma 2, della legge provinciale n. 4 del 2020, l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata con riguardo alla medesima disposizione, e quella relativa all'art. 1, comma 1, presupposta, determina il venir meno delle disposizioni in base al quale è stata adottato il provvedimento impugnato.

11. Con riferimento al presupposto della non manifesta infondatezza; il Collegio ritiene violato anzitutto il parametro costituzionale costituito dall'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la materia della «tutela della concorrenza». Detta competenza, in tema di orari degli esercizi commerciali; è stata esercitata con l'art. 31, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) — convertito con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 -, che modifica l'art. 3, comma 1, lettera d-bis), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale) — convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 -, già introdotta dall'art. 35, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 — convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. Al riguardo l'art. 3, comma 1 citato, che costituisce la norma interposta, testualmente prevede: «1. Ai sensi delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi ed al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettere e) ed m), della Costituzione, le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni»: *omissis* «d-bis) il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio».

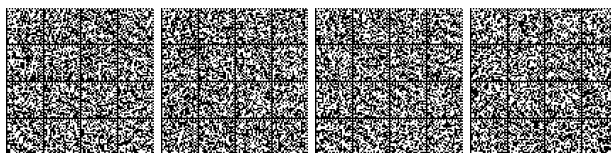


11.1 Anzitutto la portata della norma provinciale in questione, sopra testualmente trascritta, al contrario di quanto sostenuto dall'Amministrazione resistente, depone per il carattere generale del divieto di apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali al dettaglio, imposto all'art. 1, comma 1, della legge provinciale n. 4 del 2020. Infatti, le deroghe previste dai commi successivi, sia quelle demandate alla Giunta provinciale in relazione all'individuazione dei Comuni con connotazione turistica o turistico/commerciale, sia quelle affidate alla discrezionalità dei Comuni dai successivi commi 4 e 6-*bis*, così come da ultimo quelle stabilite nel comma 5, con riferimento ad attività puntualmente individuate, si caratterizzano come eccezioni rispetto alla regola generale, e tanto tenuto conto sia della discrezionalità della relativa attivazione, sia della specificità delle attività disciplinate al comma 5 del medesimo art. 1. In ogni caso l'orientamento della giurisprudenza costituzionale, come si vedrà, ha censurato anche norme regionali che prevedevano limitate eccezioni alle aperture domenicali (*cf.* sentenza n. 98 del 2017).

11.2. La Corte costituzionale ha da tempo stabilito che il tema degli orari degli esercizi commerciali afferisce alla materia del commercio (*cf.* sentenza n. 299 del 2012, nonché le sentenze e l'ordinanza ivi citate: n. 288 e n. 247 del 2010, ordinanza n. 199 del 2006) e ciò consente fin d'ora di ritenere infondata la tesi della Provincia Autonoma di Trento circa il presunto esercizio, con la legge provinciale oggi impugnata, delle attribuzioni previste dall'art. 8, comma 1, nn. 3, 4 e 6, dello statuto speciale di autonomia, in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e culturale (3), usi e costumi locali (4), tutela del paesaggio (6). Al riguardo deve precisarsi che lo statuto speciale di autonomia testualmente attribuisce alla Provincia autonoma di Trento una potestà legislativa concorrente in materia di commercio (art. 9, primo comma, numero 3), e che peraltro la revisione del titolo V, parte seconda, della Costituzione, ad opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha riconosciuto alle Regioni a statuto ordinario la competenza residuale nella stessa materia del commercio, dell'art. 117, comma quarto, salvo il «commercio con l'estero» che ricade espressamente in quella concorrente. Ciò comporta il riconoscimento anche alla Provincia Autonoma di Trento del medesimo tipo e ampiezza della potestà legislativa delle Regioni ordinarie con riferimento all'ambito materiale considerato, in forza dell'art. 10 della medesima legge costituzionale n. 3 del 2001, recante la cd. «clausola di applicazione della normativa più favorevole» (*cf.* punto 6.4 della sentenza della Corte n. 98 del 2017 e, quanto alle attribuzioni statutarie trentine, sentenza n. 183 del 2012).

11.3 Ciò significa che i limiti cui è soggetta la competenza legislativa della Provincia Autonoma di Trento, sono anzitutto quelli individuati dall'art. 117, comma 1 della Costituzione, il quale dispone espressamente che «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». Pertanto la competenza residuale del legislatore provinciale di Trento in materia di commercio non può che essere esercitata anche nel rispetto dell'art. 117, comma 2 lett. e) della Costituzione che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di «tutela della concorrenza».

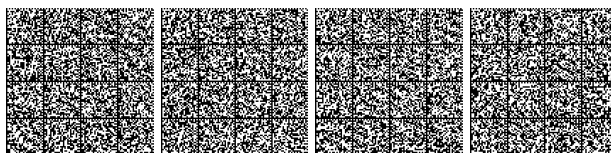
Al riguardo è parimenti consolidata la considerazione del carattere trasversale della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, qualificata come «materia-funzione» che, pur non individuando un preciso ambito materiale, tuttavia è idonea a costituire un limite all'esercizio delle competenze regionali (e, nel caso oggetto di scrutinio, provinciali) anche nelle materie di competenza esclusiva (o residuale) (*cf.* Corte cost., n. 272 del 2004) che la portano ad intrecciarsi inevitabilmente con una pluralità di competenze e ad escluderne un'applicazione circoscritta e delimitata (*cf.* Corte cost., n. 407 del 2002). Infatti la sentenza n. 299 del 2012 citata, e di cui meglio si dirà nei successivi punti, (punto 6.1 del Considerato in diritto) espressamente statuisce: «Per costante giurisprudenza costituzionale la nozione di concorrenza — di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. — «riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (ex multis: sentenze N. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007)»; 2) la materia «tutela della concorrenza», dato il suo carattere finalistico, non è una materia di estensione certa o delimitata, ma è configurabile come trasversale, «corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall'intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni (sentenze n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004)». Dalla natura trasversale della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza questa Corte ha tratto la conclusione «che il titolo competenziale delle Regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della suddetta competenza statale e che la disciplina statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni possono adottare in altre materie di loro competenza». Questa argomentazione è ripresa, poi, dal punto 3 della sentenza n. 38 del 2013 che dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma della Provincia Autonoma di Bolzano che escludeva il commercio al dettaglio nelle zone destinate ad attività produttive.



11.4 La Consulta, inoltre, ha riconosciuto espressamente nelle citate disposizioni della normativa dello Stato, specificamente rivolte alla eliminazione dei limiti agli orari di apertura degli esercizi commerciali, fin dallo scrutinio della legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, la corretta esplicazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza in quanto «la normativa statale volta all'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali, oltre ad attuare un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche a beneficio dei consumatori, favorisce «la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore. Si tratta, dunque, di misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale»» (cfr. sentenza n. 299 del 2012).

Quanto sopra esposto, è stato anche ribadito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 65 del 2013 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma limitativa dell'orario della Regione Veneto del tutto simile a quella oggetto dell'odierno scrutinio (cfr. *ivi* al paragrafo 2: «La questione relativa all'art. 3 della legge reg. n. 30 del 2011 è fondata. La norma impugnata detta una serie di rilevanti limitazioni e restrizioni degli orari e delle giornate di apertura e di chiusura al pubblico delle attività di commercio al dettaglio. Essa, infatti, prevede, che «Le attività di commercio al dettaglio possono restare aperte al pubblico in tutti i giorni della settimana dalle ore sette alle ore ventidue e osservano la chiusura domenicale e festiva. Nel rispetto di tali limiti, l'esercente può liberamente determinare l'orario di apertura e di chiusura del proprio esercizio». (comma 2); «Le attività di commercio al dettaglio derogano all'obbligo di chiusura settimanale e festiva di cui al comma 2 nel mese di dicembre, nonché, in via sperimentale, in ulteriori sedici giornate nel corso dell'anno, scelte dai comuni interessati entro il 30 novembre dell'anno precedente, sentite le organizzazioni di cui al comma 1 e favorendo la promozione di iniziative di marketing territoriale concertate con la piccola, media e grande distribuzione, finalizzate alla valorizzazione del tessuto commerciale urbano» (comma 4). Tali disposizioni si pongono in contrasto con la disciplina statale in materia di orari e giornate di apertura e chiusura degli esercizi commerciali e, in particolare, con l'art. 3, comma 1, lettera *d-bis*, del decreto-legge 14 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, così come modificato dall'art. 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, che ha stabilito che le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio; a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), e di somministrazione di alimenti e bevande siano svolte senza il limite del rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio. Tale ultima modifica è stata oggetto di impugnazione da parte di numerose Regioni che hanno lamentato la violazione della competenza legislativa residuale in materia di commercio ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. Questa Corte, con sentenza n. 299 del 2012, ha ritenuto non fondate le questioni di costituzionalità sollevate dalle Regioni ricorrenti, dovendosi inquadrare l'art. 31, comma 1; del decreto-legge n. 201 del 2011 nella materia «tutela della concorrenza». Ne consegue che l'art. 3 della legge regionale n. 30 del 2011 viola l'art. 117, secondo comma, lettera *e*, Cost.»).

Nello stesso senso, più di recente, la sentenza n. 98 del 2017, ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni della legge provinciale della Regione Friuli-Venezia Giulia che disponevano nei medesimi ambiti, con norme che si ritengono di portata meno limitativa rispetto a quella nella specie prevista dal legislatore provinciale, ed ha *ivi* richiamato l'omologa decisione riguardante un'analogha disposizione della legge della Regione Valle d'Aosta (sentenza n. 104 del 2014) (cfr. sentenza n. 98 del 2017, *ivi*: «Questa Corte, con la sentenza n. 299 del 2012, ha ritenuto no illegittima tale norma, (id est l'art. 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011) ascrivendola alla materia «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera *e*, Cost.). Successivamente, con la sentenza n. 239 del 2016, ha nuovamente valorizzato il principio di liberalizzazione, contenuto in detta norma interposta, che esonera gli esercizi commerciali dall'obbligo di rispettare gli orari e i giorni di chiusura. Peraltro, è opportuno rilevare che il contenuto precettivo dell'impugnato art. 1, coincide, per i profili qui rilevanti, con l'art. 4, della legge della Regione Autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, 25 febbraio 2013, n. 5, recante «Modificazioni alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12 (Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale)», dichiarato illegittimo da questa Corte con la sentenza n. 104 del 2014. In questa pronuncia è stato rimarcato che la normativa statale volta all'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali, oltre ad attuare un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche a beneficio dei consumatori, favorisce «la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore. Si tratta, dunque, di misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale» (sentenza n. 104 del 2014, che riprende le sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012). Queste considerazioni, che vanno qui ribadite, rendono



palese la fondatezza delle censure aventi ad oggetto l'impugnato art. 1, in quanto interviene nella disciplina delle giornate di apertura degli esercizi commerciali, ascrivibile appunto alla «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, della legge regionale n. 4 del 2016, che modifica l'art. 29, della legge regionale n. 29 del 2005).

