

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 53

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 30 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. **278.** Sentenza 18 novembre - 23 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Procedimenti penali in cui opera, dal 9 marzo 2020 al 15 aprile 2020, il rinvio d'ufficio e la sospensione dei termini per il compimento di qualsiasi atto - Sospensione del termine di prescrizione nello stesso arco di tempo - Applicabilità ai processi aventi ad oggetto reati commessi prima dell'entrata in vigore della disposizione censurata - Denunciata violazione del principio di irretroattività della legge penale sfavorevole - Non fondatezza delle questioni.**

**Processo penale - Misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Sospensione del termine di prescrizione nei procedimenti penali in cui opera, dal 9 marzo 2020 al 15 aprile 2020, il rinvio d'ufficio e la sospensione dei termini per il compimento di qualsiasi atto - Proroga all'11 maggio 2020 - Applicabilità ai processi aventi ad oggetto reati commessi prima dell'entrata in vigore della disposizione censurata - Denunciata violazione del principio di irretroattività della legge penale sfavorevole - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, art. 83, comma 4; decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, convertito, con modificazioni, nella legge 5 giugno 2020, n. 40, art. 36, comma 1.
- Costituzione, artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 49. ....

Pag. 1

N. **279.** Sentenza 3 - 23 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Stabilizzazione del personale precario non reclutato con procedure concorsuali - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica ed eccedenza rispetto alle competenze attribuite dallo statuto speciale - Inammissibilità delle questioni.**

- Legge della Regione Siciliana 6 agosto 2019, n. 15, art. 3, comma 3.
- Costituzione, art. 117, terzo comma. ....

Pag. 17

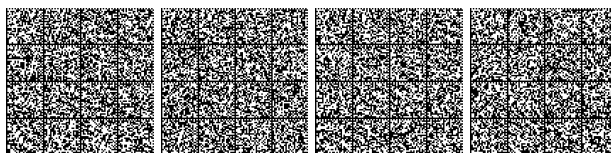
N. **280.** Ordinanza 3 - 23 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Amministrazione pubblica - Incarichi dirigenziali apicali - Cessazione dall'incarico decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo - Applicazione dello spoils system anche ai direttori delle Agenzie, incluse le Agenzie fiscali - Denunciata violazione dei principi di buon andamento e di continuità dell'attività amministrativa - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, art. 2, comma 160.
- Costituzione, artt. 97 e 98. ....

Pag. 22



N. 281. Sentenza 1° - 23 dicembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Tutela dei prati stabili naturali - Autorizzazione al transito per lo svolgimento di manifestazioni motoristiche, ciclistiche e motonautiche - Termine di trenta giorni per il ripristino dei luoghi - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione.**

**Straniero - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Abrogazione del programma annuale degli interventi a favore delle persone straniere - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nelle materie della condizione giuridica dello straniero e dell'immigrazione - Non fondatezza della questione.**

**Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Punti di primo intervento presso i presidi ospedalieri riconvertiti per lo svolgimento di attività distrettuali sanitarie e sociosanitarie - Allestimento di spazi di osservazione a disposizione della funzione di emergenza-urgenza - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Non fondatezza delle questioni.**

**Lavoro e occupazione - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Accesso agli incentivi per il riassorbimento delle eccedenze occupazionali conseguenti a crisi aziendali - Limite - Concessione riservata alle assunzioni, inserimenti o stabilizzazioni di residenti in via continuativa sul territorio regionale da almeno cinque anni - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9, artt. 14, che aggiunge i commi 7-bis e 7-ter all'art. 5 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2005, n. 9, 45, comma 1, lettera b), che abroga l'art. 17 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2015, n. 31, 74, comma 3, che modifica il comma 3 dell'art. 34 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 ottobre 2014, n. 17, e 88, che aggiunge il comma 3-quinquies all'art. 77 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2005, n. 18.
- Costituzione, artt. 3 e 117, commi secondo, lettere a), b), m) e s), e terzo; statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, art. 5, numero 16).....