11.5 Vero è che la Corte costituzionale ha pur sempre riconosciuto il permanere di una competenza del legislatore locale anche nei siffatti ambiti materiali di liberalizzazione (nella sentenza n. 98 del 2017; ad esempio, il giudice delle leggi afferma recisamente che «il riferimento alla tutela della concorrenza non può essere così pervasivo da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionale»), cui sono indirizzate anche le norme che eliminano le restrizioni di orario. Tuttavia, se è pacifico il riconoscimento della competenza regionale qualora indirizzata a consentire maggiori aperture alla concorrenza (*cf.* sentenza n. 288 del 2010), l'orientamento consolidato della giurisprudenza costituzionale, ad avviso del Collegio, non può portare al riconoscimento di uno spazio di competenza in termini limitativi (della concorrenza) in questo specifico ambito, ossia mediante disposizioni che riducono le possibilità di apertura degli orari medesimi (*cf.* sentenze già citate). Tale assunto è confermato, in particolare, dal punto 6.1. del considerato in diritto della sentenza n. 239 del 2016 che, se mostra aperture con riferimento al disposto dell'art. 31, comma 2, del decreto-legge n. 201 del 2011, non altrettanto sembra riconoscere con specifico riguardo alla disciplina degli orari. Vi si legge infatti: «In riferimento al citato comma 2 dell'art. 31, la Corte costituzionale (sentenza n. 104 del 2014) ha ritenuto che si tratta di un legittimo intervento del legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di concorrenza. Tuttavia, la disposizione non preclude ogni ulteriore intervento normativo regionale sul punto. Occorre, infatti, osservare che, a differenza di quanto avvenuto con riferimento agli orari degli esercizi commerciali, pure espressione della competenza statale a tutela della concorrenza, la legge dello Stato, non pone divieti assoluti di regolazione, né obblighi assoluti di liberalizzazione, ma, al contrario, consente alle Regioni e agli enti locali la possibilità di prevedere «anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi, attività produttive e commerciali», purché ciò avvenga «senza discriminazioni tra gli operatori» e a tutela di specifici interessi di adeguato rilievo costituzionale, quali la tutela, della salute, lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali».

11.6 Sotto altro profilo, la Corte costituzionale ha ammesso la possibilità che il legislatore statale detti una disciplina anche diversa rispetto a quella attualmente prevista dalla norma interposta (che, allo stato, sancisce un'illimitata facoltà di apertura al pubblico degli orari), come risulta dalla più volte richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 239 del 2016, la quale al paragrafo 3.5 della sua motivazione in diritto, afferma che «La totale liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali non costituisce una soluzione imposta dalla Costituzione, sicché lo Stato potrà rivederla in tutto o in parte, temperarla o mitigarla. Nondimeno, nel vigore del divieto di imporre limiti e prescrizioni sugli orari, stabilito dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva a tutela della concorrenza, la disciplina regionale che intervenga per attenuare il divieto risulta illegittima sotto il profilo della violazione del riparto di competenze». Tale argomentazione esclude implicitamente, o quantomeno non affronta espressamente, la sussistenza di specifici principi dell'ordinamento eurounitario che impongano l'introduzione della disciplina in materia di orari nei termini già attualmente previsti (come del resto confermato dall'esistenza di discipline in parte difformi nel panorama europeo). Tuttavia tale eventuale differente normazione è affidata al legislatore statale, si ritiene proprio in relazione agli effetti pro-concorrenziali che essa induce nel mercato interno a tutela dei consumatori e della libera circolazione di merci e servizi (*cf.* articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 226 del 2003).

11.7 Sotto altro profilo, la Provincia Autonoma di Trento ritiene di disporre competenza legislativa provinciale, che ha inteso esercitare, in questo specifico ambito, nel solco della tutela degli interessi declinati nel (diverso) comma 2, dell'art. 31, del decreto-legge n. 201 del 2011, che dispone: «2. Secondo la disciplina dell'Unione europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro il 30 settembre 2012, potendo prevedere al riguardo, senza discriminazioni tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad, aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali solo qualora vi sia la necessità di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali»; e ciò anche con riguardo all'apertura espressa dalla Corte nella sentenza già citata n. 98 del 2017, ove si legge, seppure — merita sottolineare — non con specifico riferimento ai limiti di orario - : «i principi di liberalizzazione presuppongono che le Regioni seguitino ad esercitare le proprie competenze in materia di regolazione delle attività economiche», sia pure «in base ai principi indicati dal legislatore statale» e consente «le regolamentazioni giustificate da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario» che siano «adeguate e proporzionate alle finalità pubbliche perseguite»,





così da «garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale e con gli altri principi costituzionali». In tale contesto, tuttavia, ritiene il Collegio che un'eventuale disposizione legislativa provinciale, ove anche ammissibile, dovrebbe rendere percepibile, in termini sufficientemente definiti, l'interesse, anche territoriale, che esige la tutela proposta e l'adeguatezza e proporzionalità della scelta operata. Tale Connotazione non si riconosce nella laconica previsione, che trovasi nell'*incipit* dell'art. 1, comma 1, della legge provinciale n. 4 del 2020 «Per favorire la conservazione delle peculiarità socio-culturali e paesaggistico - ambientali» che, stante la sua vaghezza e genericità, non vale, a giudizio del Collegio, ad identificare quelle esigenze di pubblico interesse e di pari rilievo costituzionale che possano costituire il fondamento della prerogativa che il legislatore provinciale ha inteso esercitare.

11.8 Sotto altro punto di vista, sempre ove fondata la tesi della Provincia autonoma di Trento circa la sussistenza di uno spazio all'autonomia legislativa provinciale nell'ambito della competenza prevista dall'art. 8, comma 1, nn. 3, 4 e 6, dello Statuto speciale di autonomia, in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e culturale (3), usi e costumi locali (4), nonché tutela del paesaggio (6), anche le predette attribuzioni incontrano comunque i limiti (più stringenti) previsti dall'articolo medesimo laddove richiama l'art. 4 del medesimo statuto (*cf.* sul punto la richiamata sentenza della Corte n. 38 del 2013 resa sulla legge provinciale di Bolzano; ivi «Alla resistente non giova il richiamo all'art. 8, n. 3, 5, 6, dello statuto di autonomia, che attribuisce alla Provincia Autonoma competenza primaria in tema (tra l'altro) di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, di urbanistica e piani regolatori nonché di tutela del paesaggio. Infatti, come lo stesso art. 8, comma primo, stabilisce, la potestà della Provincia di emanare norme legislative si esercita entro i limiti indicati dall'art. 4 della statuto medesimo, cioè «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali [...] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica»; e, come dianzi si è già rilevato, il disposto dell'art. 31, comma 2, del decreto-legge n. 201 del 2011, (poi convertito), deve essere ricondotto nell'ambito della tutela della concorrenza, rientrando nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e, Cost., norma in presenza della quale i titoli competenziali delle Regioni, anche a statuto speciale, in materia di commercio e di governo del territorio non sono idonei ad impedire l'esercizio della detta competenza statale (*ex multis*, sentenza n. 299 del 2012 citata, punto 6.1. del Considerato in diritto)).

12. Le considerazioni sopra svolte pongono la questione di legittimità costituzionale non solo dell'art. 1, comma 1 della legge provinciale n. 4 del 2020 ma, per conseguenza necessaria, anche del comma 2 — e del comma 3 correlato — del medesimo articolo, che demanda alla Giunta provinciale il compito di individuare «i comuni ad elevata intensità turistica attrattività commerciale/turistica nei quali è ammessa l'apertura degli esercizi di vendita al dettaglio anche nelle giornate domenicali e festive», nonché del comma 5, che *ab origine* sottrae al divieto le attività ivi individuate. È infatti evidente che il venir meno del primo comma dell'art. 1 priva di qualsiasi ragion d'essere anche i commi secondo, terzo e quinto del medesimo testo legislativo, stante l'effetto conseguente di liberalizzazione; e, ciò, dunque, anche in ragione della disciplina contenuta nell'art. 76, comma 5-*bis* della legge provinciale 30 luglio 2010; ne 17 recante — per l'appunto - «Disciplina dell'attività commerciale», che non è stata coordinata con la previsione della attuale legge provinciale n. 4 del 2020 e quindi rimane in vigore, rendendo per l'effetto applicabile la disciplina di liberalizzazione degli orari anche nel territorio provinciale, *cf.* precedenti sentenze di questo Tribunale n. 227, 228 del 2013.

13. Le ragioni poste a fondamento della ritenuta insussistenza della competenza provinciale esercitata con riguardo al comma 1 dell'art. 1 della legge provinciale n. 4 del 2020 si pongono, parimenti, anche relativamente ai successivi commi 4 e 6-*bis* che, in quanto consentono l'introduzione da parte dei Comuni di una disciplina derogatoria al generale divieto di apertura domenicale o festiva, devono ritenersi, a maggior ragione, non conformi all'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione.

14. Infine anche il comma 6, che dispone in ordine alle sanzioni correlate al mancato rispetto del divieto, deve intendersi affetto da illegittimità costituzionale derivata.

15. Per tutte le ragioni innanzi indicate, il Collegio ritiene non manifestamente infondata la seguente questione di legittimità costituzionale: «se le disposizioni dell'art. 1 della legge provinciale 3 luglio 2020, n. 4, siano costituzionalmente, illegittime, per contrasto con l'art. 117, comma 1 e 2 lett. e), della Costituzione oppure con i limiti all'esercizio della potestà normativa primaria della Provincia Autonoma di Trento nella materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e culturale (3), usi e costumi locali (4), nonché tutela del paesaggio (6); espressi dal combinato disposto degli articoli 8 e 4 dello Statuto di autonomia della Regione Trentino - Alto Adige / Südtirol, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670)».

16. Conseguentemente, va rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi del sopra citato art. 23, legge n. 87 del 1953, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge provinciale n. 4 del 2020 sopra circoscritta ed il giudizio va sospeso sino alla definizione del giudizio costituzionale.



P. Q. M.

*Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa della Regione Autonoma Trentino - Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale indicata in motivazione.*

*Sospende, per l'effetto, il presente giudizio fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.*

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

*Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente della Giunta provinciale e al Presidente del Consiglio provinciale della Provincia Autonoma di Trento.*

Così deciso in Trento nella camera di consiglio del giorno 10 settembre 2020, con l'intervento dei magistrati:

Fulvio Rocco, Presidente;

Carlo Polidori, consigliere;

Cecilia Ambrosi, consigliere, estensore.

*Il Presidente: ROCCO*

*L'estensore: AMBROSI*

20C00292

N. 176

*Ordinanza del 9 settembre 2020 del Tribunale di Lecce nel procedimento penale a carico di P. L.*

**Processo penale - Giudizio abbreviato - Richiesta di giudizio abbreviato subordinata ad una integrazione probatoria - Rigetto da parte del giudice per le indagini preliminari - Mancata previsione che l'imputato possa tempestivamente, nella fase dedicata alle questioni preliminari, riproporre la richiesta al giudice del dibattimento.**

– Codice di procedura penale, artt. 438, comma 6, e 458, comma 2.

## IL TRIBUNALE ORDINARIO DI LECCE

1ª SEZIONE PENALE

Nelle persone dei signori magistrati:

dott. Stefano Sernia, Presidente,

dott.ssa Maddalena Torelli, giudice,

dott.ssa Alessandra Sermarini, giudice,

all'udienza del giorno 9 settembre 2020, nel processo pendente nei confronti di P. L., sottoposto agli arresti domiciliari per questa causa, presente;

decidendo in ordine alla rinnovazione della richiesta di giudizio abbreviato condizionato all'acquisizione della documentazione relativa ad indagini difensive ed all'ascolto di un teste, avanzata alla presente udienza dalla difesa dell'imputato;

sentite le altre parti e ricevuto il parere favorevole del pubblico ministero che ha altresì articolato richiesta di ascolto di un teste a prova contraria;

sentite altresì le parti in ordine all'eventuale incostituzionalità dell'art. 438, comma 6 del codice di procedura penale, nella formulazione vigente a seguito della legge n. 33/2019, applicabile ai fatti commessi a partire dal 20 aprile 2019, ha emesso la seguente ordinanza.



L'imputato, medico psicologo del SSN, è citato a giudizio, a seguito di decreto che ne ha disposto il giudizio immediato, in relazione all'accusa di aver commesso in data 3 luglio 2019 atti sessuali violenti su una paziente a lui rivoltasi per cure; avanzò tempestivamente richiesta di giudizio abbreviato condizionato che il giudice per le indagini preliminari, a seguito di fissazione della prescritta udienza camerale, rigettò, ritenendo la richiesta (all'acquisizione della documentazione relativa ad indagini difensive ed all'ascolto di un teste) incompatibile con le caratteristiche del rito e non necessaria ai fini della decisione.

All'odierna udienza, in sede di trattazione delle questioni preliminari all'apertura del dibattimento, la difesa ha reiterato l'originaria istanza di rito abbreviato, ed il pubblico ministero ha espresso parere favorevole chiedendo prova contraria; le difese delle parti civili non hanno osservato nulla, limitandosi ad indicare l'esistenza di testi, nelle loro liste, di cui sarebbe stato necessario l'ascolto a prova contraria (così, di fatto, sollecitando l'esercizio dei poteri officiosi del tribunale di cui all'art. 441, comma 5 del codice di procedura penale).

Orbene, il tribunale osserva che, a mente della disciplina evincibile dall'attuale testo dell'art. 438 del codice di procedura penale, come modificato dalla legge n. 33/2019, applicabile ai fatti commessi a far data dal 20 aprile 2019 (e quindi anche al fatto per cui si procede, che sarebbe stato commesso in data 3 luglio 2019), l'istanza andrebbe rigettata, atteso che la sua riproponibilità al giudice del dibattimento non è più prevista, in quanto, sempre ai sensi del suddetto comma 6, essa può essere avanzata solo al giudice dell'udienza preliminare e sino al termine della formulazione delle conclusioni ai sensi degli articoli 421 e 422 del codice di procedura penale: di talché, deve ritenersi, non è possibile la sua riproposizione davanti al giudice del dibattimento, potendo, al più (ed in forza di eventuale applicazione analogica dell'art. 438, commi 2 e 6 del codice di procedura penale) detta richiesta essere riproposta davanti allo stesso giudice che ha emesso il decreto che ha disposto il giudizio immediato, e finché questi non abbia — rigettata l'originaria richiesta — disposto il rinvio a giudizio dell'imputato.

Non sfugge infatti al tribunale che l'art. 458, comma 2 del codice di procedura penale, nel disciplinare il giudizio abbreviato a seguito di giudizio immediato, richiami, dell'art. 438 del codice di procedura penale, solo i commi 3 (forme della richiesta di rito) e 5 (possibilità di richiedere il rito condizionandolo ad integrazioni probatorie), e non richiami invece il comma 6; tuttavia, osserva il tribunale, tale «silenzio» non appare essere il frutto di una volontaria esclusione dell'applicabilità degli altri commi, quanto piuttosto essere espressione della volontà del legislatore di ribadire l'applicabilità, anche nel caso della richiesta successiva a giudizio immediato, di norme della cui compatibilità si sarebbe potuto dubitare, attesa la loro novità, come quelle sulla possibilità di subordinare il rito ad integrazioni probatorie. Invero, a voler diversamente opinare, dovrebbe affermarsi che il rito abbreviato debba essere ammesso senza alcuna ordinanza (prevista dal non richiamato comma 4 dell'art. 438 del codice di procedura penale, e necessaria ad individuare il momento di decorrenza dei termini di fase della custodia cautelare), o che l'istante non possa contestualmente richiedere il rito abbreviato «semplice» per il caso in cui venga rigettata la richiesta di rito condizionata (come previsto dall'egualmente non richiamato art. 438, comma 5-bis del codice di procedura penale), con una inspiegabile disparità di trattamento rispetto all'ipotesi in cui l'istanza sia stata avanzata in udienza preliminare; così come dovrebbe ritenersi — inspiegabilmente — non applicabile il non espressamente richiamato art. 438, comma 6-ter del codice di procedura penale, che prevede che laddove il giudice dichiari inammissibile la richiesta di abbreviato, il giudice del dibattimento, all'esito del giudizio, possa sindacarne la decisione.

Appare quindi necessario affermare, specie nell'ottica di un'interpretazione costituzionalmente orientata, che nel giudizio abbreviato a seguito di decreto che disponga il giudizio immediato, trovino applicazione tutte le norme proprie del rito alternativo non incompatibili con la peculiarità dell'instaurazione a seguito di giudizio immediato, e che il momento di cui agli articoli 421 e 422 del codice di procedura penale, possa essere — *mutatis mutandis* — identificato con quello che immediatamente precede la decisione sul rinvio a giudizio a seguito di rigetto della richiesta di abbreviato condizionato.

Ciò detto, va poi osservato che anche la «sindacabilità» *ex post* della scelta del GIP/GUP, ad opera del giudice del dibattimento, è — nel testo vigente a seguito della ricordata novella, che ha introdotto il comma 6-ter — limitata al caso in cui la richiesta di giudizio abbreviato sia stata dichiarata inammissibile ai sensi dell'art. 438, comma 1-bis del codice di procedura penale, perché relativa a reati puniti con la pena dell'ergastolo.

Ne consegue che, in forza della normativa richiamata, la pronunzia del giudice per le indagini preliminari o del GUP che rigetti la richiesta di giudizio abbreviato condizionata risulta essere sottratta al sindacato di qualsiasi giudice, con grave compromissione del diritto di difesa dell'imputato, di cui la richiesta di un giudizio abbreviato condizionato è una delle possibili modalità di esercizio.

In particolare, osserva questo tribunale, già con la sentenza n. 169 del 2003 la Corte costituzionale aveva statuito che «sono costituzionalmente illegittimi gli articoli 438, comma 6 e 458, comma 2 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevedono che, in caso di rigetto della richiesta di giudizio abbreviato subordinata ad un'integrazione probatoria, l'imputato possa rinnovare la richiesta prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, ed il giudice possa disporre il giudizio abbreviato».



Questo tribunale condivide infatti l'osservazione che la mancata previsione di un sindacato giurisdizionale sul rigetto della richiesta del rito abbreviato, si risolve in un'irragionevole limitazione del diritto di difesa, non essendovi invece alcun ostacolo, nell'attuale disciplina del rito, all'introduzione di un simile sindacato, necessario ad assicurare integrità al diritto di difesa, nonché il rispetto dei criteri di economicità processuale propri del rito alternativo e peraltro coerenti col principio di cui all'art. 111 della Costituzione (si consideri, ad es., che il pubblico ministero ha chiesto l'esame di 8 testimoni; la p.c. di ulteriori 3 testimoni; la difesa dell'imputato di ben 24 testimoni).

La questione è quindi:

- a) rilevante, atteso che questo giudice deve applicare le norme di cui agli articoli 438, comma 6 e 458 del codice di procedura penale (che implicitamente richiama il primo), per decidere sulla richiesta della difesa;
- b) non manifestamente infondata, per le ragioni appena esposte.

*P. Q. M.*

*Il Tribunale ordinario di Lecce, visti gli articoli 1 della legge costituzionale n. 1/1948, 23 della legge n. 87/1953, 1 del decreto del Presidente della Corte costituzionale 21 luglio 2004;*

*Dichiara d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 438, comma 6 del codice di procedura penale e dell'art. 458, comma 2 del codice di procedura penale (che implicitamente richiama il primo), per contrasto con gli articoli 24 e 111 della Costituzione, nella parte in cui non prevedono che, nel caso in cui il giudice per le indagini preliminari rigetti la richiesta di giudizio abbreviato condizionato, l'imputato possa tempestivamente, nella fase dedicata alle questioni preliminari, riproporre la richiesta di rito alternativo al giudice del dibattimento, e che questo possa sindacare la decisione del giudice per le indagini preliminari ed ammettere il rito chiesto dall'imputato;*

*Ordina la notificazione della presente ordinanza al pubblico ministero, all'imputato, alle parti civili ed ai rispettivi difensori, ed al Presidente del Consiglio dei ministri, e la sua comunicazione ai presidenti dei due rami del Parlamento;*

*Dispone la successiva trasmissione della presente ordinanza e degli atti del procedimento, previa notifiche e comunicazioni di legge, ed unitamente alla prova dell'esecuzione di esse, alla Corte costituzionale;*

*Sospende il giudizio sino alla decisione della Corte costituzionale.*

*Manda alla Cancelleria per le comunicazioni e gli adempimenti di rito.*

Lecce, 9 settembre 2020

*Il Presidente, estensore: SERNIA*

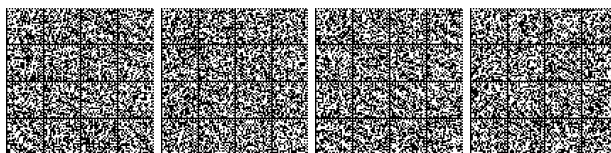
20C00293

N. 177

*Ordinanza del 5 ottobre 2020 del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Ravenna nel procedimento penale a carico di B. R.*

**Reati e pene - Sostituzione di pene detentive brevi nel limite di sei mesi - Determinazione dell'ammontare della pena pecuniaria - Criteri - Individuazione del valore giornaliero al quale può essere assoggettato l'imputato, da moltiplicare per i giorni di pena detentiva, che non può essere inferiore alla somma indicata dall'art. 135 del codice penale - Mancata previsione dell'applicazione dei criteri di ragguaglio di cui all'art. 459, comma 1-bis, del codice di procedura penale ovvero dei meccanismi di adeguamento di cui all'art. 133-bis del codice penale.**

- Legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), art. 53, comma 2.



## TRIBUNALE DI RAVENNA

## UFFICIO GIP/GUP

Questo Giudice per le indagini preliminari Tribunale ritiene di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 2, della legge 24 novembre 1981, n. 689, nella parte in cui prevede che, nel determinare l'ammontare della pena pecuniaria in sostituzione della pena detentiva di durata sino a sei mesi, il giudice individui il valore giornaliero, al quale può essere assoggettato l'imputato, da moltiplicare per i giorni di pena detentiva, in un valore giornaliero che non può essere inferiore alla somma indicata all'art. 135 del codice penale, pari ad euro 250,00, anziché fare applicazione dei criteri di ragguglio di cui al comma 1-bis dell'art. 459 del codice di procedura penale oppure potersi avvalere delle facoltà di cui al comma 2 dell'art. 133-bis del codice penale, per contrasto con gli articoli 3, comma 2 e 27, comma 3, della Costituzione.

*Rilevanza della questione*

Il sig. B., imputato nel procedimento penale n. 2310/2019 R.G.N.R. e n. 1874/2019 Giudice per le indagini preliminari, ha fatto opposizione avverso al decreto penale di condanna emesso dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Ravenna in data 24 giugno 2019, chiedendo l'applicazione della pena, ex articoli 444 e ss, codice procedura penale, con sostituzione della pena detentiva, pari a mesi due, giorni venti di reclusione, in quella pecuniaria, ex articoli 53 legge n. 689/81 e 135 del codice penale, senza il beneficio della sospensione condizionale.