Pag. 28

#### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 100. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 dicembre 2020 (della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia)

**Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Demanio marittimo - Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia introdotte con decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 - Concessioni del demanio marittimo, lacuale e fluviale - Prevista applicazione del termine di durata quindicennale alle concessioni lacuali e fluviali, ivi comprese quelle gestite dalle società sportive iscritte al registro Coni - Imposizione dello stesso termine alle concessioni per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto e ai rapporti aventi ad oggetto la gestione di strutture turistico-ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia introdotte con decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 - Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime - Modifica dell'art. 3 del decreto-legge n. 400 del 1993 - Prevista sostituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2021, del criterio di determinazione dei suindicati canoni per pertinenze destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi, con applicazione dell'importo previsto per l'area occupata con impianti di difficile rimozione.**



**Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia introdotte con decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 - Concessioni del demanio marittimo, lacuale e fluviale - Interventi sulle concessioni di beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale aventi ad oggetto la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto - Previsione che a tali concessioni, con effetto a decorrere dal 1° gennaio 2007, si applicano le misure dei canoni di cui al comma 1, lettera b), dell'art. 3 del decreto-legge n. 400 del 1993 - Compensazione, a decorrere dal 2021, delle somme per canoni pagate in eccedenza, rispetto a quelle dovute a decorrere dal 1° gennaio 2007, con quelle da versare allo stesso titolo, in base alla medesima disposizione, in rate annuali costanti per la residua durata della concessione - Determinazione del canone annuo dovuto per l'utilizzazione di aree e pertinenze demaniali marittime con qualunque finalità, di importo non inferiore a euro 2500 - Sospensione dei procedimenti amministrativi pendenti e inefficacia dei relativi provvedimenti già adottati oggetto di contenzioso, inerenti al pagamento dei canoni, concernenti le predette concessioni demaniali marittime.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia introdotte con decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 - Concessioni del demanio marittimo, lacuale e fluviale - Procedimenti giudiziari o amministrativi pendenti, concernenti il pagamento dei canoni relativi alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative o relative alla nautica da diporto - Prevista definizione agevolata, previa domanda all'ente gestore e all'Agenzia del demanio da parte del concessionario, mediante versamento di un importo ridotto, in un'unica soluzione o a rate - Fissazione del termine entro il quale presentare la domanda per accedere alla definizione e di quello per versare l'intero importo dovuto, se in un'unica soluzione, o la prima rata, se rateizzato - Sospensione dei procedimenti giudiziari o amministrativi, ove sia stata presentata la domanda nel termine ivi previsto.**

**Imposte e tasse - Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia introdotte con decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 - Disciplina dei «marina resort» - Modifica all'art. 32 del decreto-legge n. 133 del 2014 - Previsione che per rilanciare le imprese della filiera nautica, a decorrere dal 1° gennaio 2016, le strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di diportisti rientrano nelle strutture ricettive all'aria aperta.**

**Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Demanio marittimo - Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia introdotte con decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 - Concessioni del demanio marittimo, lacuale e fluviale - Prevista rideterminazione unilaterale della durata delle concessioni dei beni del demanio regionale e della misura dei canoni delle concessioni dei beni del demanio idrico e marittimo.**

– Decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, art. 100, commi 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 e 10-bis.....