La pena finale da applicare all'imputato B., per il reato di cui all'art. 22, comma 12, del decreto legislativo n. 286/1998, ascritto al medesimo, è, come si è visto, pari a mesi due, giorni venti di reclusione, oltre ad euro 2.222,22 di multa.

Detta pena detentiva dovrebbe essere sostituita, ex art. 53, legge n. 689/81, con la pena pecuniaria.

L'importo minimo della pena pecuniaria sostitutiva, dovendosi fare applicazione dei criteri di ragguglio di cui all'art. 135 del codice penale, al quale l'art. 53, comma 2, della legge n. 689/81 rinvia, sarà, pertanto, nel caso di specie, complessivamente, di euro 22.222,22.

Infatti, la pena detentiva di mesi due, giorni venti di reclusione, pari a giorni ottanta di reclusione, deve essere sostituita con una pena pecuniaria l'ammontare della quale sarà pari ad una somma determinata calcolando, come importo minimo giornaliero applicabile, tenendo conto delle condizioni economiche dell'imputato, un valore di euro 250,00 per ciascun giorno di pena detentiva da convertire, somma alla quale andrà, poi, aggiunto l'importo di euro 2.222,22 della multa, determinando, in tal modo, la somma complessiva di cui sopra, ottenuta applicando, come si è visto, i criteri minimi di ragguglio tra la pena detentiva e quella pecuniaria previsti dalla vigente disciplina di cui agli articoli 53, comma 2, legge n. 689/81 e 135 del codice penale.

Pertanto, nel caso di specie, la questione di legittimità costituzionale di che trattasi risulta indubbiamente rilevante, vertendo sull'irrazionalità della vigente disciplina normativa dei criteri di sostituzione delle pene detentive brevi in pene pecuniarie, per ritenuta violazione dei principi di uguaglianza sostanziale e razionalità di cui all'art. 3, comma 2, della Costituzione, nonché della finalità rieducativa cui la pena deve sempre tendere, sancita dall'art. 27, comma 3, della legge fondamentale, come meglio si illustrerà nel prosieguo.

*Non manifesta infondatezza della questione*

L'art. 53, comma 2, della legge n. 689/81 prevede che: «La sostituzione della pena detentiva ha luogo secondo i criteri indicati dall'art. 57. Per determinare l'ammontare della pena pecuniaria il giudice individua il valore giornaliero al quale può essere assoggettato l'imputato e lo moltiplica per giorni di pena detentiva. Nella determinazione dell'ammontare di cui al precedente periodo il giudice tiene conto della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare. Il valore giornaliero non può essere inferiore alla somma indicata dall'art. 135 del codice penale e non può superare di dieci volte tale ammontare. Alla sostituzione della pena detentiva con la pena pecuniaria si applica l'art. 133-ter del codice penale» (comma così sostituito dall'art. 4 della legge n. 134 del 2003).

L'art. 135 del codice penale, a sua volta, stabilisce: «Quando, per qualsiasi effetto giuridico, si deve eseguire un ragguglio fra pene pecuniarie e pene detentive, il computo ha luogo calcolando euro 250, o frazione di euro 250, di pena pecuniaria per un giorno di pena detentiva».

Il rinvio operato dall'art. 53, comma 2, della legge n. 689/81 all'art. 135 del codice penale, è un rinvio inequivocabilmente «mobile» e, pertanto, in seguito alla modifica della disposizione richiamata del codice penale ad opera dell'art. 3 della legge n. 94/2009, che ha innalzato il valore giornaliero minimo di calcolo per il ragguglio tra le pene pecuniarie e quelle detentive, portandolo dagli euro 38, o frazione di euro 38, agli attuali euro 250, o frazione di euro 250 di pena pecuniaria per un giorno di pena detentiva, attualmente anche una pena detentiva breve, come quella che si deve applicare nel caso di specie, della durata di mesi due, giorni venti di reclusione, dovrà essere sostituita dal giudice in una pena pecuniaria di importo non inferiore ad una somma considerevole, nel caso di specie pari ad euro 20.000,00, con la conseguenza che il meccanismo in questione è divenuto assai oneroso, tanto da essere stato trasformato, di fatto, in un privilegio per i



soli condannati abbienti. In tal modo, si ritiene, è stata introdotta, nell'ordinamento, una irragionevole discriminazione, in palese contrasto con i principi di uguaglianza sostanziale e ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, ma anche con la finalità rieducativa che la pena, ai sensi dell'art. 27, comma 3, della Costituzione, deve sempre avere.

D'altro canto, la stessa Corte costituzionale, chiamata, con la sentenza dell'11 febbraio 2020, n. 15, a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 135 del codice penale, a seguito della questione sollevata dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione terza penale, con ordinanza del 27 novembre 2018, pur dichiarando inammissibile la questione posta, in motivazione, ha rilevato come: «Il problema che fa da sfondo alle questioni sollevate è, invero, reale.

L'art. 53, comma 2, della legge n. 689 del 1981, nel prevedere la possibilità di sostituzione della pena detentiva nel limite dei sei mesi con la pena pecuniaria, stabilisce, tra l'altro, che «[p]er determinare l'ammontare della pena pecuniaria il giudice individua il valore giornaliero al quale può essere assoggettato l'imputato e lo moltiplica per i giorni di pena detentiva. Nella determinazione dell'ammontare di cui al precedente periodo il giudice tiene conto della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare. Il valore giornaliero non può essere inferiore alla somma indicata dall'art. 135 del codice penale e non può superare di dieci volte tale ammontare».

Ora, il tasso di ragguglio previsto dall'art. 135 del codice penale — già fissato dall'art. 1 della legge 5 ottobre 1993, n. 402 (Modifica dell'articolo 135 del codice penale: ragguglio fra pene pecuniarie e pene detentive), in 75.000 lire per ogni giorno di pena detentiva, poi convertite in 38 euro — è stato innalzato a 250 euro giornalieri per effetto della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica).

Tale aumento ha fatto sì che — in forza del richiamo all'art. 135 del codice penale contenuto nell'art. 53 della legge n. 689 del 1981, pacificamente considerato quale rinvio «mobile» — il valore giornaliero minimo della pena pecuniaria sostituita alla pena detentiva sia attualmente pari a 250 euro. Il risultato è stato quello di rendere eccessivamente onerosa, per molti condannati, la sostituzione della pena pecuniaria, sol che si pensi che ad esempio — il minimo legale della reclusione, fissato dall'art. 23 del codice penale in quindici giorni, deve oggi essere sostituito in una multa di almeno 3.750 euro, mentre la sostituzione di sei mesi di reclusione (pari al limite massimo entro il quale può operare il meccanismo previsto dall'art. 53, comma 2, della legge n. 689 del 1981,) dà a luogo a una multa non inferiore a 45.000 euro.

Ciò ha determinato, nella prassi, una drastica compressione del ricorso alla sostituzione della pena pecuniaria, che pure era stata concepita dal legislatore del 1981, — in piena sintonia con la logica dell'art. 27, terzo comma, della Costituzione — come prezioso strumento destinato a evitare a chi sia stato ritenuto responsabile di reati di modesta gravità di scontare pene detentive troppo brevi perché possa essere impostato un reale percorso trattamentale, ma già sufficienti a produrre i gravi effetti di lacerazione del tessuto familiare, sociale e lavorativo, che il solo ingresso in carcere solitamente produce. Con il conseguente rischio di trasformare la sostituzione della pena pecuniaria in un privilegio per i soli condannati abbienti: ciò che appare di problematica compatibilità con l'art. 3, secondo comma, della Costituzione, il cui centrale rilievo nella commisurazione della pena pecuniaria è stato da tempo sottolineato dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 131 del 1979).

E, ancora: «Le considerazioni poc'anzi svolte inducono, comunque questa Corte a formulare l'auspicio che il legislatore intervenga a porre rimedio alle incongruenze evidenziate (*supra*, 2.1.); nel quadro di un complessivo intervento — la cui stringente opportunità è stata anche di recente segnalata (sentenza n. 279 del 2019) — volto a restituire effettività alla pena pecuniaria, anche attraverso una revisione degli attuali, farraginosi meccanismi di esecuzione forzata e di conversione in pene limitative della libertà personale. E ciò nella consapevolezza che soltanto una disciplina della pena pecuniaria in grado di garantirne una commisurazione da parte del giudice proporzionata tanto alla gravità del reato quanto alle condizioni economiche del reo, e assieme di assicurarne poi l'effettiva riscossione, può costituire una seria alternativa alla pena detentiva, così come di fatto accade in molti altri ordinamenti contemporanei».

La Corte costituzionale, con la sentenza citata, pur concludendo per l'inammissibilità della questione sollevata, in quanto non vertente proprio sulla disposizione di cui all'art. 53 della legge n. 689/81, ha colto l'occasione per evidenziare come la sostituzione della pena detentiva con la pena pecuniaria sia diventata eccessivamente onerosa per molti condannati: basti pensare, ad esempio, che il minimo legale della reclusione, fissato dall'art. 23 del codice penale in quindici giorni, deve oggi essere sostituito in una multa di importo minimo pari ad euro 3.750,00, mentre la sostituzione della pena di mesi sei di reclusione (pari al limite massimo entro il quale può operare il meccanismo previsto dall'art. 53, comma 2, della legge n. 689 del 1981,) dà a luogo ad una multa di importo non inferiore ad euro 45.000,00. Questo ha determinato nella prassi — si osserva nella pronuncia — «una drastica compressione del ricorso alla sostituzione della pena pecuniaria, che pure era stata concepita dal legislatore del 1981, — in piena sintonia con la logica dell'art. 27, terzo comma, della Costituzione — come prezioso strumento destinato a evitare a chi sia stato ritenuto responsabile di reati di modesta gravità di scontare pene detentive troppo brevi perché possa essere impostato un reale percorso trattamentale, ma già sufficienti a produrre i gravi effetti di lacerazione del tessuto familiare, sociale e lavorativo, che il solo ingresso in carcere solitamente produce». Non è dunque affatto peregrino il rischio di «trasformare la sostituzione della pena pecuniaria in un privilegio per i soli condannati abbienti: ciò che appare di problematica compatibilità con l'art. 3, secondo comma, della Costitu-



zione, il cui centrale rilievo nella commisurazione della pena pecuniaria è stato da tempo sottolineato dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 131 del 1979)». Da qui, «l'auspicio che il legislatore intervenga a porre rimedio alle incongruenze evidenziate [...] nel quadro di un complessivo intervento — la cui stringente opportunità è stata anche di recente segnalata (sentenza n. 279 del 2019) — volto a restituire effettività alla pena pecuniaria, anche attraverso una revisione degli attuali, farraginosi meccanismi di esecuzione forzata e di conversione in pene limitative della libertà personale.

Si ritiene, pertanto, che la vigente disciplina in materia di sostituzione delle pene detentive brevi con le pene pecuniarie di cui all'art. 53, comma 2, della legge n. 689/81, che rimanda ai criteri stabiliti dall'art. 135 del codice penale, sia in palese contrasto con i fondamentali principi di uguaglianza sostanziale e ragionevolezza di cui all'art. 3, comma 2, della Costituzione, nonché con la finalità rieducativa cui «le pene», e pertanto anche la pena pecuniaria, devono sempre tendere, secondo il disposto dell'art. 27, comma 3, della Carta costituzionale.