Pag. 43

N. 101. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 dicembre 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Salute (tutela della) - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione in relazione allo stato di emergenza - Misure per l'esercizio delle attività - Esonero dall'obbligo di coprirsi naso e bocca per le persone che per particolari condizioni psicofisiche non tollerano l'utilizzo delle mascherine - Disciplina dello svolgimento dell'attività sportiva e dell'attività motoria - Disciplina dello svolgimento delle attività agricole, della caccia, della pesca e della cura degli animali addomesticati e del bestiame - Deroghe alle disposizioni emergenziali per eventi e manifestazioni determinati con ordinanza del Presidente della Regione, nonché per eventi ecclesiastici o religiosi, che si svolgono nel rispetto delle norme di sicurezza determinate con ordinanza del Presidente della Regione - Previsione, a condizione del rispetto delle misure di sicurezza stabilite,**



della riapertura delle attività commerciali al dettaglio, della riapertura dei servizi alla persona e degli altri settori dei servizi - Previsione, a condizione del rispetto delle misure di sicurezza stabilite, che i servizi di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande, le attività artistiche e culturali, compresi i musei, le biblioteche e i centri giovanili, le strutture ricettive ubicate sul territorio regionale e le attività turistiche, e gli impianti a fune ad uso sportivo o turistico-ricreativo possono svolgere regolare attività - Disciplina dei servizi educativi per l'infanzia, delle attività formative delle scuole dell'infanzia, delle attività didattiche delle scuole di ogni ordine e grado, nonché delle istituzioni di formazione superiore, comprese le università - Disciplina della programmazione del trasporto pubblico locale erogato dalle aziende da parte dell'assessore regionale competente alla mobilità e ai trasporti - Poteri di intervento dei sindaci in materia di contenimento del contagio da Covid-19 - Previsione che, qualora a livello nazionale siano previste mitigazioni delle misure di contrasto alla diffusione del virus, queste possono essere recepite con ordinanza del Presidente della Regione - Poteri di intervento del Presidente della Regione - Previsione dello svolgimento delle procedure concorsuali pubbliche e private qualora sia possibile seguire le misure di sicurezza stabilite - Previsione che il mancato rispetto delle misure è sanzionato secondo l'art. 4 del decreto-legge n. 19 del 2020 - Costituzione di una Unità di supporto e coordinamento per l'emergenza COVID-19. Istanza di sospensione dell'esecuzione della legge impugnata.

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato di emergenza) e, in particolare, artt. 2, commi 4, 6, 7, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20, 21, 22, 23, 24 e 25; 3, comma 1, lettera a); e 4. ....

Pag. 60

N. 183. Ordinanza della Corte di cassazione del 2 luglio 2020

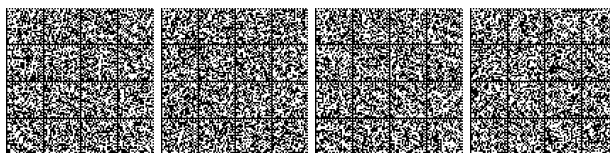
**Banca e istituti di credito - Riforma delle banche di credito cooperativo - Banche di credito cooperativo con patrimonio netto superiore a duecento milioni di euro - Disciplina delle modalità di esercizio dell'opzione c.d. *way out* - Previsione che, in deroga all'art. 150-bis, comma 5, del decreto legislativo n. 385 del 1993, la devoluzione del patrimonio sociale non si produce per le banche di credito cooperativo che, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 18 del 2016, presentino alla Banca d'Italia istanza, anche congiunta, di conferimento delle rispettive aziende bancarie ad una medesima società per azioni, anche di nuova costituzione, autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria e a condizione che la banca istante o, in caso di istanza congiunta, almeno una delle banche istanti possieda, alla data del 31 dicembre 2015, un patrimonio netto superiore a duecento milioni di euro - Previsione che, all'atto del conferimento, la banca di credito cooperativo conferente versa al bilancio dello Stato un importo pari al 20 per cento del patrimonio netto al 31 dicembre 2015.**

- Decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18 (Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio), convertito, con modificazioni, nella legge 8 aprile 2016, n. 49, art. 2, commi 3-bis e 3-ter. ....

Pag. 72

N. 184. Ordinanza del Giudice di pace di Lanciano del 28 maggio 2020

**Ordinamento giudiziario - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Dichiarazione dello stato di emergenza - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Nomina di un Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Rifinanziamento del Fondo emergenze nazionali e proroga dei termini previsti per la scadenza di stati di emergenza e contabilità speciali - Misure incidenti sull'esercizio della funzione giurisdizionale civile e penale e sull'organizzazione e l'attività degli uffici giudiziari.**





- Delibera del Consiglio dei ministri (Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili) del 31 gennaio 2020; ordinanza del Capo del dipartimento della protezione civile (Primi interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili) del 3 febbraio 2020, n. 630; 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, art. 122; 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), art. 14, commi 1 e 4.

**Ordinamento giudiziario - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Prestazioni INAIL nei casi accertati di infezioni da coronavirus in occasione di lavoro - Misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia civile, penale, tributaria e militare - Misure straordinarie in materia di lavoro agile - Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19 - Sanzioni e controlli - Disposizioni di coordinamento e integrative riguardanti la disciplina sulla sospensione dei termini processuali di cui al decreto-legge n. 18 del 2020 - Proroga dei termini previsti per la scadenza di stati di emergenza e contabilità speciali - Disposizioni in materia di flessibilità del lavoro pubblico e di lavoro agile - Misure incidenti sull'esercizio della funzione giurisdizionale civile e penale e sull'organizzazione e l'attività degli uffici giudiziari.**

- 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, artt. 42, comma 2, 83 e 87; 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, artt. 1 e 4; 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), art. 3; 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), artt. [14, comma 4 e] 263.

**Ordinamento giudiziario - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio - Attribuzione del coordinamento dell'ufficio del giudice di pace al Presidente del tribunale - Importo massimo delle indennità spettanti al giudice di pace - Omessa previsione che l'importo di 72.000 euro lordi annui costituisca la retribuzione lorda annuale comunque spettante al giudice di pace in servizio alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 116 del 2017 - Misure di sostegno per i magistrati onorari in servizio connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Omessa estensione ai giudici di pace delle misure per il superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni - Prestazioni INAIL nei casi accertati di infezioni da coronavirus in occasione di lavoro - Misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia civile, penale, tributaria e militare - Disposizioni di coordinamento e integrative riguardanti la disciplina sulla sospensione dei termini processuali di cui al decreto-legge n. 18 del 2020 - Proroga dei termini previsti per la scadenza di stati di emergenza e contabilità speciali - Misure incidenti sull'esercizio della funzione giurisdizionale civile e penale e sull'organizzazione e l'attività degli uffici giudiziari, con particolare riguardo all'attività giurisdizionale e all'ufficio del giudice di pace.**



- Legge [*recte*: 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), artt. da 1 a 33; legge 28 aprile 2016, n. 57 (Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace), art. 5; legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace), art. 11, comma 4-*ter*; 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, artt. 42, comma 2, 83 e 119; decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*), *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 20; 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), art. 3; 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), art. 14, comma 4. .... Pag. 82

N. 185. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio dell'8 luglio 2020

**Ambiente - Norme della Regione Lazio - Funzioni amministrative dei Comuni - Previsione che sono delegate ai Comuni l'approvazione dei progetti degli impianti per lo smaltimento ed il recupero di determinati rifiuti nonché la relativa autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio delle attività suindicate.**

- Legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti), art. 6, comma 2, lettere *b*) e *c*). .... Pag. 116

N. 186. Ordinanza del Tribunale di Trento del 1° giugno 2020

**Lavoro e occupazione - Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI) - Incentivo all'autoimprenditorialità - Liquidazione anticipata, in unica soluzione, dell'importo complessivo della NASpI spettante al lavoratore, a titolo di incentivo all'avvio di un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o per la sottoscrizione di una quota di capitale sociale di una cooperativa nella quale il rapporto mutualistico ha ad oggetto la prestazione di attività lavorativa da parte del socio - Instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo per il quale è riconosciuta la liquidazione anticipata della NASpI - Obbligo, a carico del beneficiario, di restituire per intero l'anticipazione ottenuta - Restituzione di una somma corrispondente alla retribuzione percepita, qualora lo svolgimento del rapporto di lavoro subordinato non abbia, specie in ragione della sua esigua durata, inciso in misura apprezzabile sull'effettività e sulla continuità dell'esercizio dell'attività lavorativa autonoma o di impresa, il cui avvio è stato favorito dall'erogazione dell'incentivo all'autoimprenditorialità - Omessa previsione.**

- Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), art. 8, ultimo comma. .... Pag. 122





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 278

*Sentenza 18 novembre - 23 dicembre 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Procedimenti penali in cui opera, dal 9 marzo 2020 al 15 aprile 2020, il rinvio d'ufficio e la sospensione dei termini per il compimento di qualsiasi atto - Sospensione del termine di prescrizione nello stesso arco di tempo - Applicabilità ai processi aventi ad oggetto reati commessi prima dell'entrata in vigore della disposizione censurata - Denunciata violazione del principio di irretroattività della legge penale sfavorevole - Non fondatezza delle questioni.**

**Processo penale - Misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Sospensione del termine di prescrizione nei procedimenti penali in cui opera, dal 9 marzo 2020 al 15 aprile 2020, il rinvio d'ufficio e la sospensione dei termini per il compimento di qualsiasi atto - Proroga all'11 maggio 2020 - Applicabilità ai processi aventi ad oggetto reati commessi prima dell'entrata in vigore della disposizione censurata - Denunciata violazione del principio di irretroattività della legge penale sfavorevole - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, art. 83, comma 4; decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, convertito, con modificazioni, nella legge 5 giugno 2020, n. 40, art. 36, comma 1.
- Costituzione, artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 49.

## 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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 4, 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, e dell'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, promossi dal Tribunale ordinario di Siena con due ordinanze del 21 maggio 2020, dal Tribunale ordinario di Spoleto con ordinanza del 27 maggio 2020 e dal Tribunale ordinario di Roma con ordinanza del 3 luglio 2020, iscritte, rispettivamente, ai numeri 112, 113, 117 e 132 del registro ordinanze 2020 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 34 e 40, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti l'atto di costituzione di A. P., nonché gli atti di intervento di N. S., E. S., G. T., C. S. e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica e nella camera di consiglio del 18 novembre 2020 il Giudice relatore Nicolò Zanon, sostituito per la redazione della decisione dal Giudice Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Andrea Longo e Massimo Togna per A. P. e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 18 novembre 2020.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 21 maggio 2020 (r. o. n. 112 del 2020) il Tribunale ordinario di Siena ha sollevato, in riferimento all'art. 25, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 4, 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.

1.1.- Il rimettente riferisce di essere chiamato a celebrare un dibattimento per reati edilizi commessi, secondo la contestazione, tra il 20 aprile 2015 (capo A dell'imputazione) e il 24 aprile 2017 (capo B).

Per i fatti più risalenti - qualificati ex art. 44, comma 1, lettera c), in relazione all'art. 32, comma 3, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)» - il giudice *a quo* individua la decorrenza del termine prescrizione alla data del 20 aprile 2015, indicando in cinque anni la durata del medesimo termine, con scadenza, quindi, al 20 aprile 2020.

Ciò premesso, il rimettente pone in evidenza come un «differimento urgente delle udienze e una sospensione dei termini» fossero stati disposti, con decorrenza dal 9 marzo 2020 e fino al 22 marzo successivo, mediante il decreto-legge 8 marzo 2020, n. 11 (Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria), poi decaduto per mancata conversione e, comunque, espressamente abrogato ex art. 1, comma 2, della citata legge n. 27 del 2020.

Il rimettente dà atto, inoltre, che gli effetti del provvedimento erano stati prolungati, sempre con decorrenza dal 9 marzo precedente, fino al 15 aprile 2020, per effetto dei commi 1 e 2 dell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020 e che una dilazione ulteriore era intervenuta con l'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. La norma stabiliva appunto che il termine previsto ai commi 1 e 2 del citato art. 83 fosse prorogato all'11 maggio 2020.