D'altra parte, non è praticabile, nella materia di che trattasi, un'interpretazione della vigente disciplina costituzionalmente orientata, anche in ragione dell'intervenuta modifica dell'art. 53, comma 2, della legge n. 689/81 ad opera dell'art. 4 della legge n. 134/2003. La norma, infatti, prima della modifica in questione, nella parte finale disponeva: «Alla sostituzione della pena detentiva con la pena pecuniaria si applicano altresì gli articoli 133-*bis*, secondo comma, e 133-*ter* del codice penale».

Attualmente, invece, l'art. 53, comma 2, della legge n. 689/81 richiama soltanto l'art. 133-*ter* del codice penale, in materia di rateizzazione della pena pecuniaria.

L'art. 133-*bis*, 2° comma, del codice penale, che, prima della modifica apportata dall'art. 4 della legge n. 134/2003, si applicava in materia di conversione della pena detentiva breve in pena pecuniaria prevede che: «Il giudice può aumentare la multa o l'ammenda stabilite dalla legge sino al triplo o diminuirle sino ad un terzo quando, per le condizioni economiche del reo, ritenga che la misura massima sia inefficace ovvero che la misura minima sia eccessivamente gravosa».

In tal modo era consentito, al giudice, di adeguare, nel caso concreto, realmente l'ammontare della pena pecuniaria applicata in sostituzione di quella detentiva alle condizioni economiche effettive del reo, potendo aumentarla oppure ridurla sino ad un terzo, nel caso in cui la misura minima fosse eccessivamente gravosa, in tal modo consentendo di rispettare i criteri di uguaglianza sostanziale e ragionevolezza, nonché il finalismo rieducativo della pena irrogata.

Il rinvio all'art. 133-*bis* del codice penale, tuttavia, come si è visto, è stato espunto, per cui il giudice non dispone, nella prassi, di uno strumento che gli consenta di adeguare l'ammontare della pena pecuniaria da applicare alle condizioni economiche effettive del reo.

Si ritiene, ancora, che il criterio di ragionevolezza ed il principio di uguaglianza sostanziale, oltre alla finalità rieducativa cui le pene devono sempre tendere impongano che, anche nel caso di sostituzione della pena detentiva breve con quella pecuniaria ai sensi dell'art. 53, comma 2, della legge n. 689/81, si faccia applicazione dei medesimi criteri di cui all'art. 459, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, dettati in materia di decreto penale di condanna, oppure si consenta al giudice di applicare i meccanismi di adeguamento di cui all'art. 133-*bis* del codice penale;

*P. Q. M.*

*Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 2, della legge n. 689/1981, nella parte in cui non prevede che, nel determinare l'ammontare della pena pecuniaria in sostituzione della pena detentiva di durata sino a sei mesi, il giudice individui il valore giornaliero al quale può essere associato l'imputato, da moltiplicare per i giorni di pena detentiva, in un valore giornaliero che non può essere inferiore alla somma indicata all'art. 135 del codice penale, pari ad euro 250,00, anziché fare applicazione dei criteri di ragguaglio di cui all'art. 459, comma 1-bis, del codice penale ovvero poter fare applicazione dei meccanismi di adeguamento di cui all'art. 133-bis del codice penale, per ritenuto contrasto con gli articoli 3, comma 2 e 27, comma 3, della Costituzione.*

*Sospende il presente procedimento nei confronti di B. R.*

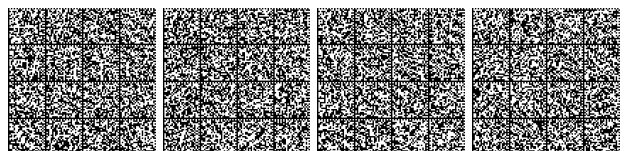
*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché, ove ne ravvisi i presupposti, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 53, comma 2, legge n. 689/1981, nella parte indicata.*

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti della due camere del parlamento.*

*Manda la cancelleria per gli adempimenti*

Ravenna, 5 ottobre 2020

*Il Giudice: BOSI*



N. 178

Ordinanza del 19 novembre 2019 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Selva srl c/Comune di Marino e Regione Lazio.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Modifica della perimetrazione del Parco regionale dell'Appia Antica - Ampliamento e applicazione delle misure di salvaguardia, di cui all'art. 8, comma 3, lettera r), della legge regionale n. 29 del 1997, che vietano qualsiasi attività edilizia per zone di rilevante interesse naturalistico, paesaggistico e culturale con inesistente o limitato grado di antropizzazione.**

– Legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale), art. 7.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

### PER IL LAZIO

#### SEZIONE SECONDA QUATER

Ha pronunciato la presente Ordinanza sul ricorso numero di registro generale 6745 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da Selva S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Vinti, Manuela Teoli e Angelo Buongiorno, con domicilio digitale come da Pec da registri di Giustizia;

Contro il Comune di Marino, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Elisa Scotti, con domicilio digitale come da Pec da registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Lungotevere dei Mellini n. 24;

La Regione Lazio, non costituita in giudizio;

per l'esecuzione della sentenza del T.A.R. Lazio - Sede di Roma - sezione II-*quater*, depositata in data 23 gennaio 2018, n. 839/2018, con cui è stata accertata l'illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione comunale in merito alla presentazione della nota qualificata come Programma integrato di intervento «Selva», del 26 maggio 2016, prot. n. 0026543, ed è stato altresì ordinato al Comune di Marino di provvedere espressamente sulla richiesta della società ricorrente, nel termine di novanta giorni dalla notificazione o dalla comunicazione in via amministrativa della sentenza;

nonché per l'annullamento e/o la dichiarazione di nullità

della nota del Comune di Marino del 24 aprile 2018, prot. n. 0022900/2018;

della deliberazione del consiglio comunale n. 2 del 28 febbraio 2018, pubblicata nell'albo pretorio dall'8 marzo 2018 al 23 marzo 2018;

di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Selva S.r.l. il 4 gennaio 2019, per l'annullamento:

del provvedimento di ampliamento del parco dell'Appia Antica *ex art. 7*, legge regionale 22 ottobre 2018, n. 7, e per le misure di salvaguardia applicate in ragione dello stesso;

di ogni altro provvedimento attuativo, ancorché non noto, ivi comprese la ripermetrazione del territorio del parco e/o la determinazione comunale sulla domanda di approvazione del Programma integrato di intervento «Selva» proposto dalla ricorrente;

nonché per il risarcimento dei danni patiti e patienti causati dal silenzio inadempimento e dal mancato tempestivo esercizio da parte del Comune di Marino del potere di approvazione del Programma integrato di intervento «Selva» proposto dalla ricorrente.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Marino;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 19 luglio 2019 la dott.ssa Emanuela Loria e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;





Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

1. Con il ricorso in epigrafe, notificato il 22 maggio e depositato il 5 giugno 2018, la società ricorrente si doleva per l'elusione della esecuzione della sentenza n. 839 di questa stessa Sezione emessa il 23 gennaio 2018, con cui è stata accertata l'illegittimità del silenzio serbato dall'amministrazione comunale in merito alla presentazione della nota qualificata come Programma integrato di intervento «Selva», del 26 maggio 2016, prot. n. 0026543, ed è stato ordinato al Comune di Marino di provvedere espressamente sulla richiesta della società ricorrente, nel termine di novanta giorni dalla notificazione o dalla comunicazione in via amministrativa della sentenza stessa; parte ricorrente, in via subordinata e per il caso in cui non fosse possibile ordinare l'esecuzione del citato provvedimento giurisdizionale, chiedeva di vedere annullate o dichiarate nulle la nota del Comune di Marino del 24 aprile 2018, prot. n. 0022900/2018, la deliberazione del consiglio comunale n. 2 del 28 febbraio 2018, pubblicata nell'albo pretorio dall'8 marzo 2018 al 23 marzo 2018, oltre ad ogni ulteriore atto presupposto, connesso e/o consequenziale.

2. In punto di fatto, parte ricorrente premetteva:

di essere proprietaria di un immobile sito nel territorio del Comune di Marino, in via Pier Giorgio Frassati;

di avere presentato, per questo immobile, in data 20 febbraio 2007, prot. n. 8278, una proposta di Piano urbanistico attuativo, relativo alle zone B6 - C4 - F3 - F8 site nella località S. Maria delle Mole, su cui si erano espressi positivamente l'AUSL Roma H con nota del 14 settembre 2007 e la Regione Lazio con nota del 7 novembre 2008, prot. n. D2/2S/05/19674;

che in ordine a tale proposta, consistente in un Piano di lottizzazione convenzionata, era intervenuta l'approvazione del comune resistente con la delibera di consiglio comunale del 27 novembre 2008, n. 67;

che a seguito della sottoscrizione di un protocollo d'intesa tra il medesimo comune e la Regione Lazio, in data 14 giugno 2011, è stato necessario far ripartire l'*iter* del piano;

di avere ripresentato la proposta, in data 26 maggio 2016, prot. n. 26543, qualificandola come Programma integrato di intervento;

che il comune non ha provveduto ad adottare nessun provvedimento relativamente al suddetto programma integrato, né ha dato riscontro alla nota di sollecito inoltrata in data 2 agosto 2017;

di avere adito il T.A.R. (ricorso R.G. n. 9569/2017), evidenziando che il mancato riscontro della proposta viola direttamente l'art. 4, comma 1, legge regionale 26 giugno 1997, n. 22, sostituito dall'art. 11, comma 1, legge regionale 11 agosto 2009, n. 21, il quale recita: il «Comune adotta i programmi integrati di cui all'art. 3, presentati da soggetti pubblici o privati, entro il termine di sessanta giorni dalla data di presentazione, ovvero di novanta giorni, qualora siano in variante allo strumento urbanistico generale»;

il ricorso è stato accolto con la sentenza sopracitata di questa sezione 23 gennaio 2018, n. 839/2018, il cui dispositivo ha espressamente impartito al comune l'ordine di provvedere entro novanta giorni dalla comunicazione della sentenza, avvenuta ad opera della segreteria a tutte le parti in data 24 gennaio 2018;

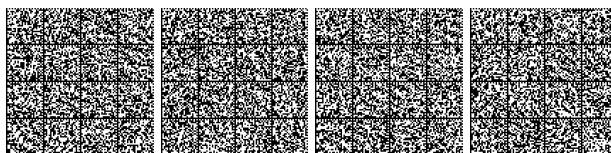
alla scadenza di tale termine, il comune ha trasmesso la nota del 24 aprile 2018, con cui ha comunicato che «con delibera di consiglio comunale n. 2 del 22 febbraio 2018 l'Amministrazione comunale ha sospeso gli effetti del protocollo di intesa sottoscritto tra la Regione Lazio e il Comune di Marino il 14 giugno 2011 e contestualmente avviato le procedure per la sospensione dell'efficacia dei programmi integrati di intervento approvati in conseguenza del suddetto protocollo di intesa. Risulta pertanto evidente che fino al perdurare della sospensiva del protocollo di intesa del 14 giugno 2011 il programma di intervento "Selva", in attuazione del suddetto protocollo di intesa, sarà improcedibile» e ha invitato altresì la ricorrente «a dare attuazione al medesimo protocollo di intesa facendosi parte diligente con l'Amministrazione regionale a tal fine predisponendo quanto necessario».