Con il comma 4 dello stesso art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, è stato, poi, disposto che, in corrispondenza della sospensione dei termini sancita dal precedente comma 2, restasse sospesa anche la decorrenza del termine di prescrizione del reato.

1.2.- Premesso il quadro normativo, in punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva in primo luogo che la norma censurata, al fine di identificare i reati interessati dalla sospensione del termine prescrizione, richiama i procedimenti indicati al precedente comma 2 (cioè quelli con sospensione dei termini processuali) e non quelli definiti al precedente comma 1 (cioè quelli con udienze a rinvio obbligatorio). Ad avviso del rimettente, tale dato non giustificerebbe la tesi secondo cui la sospensione del termine prescrizione sarebbe esclusa per i giudizi interessati da rinvii d'udienza, perché se così fosse la sospensione della prescrizione resterebbe inapplicata nella totalità dei procedimenti in cui sia stato disposto un rinvio di udienza, in contrasto con la *ratio legis*.

Del resto, osserva ancora il rimettente, la disciplina originariamente prevista dal d.l. n. 11 del 2020 ancorava proprio al meccanismo del rinvio di udienza l'operatività della sospensione del corso della prescrizione.

In ragione di siffatti rilievi, il giudice *a quo* ritiene che la prescrizione del reato contestato al capo A) debba intendersi sospesa in virtù della disposizione censurata, per complessivi sessantatré giorni, dovendosi pertanto, posticipare al 22 giugno 2020 il decorso del termine massimo di prescrizione. Tale effetto sospensivo conseguirebbe al differimento, all'udienza del 14 maggio 2020, di quella originariamente fissata al 7 maggio, disposto con provvedimento del 29 aprile 2020.



In sintesi, il fatto che nel giudizio *a quo* si fosse registrato un rinvio dell'udienza, originariamente fissata per il 7 maggio 2020, non varrebbe ad escludere l'operatività della sospensione della prescrizione del reato.

Inoltre, il rimettente afferma che nella specie mancherebbero le condizioni per un proscioglimento degli imputati a norma dell'art. 129, comma 2, del codice di procedura penale, e che dunque il giudizio non potrebbe essere definito senza stabilire se il reato più risalente, tra quelli contestati, debba considerarsi estinto nonostante l'intervenuta sospensione *ex lege* del termine prescrizionale.

1.3.- Il rimettente argomenta, poi, che l'istituto della prescrizione presenterebbe un profilo «statico», pertinente alla disciplina sostanziale del reato, ed uno «dinamico», attinente alla progressione del procedimento penale. Nell'ordinamento italiano, l'istituto avrebbe carattere sostanziale, come stabilito dalla giurisprudenza di legittimità e dalla stessa giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 115 del 2018, ordinanza n. 24 del 2017).

La conseguente soggezione della disciplina al principio di legalità (secondo comma dell'art. 25 Cost.), e dunque al divieto di applicazione retroattiva delle variazioni con effetti negativi, si estende, secondo il giudice *a quo*, anche alle regole concernenti la sospensione e la interruzione del termine prescrizionale (ordinanza n. 24 del 2017).

Pertanto, l'applicazione della norma censurata a reati commessi prima della sua introduzione determinerebbe una violazione del citato parametro costituzionale.

A tale proposito, il giudice *a quo*, nel dichiarato intento di verificare la possibilità di un'interpretazione adeguatrice, valuta la tesi secondo cui - con l'art. 83, comma 4, del d.l. n. 18 del 2020 - si sarebbe semplicemente fatta un'applicazione della norma (antecedente ai fatti) fissata nel primo comma dell'art. 159 del codice penale, laddove è stabilito che «[i]l corso della prescrizione rimane sospeso in ogni caso in cui la sospensione del procedimento o del processo penale [...] è imposta da una particolare disposizione di legge».

Il legislatore però non avrebbe introdotto una norma espressa sulla sospensione della prescrizione, se avesse inteso il differimento generale delle udienze alla stregua di una sospensione dei processi.

In effetti - a parere del rimettente - la tesi confutata istituisce arbitrariamente una coincidenza tra la nozione di sospensione del processo e quella di rinvio dell'udienza, alla quale soltanto si riferisce il comma 1 del citato art. 83 del d.l. n. 18 del 2020. Dovrebbe tenersi conto invece, per un verso, delle differenze lessicali che separano le previsioni a confronto, e per altro verso considerare la sistematica del processo, che contempla ipotesi di rinvio dell'udienza senza sospensione del procedimento, ed ipotesi di sospensione del procedimento senza rinvio dell'udienza.

Né rileva il carattere emergenziale o comunque eccezionale del contesto nel quale la disciplina in questione è stata dettata. Come stabilito anche dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 1146 del 1988 e ordinanza n. 24 del 2017), il principio di legalità è principio supremo dell'ordinamento, come tale insuscettibile di deroghe.

In definitiva, il legislatore avrebbe introdotto una disciplina della prescrizione con effetti sfavorevoli per l'autore del reato, direttamente ed esclusivamente dettata dal comma 4 dell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, e strutturalmente destinata ad operare anche con riguardo ai fatti commessi in epoca antecedente al 9 marzo 2020, risultando per questa parte in contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost.

2.- Con distinti atti del 3 agosto 2020 sono intervenuti nel giudizio di costituzionalità N. S., G. T., C. S. ed E. S., chiedendo che l'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020 sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

3.- In data 4 settembre 2020, in applicazione dell'art. 4-ter delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, è stata depositata una opinione scritta a cura dell'associazione "Italiastatodidiritto", avente sede a Milano, con uno scopo statutario ampiamente descritto, ed essenzialmente incentrato sul contributo degli associati, studiosi di temi giuridici, per l'affermazione e per la tutela dei diritti fondamentali di singoli e gruppi.

Nella veste di *amicus curiae*, l'associazione sollecita una dichiarazione di illegittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, per l'asserito suo contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost.

3.1.- In data 8 settembre 2020, in applicazione dell'art. 4-ter delle Norme integrative, è stata depositata una opinione scritta a cura dell'associazione forense "Unione camere penali italiane" (UCPI), avente sede a Roma, che la Corte costituzionale ha già riconosciuto come ente rappresentativo dell'avvocatura penale italiana (è citata la sentenza di questa Corte n. 180 del 2018).

Nella veste di *amicus curiae*, l'associazione sollecita una dichiarazione di illegittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, per l'asserito suo contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost.

4.- Con atto depositato l'8 settembre 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

In particolare, secondo la difesa dello Stato, la norma censurata disciplina la sospensione del termine prescrizionale in corrispondenza di una sospensione dei procedimenti; in ciò consisterebbe l'oggetto sostanziale della disciplina, concernente i termini processuali, stabilita al comma 2 dello stesso art. 83 del d.l. n. 18 del 2020.



Non sarebbe dubbio, quindi, che la sospensione dei termini valga anche per procedimenti relativi a reati commessi prima del provvedimento governativo. E tuttavia ciò non implicherebbe la violazione del divieto di applicazione retroattiva della legge, perché già l'art. 159 cod. pen. (norma certamente preesistente ai fatti) stabilisce la sospensione del termine prescrizione quando questa sia prevista, come nel caso di specie, da una particolare disposizione di legge.

Il diritto alla previa conoscenza delle conseguenze del proprio agire è soddisfatto dalla consapevolezza che la corsa della prescrizione potrà essere interrotta da evenienze di vario genere (come dimostra il variegato elenco dell'art. 159 cod. pen.), ma non richiede che i consociati abbiano contezza ab initio del se, del come e del quando d'una siffatta eventualità.