3. La ricorrente, ritenendo illegittimi il comportamento e l'attività provvedimentale dell'Amministrazione comunale, che ha dichiarato improcedibile la domanda di approvazione del Print che la riguarda, li ha censurati con una pluralità di motivi.

4. La ricorrente ha chiesto, in caso di conversione del rito, da rito sul silenzio a rito ordinario, di considerare le censure svolte al punto precedente quali vizi autonomi di legittimità.

In aggiunta, ha formulato ulteriori doglianze, che vizierebbero comunque i provvedimenti impugnati in via diretta e autonoma.

5. Si è costituito in giudizio il Comune di Marino, resistendo al ricorso e depositando apposita documentazione e memoria, con la quale ha chiesto il rigetto dell'impugnativa in quanto inammissibile, improcedibile e comunque infondata nel merito.



6. In data 4 gennaio 2019 parte ricorrente ha depositato motivi aggiunti a mezzo dei quali ha impugnato il provvedimento di ampliamento del parco dell'Appia Antica ai sensi dell'art. 7, legge regionale 22 ottobre 2018, n. 7 e le misure di salvaguardia applicate in ragione dello stesso, nonché tutti i provvedimenti attuativi, ivi compresa l'eventuale ripermetrazione del parco e/o la determinazione comunale sulla domanda di approvazione del Programma integrato di interventi «Selva» proposto dalla ricorrente.

Ha formulato, altresì, domanda di risarcimento dei danni causati dal silenzio inadempiamento e dal mancato tempestivo esercizio da parte del Comune di Marino del potere di approvazione del Programma integrato di intervento che la riguarda. Infatti, nelle more dell'esecuzione della sentenza del T.A.R. Lazio del 23 gennaio 2018, n. 839, è intervenuto l'ampliamento del parco dell'Appia Antica che interessa, tra le altre, anche l'area per cui è causa di proprietà della ricorrente.

All'ampliamento del perimetro del parco, disposto con l'art. 7, comma 1, della legge regionale 22 ottobre 2018, n. 7, pubblicato nel Bollettino Ufficiale Lazio 23 ottobre 2018 ed entrato in vigore, ai sensi dell'art. 89 della medesima legge regionale n. 7/2018, in data 24 ottobre 2018, è stata, altresì, collegata, dal comma 2 dello stesso art. 7, l'applicazione delle misure di salvaguardia «di cui all'art. 8 della legge regionale n. 29/1997 per le zone A, di cui all'art. 7, comma 4, lettera a), n. 1 della medesima legge regionale».

Tra l'altro, tali misure vietano, secondo quanto disposto dal citato art. 8, comma 3, lettera r), «qualsiasi attività edilizia nelle zone territoriali omogenee C), D), ed F) di cui all'art. 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968 del Ministro per i lavori pubblici, ad eccezione degli interventi di cui all'art. 3, comma 1, lettere a), b), c) e d), del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, purché non siano in contrasto con le finalità di cui all'art. 2 e fermo restando quanto previsto dall'art. 11, comma 3, della legge n. 394/1991». Il comprensorio in questione attualmente ricade in parte in zona B6, disciplinata dall'art. 30 delle N.T.A. del P.R.G., in parte in zona C4, disciplinata dall'art. 31 delle N.T.A. del P.R.G., in parte in zona F3, disciplinata dall'art. 36 delle N.T.A. del P.R.G. e, in parte, in zona F8 disciplinata dall'art. 37 delle N.T.A. del P.R.G.; nelle zone urbanistiche in cui ricade gran parte del progetto presentato dalla ricorrente è pertanto vietata la nuova edificazione.

5. Avverso tale nuovo atto di perimetrazione, la ricorrente propone i seguenti motivi aggiunti di ricorso:

I. Violazione dei principi di imparzialità, legittimo affidamento, proporzionalità, eccesso di potere per sviamento e ingiustizia manifesta. Eccezione di incostituzionalità della norma presupposta per violazione dell'art. 3 della Costituzione e del principio di ragionevolezza.

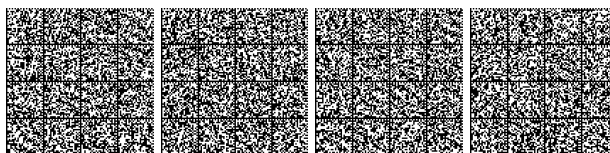
L'art. 7, legge regionale n. 7/2018 costituirebbe il tipico esempio di legge provvedimento che ricorre quando con una previsione di contenuto particolare e concreto si incide su un numero limitato di destinatari, attraendo alla sfera legislativa quanto è normalmente affidato all'autorità amministrativa (Corte costituzionale, 9 febbraio 2018, n. 24; 19 maggio 2017, n. 114; 3 ottobre 2016, n. 214).

Secondo la parte ricorrente, a valle dell'art. 7, legge regionale n. 7/2018 deve necessariamente configurarsi un provvedimento amministrativo implicito di tipo esecutivo volto a modificare la precedente determinazione amministrativa costituita dal perimetro di operatività del parco e soprattutto volto ad introdurre le misure di salvaguardia, i cui effetti provvedimentali sono immediati e indiscutibili.

Nel caso di specie la volontà dell'Amministrazione regionale sarebbe inequivocabile, così come lo sarebbe l'effetto di includere alcuni terreni nella tutela prevista per il parco dell'Appia Antica, in particolare facendo scattare sugli stessi l'effetto delle misure di salvaguardia e la conseguente inedificabilità.

Inoltre il provvedimento implicito sarebbe privo di motivazione, che è richiesta per questo tipo di misure di perimetrazione dall'art. 8, legge regionale 6 ottobre 1997, n. 29, cui fa espressamente rinvio il citato art. 7, comma 2, legge regionale n. 7/2018. Questa norma prevede chiaramente che il Presidente della giunta regionale, sui terreni individuati come meritevoli di tutela ma per cui non sia ancora intervenuta la disciplina pianificatoria, possa eccezionalmente imporre le misure di salvaguardia «qualora vengano ravvisate o accertate situazioni di grave pericolo o di danno ambientale relativamente ad aree naturali da proteggere». - Per imporre le misure di salvaguardia in attesa che venga dettata l'effettiva disciplina definitiva contenuta nel piano del parco, è pertanto indispensabile procedere ad una rigorosa verifica della presenza di situazioni di rischio.

Nel caso di specie, la norma che ha introdotto l'ampliamento rinviando alla futura pianificazione che verrà redatta dall'ente parco non ha fornito nessun tipo di motivazione, con l'effetto che il provvedimento implicito si trova ad essere sprovvisto di quello che la normativa richiamata richiedeva invece espressamente. Il *tertium comparationis* costituito dalle misure di salvaguardia, cui fa rinvio la stessa norma che ha ampliato il parco, prevede una verifica di situazioni di rischio che nel caso di specie la legge regionale avrebbe irragionevolmente escluso, in patente contrasto con l'art. 3 della Costituzione e con il principio di ragionevolezza che ne è l'inevitabile corollario.



II. La ricorrente spiega, inoltre, domanda di risarcimento dei danni e sottopone al Collegio il vaglio della questione di legittimità costituzionale del precepto dell'art. 7, comma 2, legge regionale n. 7/2018, che impone le misure di salvaguardia, cui fa rinvio la stessa norma che ha ampliato il parco; secondo la prospettazione della ricorrente la disposizione della cui legittimità costituzionale si dubita, avrebbe dovuto prevedere una verifica di situazioni di rischio che nel caso di specie la predetta legge regionale ha invece irragionevolmente escluso, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione e con il principio di ragionevolezza che ne è l'inevitabile corollario.

L'omessa ingiustificata predetta verifica delle situazioni di rischio (tanto più in una zona come quella che ci occupa pressoché completamente urbanizzata) costituirebbe una scelta illegittima ed in contrasto con la Costituzione.

6. Ha replicato alle censure prospettate il Comune di Marino, depositando apposita documentazione.

7. Ha controreplicato, in vista della pubblica udienza la parte ricorrente con memoria del 28 giugno 2019.

8. All'udienza pubblica del 19 luglio 2019, la causa è stata riservata per la decisione (e decisa nella Camera di consiglio riconvocata del 1° ottobre 2019).

9. Il Collegio rileva preliminarmente che il ricorso introduttivo è stato inizialmente proposto ai sensi degli articoli 112 e 117 c.p.a. e a valere anche eventualmente come ricorso ordinario per l'annullamento degli atti e dei provvedimenti specificatamente indicati in epigrafe; in effetti, a seguito della proposizione del ricorso per l'ottemperanza della sentenza di questa stessa sezione 23 gennaio 2018, n. 83/2018, il Comune di Marino si è espresso formulando le proprie determinazioni, facendo venire meno, in tal modo, la situazione di silenzio e/o di inottemperanza della sentenza sopra indicata.

Si è pertanto convertita l'azione proposta dalla ricorrente da azione ai sensi degli articoli 112 e 117 c.p.a. in azione ordinaria ai sensi dell'art. 32, comma 2 c.p.a., con la fissazione dell'udienza di merito della causa.

10. Nel caso all'esame la vicenda giuridico-amministrativa si è sviluppata in modo parzialmente diverso rispetto a quanto è avvenuto negli ulteriori casi interessati dagli altri Print e i cui atti e provvedimenti sono stati impugnati con i ricorsi RR.GG. 7618/2018, 6412/2018, 6533/2018, 7064/2018.

Infatti, a seguito della citata sentenza n. 839/2018 del 23 gennaio 2018, che ha dichiarato l'illegittimità del silenzio serbato dall'amministrazione sulla domanda della ricorrente formulata con la nota del 26 maggio 2016, prot. n. 0026543, l'Amministrazione comunale ha dichiarato improcedibile il Programma integrato di intervento «Selva», a seguito della sospensione del protocollo d'intesa con delibera n. 2 del 22 febbraio 2018, senza che lo stesso sia mai stato approvato né che sia stata sottoscritta la Convenzione urbanistica.

È quindi intervenuta la legge regionale Lazio 22 ottobre 2018, n. 7, pubblicata nel Bollettino Ufficiale Lazio 23 ottobre 2018, n. 86 ed entrata in vigore il 24 ottobre 2018 ai sensi dell'art. 78 della stessa legge, con una previsione che amplia il perimetro del parco dell'Appia Antica, ricomprendendo in tale nuova delimitazione anche l'area per cui è causa di proprietà della ricorrente Selva S.r.l.

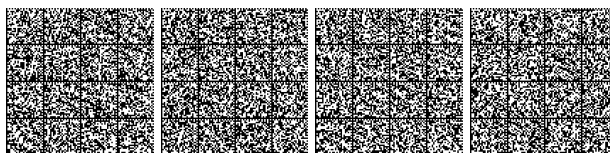
All'ampliamento del perimetro del parco è stata collegata ai sensi dell'art. 7, comma 2, l'applicazione delle misure di salvaguardia di cui all'art. 8 della legge regionale n. 29/1997 per le zone A, di cui all'art. 7, comma 4, lettera a) n. 1 della medesima legge regionale.

Tale effetto non ha un termine certo, essendo sottoposto alla condizione dell'adeguamento del Piano regionale del parco dell'Appia Antica, approvato con D.C.R. 18 luglio 2018, n. 9, per il quale non è vi è un limite temporale dotato di perentorietà.

Secondo la prospettazione di parte ricorrente, nelle zone urbanistiche in cui ricade gran parte del progetto presentato sarebbe, quindi, vietata la nuova edificazione e pertanto sarebbe ipotizzabile che il Programma integrato di intervento proposto e su cui il Comune di Marino non si è mai definitivamente pronunciato, non possa al momento trovare approvazione, in ragione della disciplina legislativa di rango regionale sopravvenuta.

La ricorrente chiede, quindi, che venga sollevata la questione di legittimità costituzionale della disposizione sopra richiamata per violazione dell'art. 3 della Costituzione e del principio di ragionevolezza.

L'estensione operata in sede legislativa del perimetro del parco con conseguente applicazione automatica delle misure di salvaguardia, avrebbe creato una situazione di irragionevole disparità di trattamento se confrontata con quanto normalmente previsto dalla disciplina delle aree da assoggettare a tutela anticipata in attesa che venga approvata la regolamentazione da dettare per le medesime aree: in particolare, deve essere rilevato che l'art. 7 non fissa alcun termine specifico per il recepimento dell'ampliamento nel Piano da parte dell'Ente parco, per cui le misure sono destinate ad applicarsi in modo indefinito.



Il *tertium comparationis* costituito dalle misure di salvaguardia, cui fa rinvio la stessa norma che ha ampliato il parco, prevede una verifica di situazioni di rischio che nel caso di specie la legge regionale ha irragionevolmente escluso, in patente contrasto con l'art. 3 della Costituzione e con il principio di ragionevolezza che ne è il corollario.

La determinazione regionale che ha provveduto a vietare l'edificazione nel terreno della ricorrente si rivelerebbe quindi ingiusta e irragionevole e pertanto meritevole di annullamento.

Sostanzialmente, l'estensione del perimetro del parco e l'applicazione delle misure di salvaguardia limitano fin da subito qualsiasi possibilità edificatoria sui terreni di proprietà delle ricorrente e frustrano ogni aspettativa giuridica in merito all'approvazione del programma integrato proposto e dichiarato improcedibile con la deliberazione del consiglio comunale n. 2 del 28 febbraio 2018.

11. Ciò posto, il Collegio ritiene che la dedotta questione di costituzionalità dell'art. 7 della legge regionale 22 ottobre 2018, n. 7 sia rilevante e non manifestamente infondata.

In primo luogo, il Collegio ritiene che la dedotta questione sia rilevante nel giudizio *a quo*, poiché la nuova perimetrazione del parco dell'Appia Antica, disposta con la contestata norma della legge regionale n. 7/2018, ha un impatto immediato e ineludibile sul regime della proprietà della parte ricorrente e sulle legittime aspettative di far rientrare la proprietà stessa nell'ambito del programma urbanistico ed edilizio proposto.

Trattandosi, infatti, di una disposizione la quale, per quello che si dirà in appresso, deve essere qualificata come «legge-provvedimento» - nel senso che reca un contenuto direttamente conformativo della proprietà di aree ulteriori del parco dell'Appia Antica - ne deriva la rilevanza della questione di legittimità costituzionale poiché, da un lato, la disposizione contiene in sé il precetto di carattere amministrativo, e quindi non necessita di atti amministrativi applicativi per essere esecutiva (contiene infatti il richiamo all'applicazione delle misure di salvaguardia), dall'altro, la decisione del presente giudizio non può prescindere dalla valutazione circa la legittimità costituzionale della norma in esame che ha ampliato il perimetro del parco dell'Appia Antica, includendovi anche le aree di proprietà della ricorrente, sulle quali sono in gioco rilevanti investimenti produttivi.

12. Sotto il distinto requisito della «non manifesta infondatezza», il Collegio ritiene che la questione di costituzionalità superi anche questo tipo di vaglio per i profili che si vanno di seguito ad enucleare.

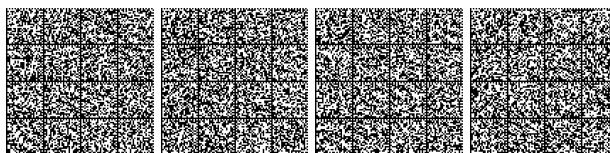
13. In via preliminare, si rileva che dubbi di costituzionalità in ordine a vari articoli della legge regionale n. 7/2018 (anche se non relativi all'art. 7) in questione sono già stati sottoposti al vaglio di costituzionalità a mezzo di ricorso in via principale della Presidenza del consiglio depositato in cancelleria il 28 dicembre 2018 (reg. ric. n. 87 del 2018 parte 2 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 30 gennaio 2019, n. 5), per il quale è fissata la pubblica udienza il 20 novembre 2019.

14. Nel merito delle questioni, il Collegio non nutre dubbi in ordine alla ascrivibilità dell'art. 7 della legge regionale del Lazio n. 7/2018 alla categoria della «legge-provvedimento».

14.1. Da una disamina della giurisprudenza costituzionale, è possibile rilevare che sono state così definite quelle leggi che «contengono disposizioni dirette a destinatari determinati» (sentenze n. 154 del 2013, n. 137 del 2009 e n. 2 del 1997), ovvero «incidono su un numero determinato e limitato di destinatari» (sentenza n. 94 del 2009), che hanno «contenuto particolare e concreto» (sentenze n. 20 del 2012, n. 270 del 2010, n. 137 del 2009, n. 241 del 2008, n. 267 del 2007 e n. 2 del 1997), «anche in quanto ispirate da particolari esigenze» (sentenze n. 270 del 2010 e n. 429 del 2009), e che comportano l'attrazione alla sfera legislativa «della disciplina di oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa» (sentenze n. 94 del 2009 e n. 241 del 2008).

14.2. Pur essendo consapevole il Collegio dell'orientamento assunto in linea generale dal giudice delle leggi nell'affermare la compatibilità della legge-provvedimento con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione - poiché nessuna disposizione costituzionale comporta una riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto (sentenze n. 85 del 2013 e n. 143 del 1989) e non sussistono limiti all'attività delle assemblee legislative diversi da quelli formali del procedimento di formazione delle leggi poiché la Costituzione omette di prescrivere il contenuto sostanziale e i caratteri essenziali dei precetti legislativi (Corte costituzionale 25 maggio 1957, nn. 59 e 60; 16 febbraio 1993, n. 62; 24 febbraio 1995, n. 63; 21 luglio 1995, n. 347) - ritiene tuttavia che vi siano spazi per affermare che, nel caso all'esame, siano stati superati i limiti tracciati dalla stessa Corte per ritenere compatibile con le norme costituzionali e con il principio di ragionevolezza la norma *sub iudice*.

14.3. In primo luogo, nel senso dell'ascrivibilità della disposizione oggetto di scrutinio alla categoria delle leggi-provvedimento depone la platea dei destinatari che è determinata e limitata, considerato che - come sopra anticipato - la disposizione si rivolge esclusivamente ai proprietari delle aree interessate dai programmi di intervento di cui al protocollo d'intesa approvato con delibera della giunta regionale del Lazio n. 123/2011, che sono quelli incisi in modo diretto



dall'ampliamento del parco regionale dell'Appia Antica e dalle misure di salvaguardia; in secondo luogo, la norma ha anche un contenuto particolare e concreto poiché presenta sia l'aspetto dell'ampliamento del perimetro del parco sia quello dell'applicazione immediata delle misure di salvaguardia «limitatamente al territorio oggetto di ampliamento non ricompreso nella perimetrazione prevista nel piano», per cui, in particolare sotto quest'ultimo profilo, è evidente la sua natura provvedimentale.

15. Quanto al complesso rapporto tra questo tipo di leggi, l'atto amministrativo attuativo e la tutela giurisdizionale, l'approdo a cui la giurisprudenza costituzionale è pervenuta (sent. 16 febbraio 1993, n. 62) è nel senso che il sistema di tutela segue la natura giuridica dell'atto contestato, sicché la legge-provvedimento, ancorché approvativa di un atto amministrativo, può essere sindacata, previa intermediazione del giudice rimettente, solo dalla Corte costituzionale, che ne è il giudice naturale. Non sarebbe quindi possibile per il giudice amministrativo sindacare la legge provvedimento ancorché approvativa di un atto amministrativo.

Tale sistema di tutela, oltre ad essere conforme all'assetto dei controlli disegnato dalla Carta costituzionale, valorizza, tra l'altro, la pregnanza del sindacato costituzionale in ordine alla ragionevolezza della legge.

16. L'ulteriore aspetto da esaminare è quello relativo al rapporto tra l'approvazione della legge provvedimento e la pendenza del procedimento giurisdizionale avente ad oggetto l'atto amministrativo connesso a quello normativo.

La giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale 20 novembre 1995, n. 492) ha, al riguardo, assegnato alla pendenza di una controversia avente ad oggetto un atto amministrativo la valenza di limite specifico all'esercizio della funzione legislativa relativa a leggi in sostituzione di provvedimento (e, in particolare, del provvedimento concretamente *sub iudice*). La portata di tale limite è stata successivamente chiarita dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione IV, 20 gennaio-24 marzo 2004, n. 1559), che ha tendenzialmente rifiutato l'ipotesi più severa, per cui la pendenza di un ricorso giurisdizionale impedirebbe l'approvazione della legge provvedimento, per attestarsi su una linea per cui solo la formazione del giudicato impedirebbe un intervento legislativo contrastante con il *dictum* giurisdizionale.

Tuttavia, anche aderendo a questa seconda soluzione, si è osservato che la pendenza di un ricorso, avente ad oggetto proprio il provvedimento amministrativo da approvare con la legge, non si rivela del tutto indifferente ai fini del corretto esercizio della funzione legislativa.

La concreta determinazione volitiva del legislatore in una simile situazione non è, infatti, del tutto libera, lo stesso non potendo ignorare la pendenza del giudizio e le aspettative di giustizia del ricorrente, sicché l'eventuale, comprovata ed esclusiva finalizzazione dell'approvazione della legge alla sottrazione dell'oggetto del sindacato giurisdizionale con la conseguente privazione per il cittadino della stessa possibilità di tutela giurisdizionale costituisce un evidente indice sintomatico dell'irragionevolezza della legge-provvedimento.

La necessità di vagliare attentamente e entro limiti rigorosi il contenuto della legge provvedimento emanata nelle more di un procedimento giurisdizionale già pendente si impone, tra l'altro, anche al fine di evitare violazioni o elusioni delle disposizioni costituzionali (articoli 111 e 97 della Costituzione, ma anche articoli 28 e 98, in materia di responsabilità dei funzionari) e dei principi eurounitari e della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo (art. 6) in materia di giusto processo e di sindacato sugli atti della Pubblica amministrazione (art. 113 della Costituzione).

17. Tale ricostruzione del rapporto tra legge-provvedimento e pendenza di un ricorso giurisdizionale viene in evidenza nel caso all'esame, nel quale la legge regionale di ampliamento del parco e di applicazione delle misure di salvaguardia è entrata in vigore esattamente nella descritta situazione ossia in pendenza di giudizio dinanzi al giudice amministrativo.

Ciò implica la conseguenza, sottolineata dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 275/2013), per cui «queste leggi devono soggiacere ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio (sentenze n. 85 del 2013; in senso conforme sentenze n. 20 del 2012 e n. 2 del 1997), con l'ulteriore precisazione che «tale sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia [...] la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo (sentenza n. 153 del 1997)» (sentenza n. 137 del 2009; in senso conforme sentenze n. 241 del 2008 e n. 267 del 2007)».

18. Occorre pertanto procedere con il sindacato di ragionevolezza ai sensi dell'art. 3 della Costituzione, da utilizzare anche come criterio per valutare la conformità della disposizione rispetto agli articoli 41, 42, 117, comma 1, lettera s), Costituzione.

Sotto il profilo della irragionevolezza per disparità di trattamento, la questione non appare manifestamente infondata se posta a confronto con due situazioni a loro volta diversificate tra loro: quella dei proprietari dei terreni che sono stati inclusi nel perimetro del parco con provvedimenti anteriori all'entrata in vigore della legge regionale n. 7/2018,



poiché per costoro è stata fatta salva la disciplina attuativa già approvata, e quella dei sottoscrittori degli altri Print limitrofi e oggetto di protocollo d'intesa del 2011. Peraltro, poiché vi è una stretta interconnessione tra i piani che fanno parte di un complesso programma urbanistico dell'intero quadrante, interessato da un'articolata pianificazione urbanistica e di sviluppo edilizio, prevedere l'applicazione delle misure di salvaguardia soltanto per una parte dell'intera area risulta essere misura viepiù sperequata.

La scelta di operare l'ampliamento con la fonte legislativa presta, tra l'altro, il fianco al rilievo per cui l'innalzamento della disciplina a livello normativo primario fa sì che l'amministrazione sia legittimata a non dovere rispettare l'onere di motivazione e di istruttoria.

Né appare sufficiente a evitare il difetto di ragionevolezza della scelta legislativa la circostanza per cui alcuni programmi sarebbero già in fase esecutiva sia con riferimento alle opere pubbliche che a quelle private (sia pure dopo una faticosa battaglia processuale) mentre il Programma «Selva» sia nella fase della proposta (a seguito della mancata attività provvedimentale dell'amministrazione che ha infatti condotto alla richiamata sentenza della sezione sull'illegittimità del silenzio), poiché se la valutazione regionale circa il pregio dell'area è da intendersi a tutela del paesaggio ritenuto quale valore assoluto e non contemperabile con il diritto di proprietà e con la libertà di iniziativa economica, il legislatore avrebbe dovuto procedere anche nei riguardi degli altri Print con la loro sottoposizione alle misure di salvaguardia, risultando, invece, la valutazione così operata solo a detrimento della proprietà di alcuni, irrazionale e compiuta in spregio all'art. 3 della Costituzione.

19. Sotto un ulteriore profilo l'art. 7 della legge regionale è sospetto di incostituzionalità rispetto agli articoli 41 e 42 della Carta costituzionale.

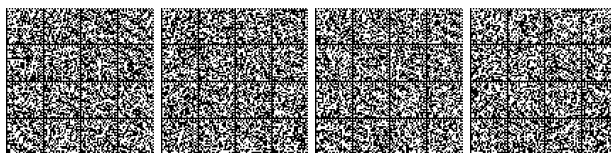
19.1. La parte ricorrente ritiene che la sopravvenuta inedificabilità dei suoli già oggetto di protocollo d'intesa e del proposto Programma integrato avrebbe determinato una sostanziale espropriazione dei propri beni, ovvero, più esattamente, ne avrebbe diminuito il loro valore intrinseco come determinato da atti amministrativi e convenzionali che ne hanno cristallizzato i caratteri di pregio.

Si tratterebbe in tal caso di una espropriazione sostanziale contraria al principio fondamentale previsto dall'art. 42, comma 3, della Costituzione, ma anche dall'art. 1 del protocollo addizionale alla CEDU (con conseguente violazione dell'art. 117 della Costituzione), secondo cui all'espropriazione per pubblica utilità deve fare obbligatoriamente da corrispettivo una indennità commisurata alla compressione imposta sul diritto del proprietario espropriato.

20. In linea generale osserva il Collegio che, anche a seguito dell'integrazione dell'ordinamento interno con quello Eurounitario e del proficuo dialogo tra le Corti sovranazionali (Corte di giustizia europea e Corte europea dei Diritti dell'Uomo), la lettura dell'art. 42 della Costituzione si sia evoluta nel senso che l'asservimento della proprietà privata all'espletamento della funzione sociale di cui all'art. 42 della Costituzione e l'obbligo di adempiere ai doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale di cui all'art. 2 della Costituzione, non possono frustrare il carattere fondamentale del diritto dominicale, svuotandolo di fatto dei contenuti connessi alle sue potenzialità; analogamente è a dirsi per gli interessi alla tutela ambientale e del paesaggio, di cui è fisiologicamente portatrice la pubblica amministrazione, e in vista dei quali può limitare l'utilizzo della proprietà privata. Nel caso in questione, questi ultimi interessi a tutela del paesaggio e delle bellezze paesistiche si sono palesati, nelle more di un cospicuo contenzioso già pendente, attraverso l'attività legislativa regionale che, a mezzo dell'emanazione di una disposizione in un legge-provvedimento (così qualificabile per quello che si è più sopra scritto) ha di fatto vanificato i programmi edificatori dei soggetti imprenditoriali privati.

L'ampliamento del perimetro del parco - si ribadisce, avvenuta in *medias res* nel corso di contenziosi giurisdizionali già instaurati - ha di fatto sottratto alle possibilità edificatorie le proprietà dei soggetti consorziati per la realizzazione di vari Print, senza che la previsione di ampliamento sia stata corroborata da un'adequata istruttoria né da alcuna motivazione, che pure una legge provvedimento dovrebbe recare con sé.

Pertanto, il Collegio, pur non ignorando la peraltro risalente giurisprudenza costituzionale che ha affermato che non sono inquadrabili negli schemi dell'espropriazione, dei vincoli indennizzabili e dei termini di durata i beni immobili aventi valore paesistico-ambientale, «in virtù della loro localizzazione o della loro inserzione in un complesso che ha in modo coesistente le qualità indicate dalla legge» (sentenze n. 417 del 1995; n. 56 del 1968, da interpretarsi in maniera unitaria con la coeva sentenza n. 55 del 1968, n. 9 del 1973; n. 202 del 1974; n. 245 del 1976; n. 648 del 1988; n. 391 del 1989; n. 344 del 1990), ritiene che, nel caso all'esame, il legislatore regionale abbia travalicato i limiti della non irragionevolezza e della non arbitrarietà (sentenze n. 102 del 2013; n. 344 del 1995; nn. 186 e 185 del 1993; n. 1164 del 1988), poiché l'applicazione delle misure di salvaguardia ha di fatto posto nel nulla le possibilità



edificatorie delle aree in questione e quindi ha dequotato *ex abrupto*, in modo immotivato rispetto a quanto assunto con le precedenti determinazioni, il valore economico della proprietà della ricorrente, senza che sia stato previsto un ristoro di carattere economico; analogamente, sotto il profilo temporale, si registra una illegittima e irragionevole compressione della proprietà privata poiché non vi è alcuna indicazione sul termine entro il quale dovrà essere approvato il Piano di assetto del parco.

21. È altresì evidente la violazione dell'art. 41 della Costituzione giacché le attività connesse alla realizzazione del Print avrebbero dovuto essere compiute nell'esercizio dell'attività di impresa, per cui l'applicazione delle misure di salvaguardia, nell'implicare l'inibizione di qualsiasi attività edilizia per un arco temporale non prevedibile, e quindi un depauperamento e uno svuotamento rilevante sotto il profilo economico del diritto di proprietà dei proprietari delle aree in questione, determina anche una lesione del principio di libertà dell'iniziativa economica privata.

22. Sotto un ulteriore aspetto la questione di legittimità costituzionale deve essere sollevata per la violazione dell'art. 117 della Costituzione considerato anche nel suo complesso, sotto il profilo del mancato rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (per quanto sopra rilevato con riferimento al diritto a un equo processo e al diritto di proprietà) e dai principi fondamentali di quello statale, sia per l'intrinseca alterazione della potestà legislativa - per definizione di interesse generale - a favore di valutazioni funzionali ad interessi peculiari e sottostanti degli enti regionale e comunale coinvolti.

22.1. Viene in rilievo, in particolare, la fondatezza del profilo della violazione della lettera s) dell'art. 117, comma 1, laddove la materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali è assegnata alla competenza legislativa dello Stato, che ha disciplinato la valutazione ambientale strategica agli articoli 6 e 11 del decreto legislativo n. 152/2006, e prevede che la procedura di Valutazione ambientale strategica sia avviata dall'autorità procedente contestualmente al processo di formazione del piano o programma ovvero all'avvio della relativa procedura legislativa, e comunque durante la fase di predisposizione dello stesso. Essa è preordinata a garantire che gli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione di detti piani e programmi siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro approvazione.

Nel caso all'esame, il legislatore regionale ha proceduto a modificare il perimetro del parco regionale dell'Appia Antica in tal modo ledendo le prerogative statuali in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali in assenza di avvio della valutazione ambientale strategica prescritta ai sensi della legislazione statale; infatti, pur mancando l'approvazione del Piano delle aree naturali protette previsto dall'art. 7 della legge regionale n. 29/1997, funzionale all'ampliamento di tali aree, l'ampliamento del perimetro del parco dell'Appia Antica avrebbe dovuto essere preceduto da un'apposita valutazione ambientale.

Di qui la violazione delle prerogative statuali di cui alla richiamata lettera s) dell'art. 117, comma 1, della Costituzione.

22.2. Invero il tema sopra richiamato delle misure di salvaguardia e della loro durata e indennizzabilità si interseca con quello del riparto costituzionale delle competenze legislative in ordine all'urbanistica e all'edilizia, le quali devono essere ricondotte alla materia «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, materia di legislazione concorrente in cui lo Stato ha il potere di fissare i principi fondamentali, spettando alle regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio (ordinanza n. 314 del 2012; sentenza n. 309 del 2011, sentenze n. 362 e n. 303 del 2003).

Sotto questo profilo, il Collegio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge regionale n. 7 del 22 ottobre 2018 anche in relazione allo sconfinamento che il legislatore regionale ha operato nell'ambito riservato alla competenza statale e in particolare in relazione ai principi fondamentali dettati dalla legislazione statale in materia di attività edilizia e all'art. 12, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 (riconosciuta, tra le altre, dalla sentenza n. 102 del 22 maggio 2013 come norma statale di principio in materia di governo del territorio), differendo sotto il profilo temporale lo *ius aedificandi*, per un numero di anni superiore a quello fissato dalla legislazione statale per quanto si è scritto al punto 16.2. in merito alle complesse e articolate vicende, nel caso di specie, delle misure di salvaguardia.

23. Deve, quindi, essere dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la descritta questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge regionale Lazio 22 ottobre 2018, n. 7, pubblicata nel Bollettino Ufficiale Lazio 23 ottobre 2018, n. 86, per violazione degli articoli 3, 41, 42, 117 della Costituzione.

Il presente giudizio va quindi sospeso con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.



*P. Q. M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione seconda-quater), visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa:*

*all'art. 7 della legge regionale Lazio 22 ottobre 2018, n. 7, pubblicata nel Bollettino Ufficiale Lazio 23 ottobre 2018, n. 86, per violazione degli articoli 3, 41, 42, 117 della Costituzione.*

*Sospende il giudizio e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

*Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.*

Così deciso, in Roma, nelle camere di consiglio dei giorni, 19 luglio 2019 e 1° ottobre 2019, con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Pasanisi, Presidente

Francesco Arzillo, consigliere

Emanuela Loria, consigliere, estensore

*Il Presidente: PASANISI*

*L'estensore: LORIA*

20C00295

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2020-GUR-051) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 0 1 2 1 6 \*

€ 4,00