5.- In data 27 ottobre 2020, l'Avvocatura generale ha depositato memoria, ribadendo le argomentazioni, contenute nell'atto di intervento, a sostegno della non fondatezza della questione di legittimità costituzionale.

6.- Con ordinanza del 21 maggio 2020 (r. o. n. 113 del 2020) il Tribunale ordinario di Siena ha sollevato, in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 4, del d.l. n. 18 del 2020, convertito, con modificazioni, nella legge n. 27 del 2020.

Il rimettente riferisce di essere chiamato a celebrare un dibattito per reati edilizi che, in esito ad una specifica disamina delle circostanze del caso concreto, lo stesso rimettente considera commessi alla data del 16 maggio 2015, indicando poi in cinque anni la durata del termine prescrizione, con scadenza, dunque, al 16 maggio 2020.

Ciò premesso, in punto di rilevanza, il rimettente svolge nel merito delle censure argomentazioni identiche a quelle formulate nell'ordinanza rubricata al r. o. n. 112 del 2020, da egli stesso deliberata nel medesimo giorno.

6.1.- Con atto del 3 agosto 2020 sono intervenuti anche nel presente giudizio di costituzionalità N. S., G. T., C. S. ed E. S., chiedendo che l'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020 sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

6.2.- In data 4 settembre 2020, nella qualità di *amicus curiae*, l'associazione "Italiastatodidiritto", ha depositato una propria opinione scritta, con lo scopo di sollecitare una dichiarazione di illegittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, per l'asserito suo contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost.

Gli argomenti sviluppati nell'atto sono analoghi a quelli già proposti con l'opinione depositata nell'ambito del giudizio r. o. n. 112 del 2020.

7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale, è intervenuto nel giudizio con atto depositato l'8 settembre 2020, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

Gli argomenti sviluppati nell'atto di intervento ricalcano quelli proposti con l'analogo atto concernente il giudizio r. o. n. 112 del 2020.

7.1.- Con memoria depositata in data 28 ottobre 2020, l'Avvocatura generale ha ribadito le argomentazioni in punto di infondatezza, sviluppando le stesse considerazioni di quelle contenute nella memoria depositata, in pari data, nel giudizio r. o. n. 112 del 2020.

8.- Con ordinanza del 27 maggio 2020 (r. o. n. 117 del 2020) il Tribunale ordinario di Spoleto ha sollevato, in riferimento all'art. 25, secondo comma, ed all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 della Convenzione 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, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 4, del d.l. n. 18 del 2020, «come modificato» dall'art. 36 del d.l. n. 23 del 2020.

9.- Il rimettente, in punto di rilevanza, riferisce di procedere nei confronti di persona imputata del delitto di oltraggio a pubblico ufficiale di cui all'art. 341-*bis* cod. pen., per il quale il termine di prescrizione, tenuto conto degli atti interruttivi, sarebbe maturato il 5 aprile 2020, in assenza della sospensione disposta con la norma censurata che ha, invece, determinato la proroga della scadenza al 7 giugno 2020.

In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* afferma che il divieto di applicazione retroattiva della norma sostanziale di diritto penale, volto ad assicurare la certezza di libere scelte di azione, si applica anche alla disciplina della prescrizione (sono citate le sentenze di questa Corte n. 115 del 2018, n. 324 del 2008 e n. 364 del 1988, nonché l'ordinanza n. 24 del 2017).

Per questa ragione, a parere del giudice *a quo*, il disposto dell'art. 159 cod. pen., nella parte in cui si riferisce a norme particolari che prevedano la sospensione di termini prescrizionali, dovrebbe essere riferito solo a norme presenti nello stesso codice penale, o comunque introdotte da leggi antecedenti al fatto cui deve applicarsi la disciplina della prescrizione.

Una interpretazione costituzionalmente orientata dovrebbe mirare ad escludere che l'art. 83, comma 4, del d.l. n. 18 del 2020 si applichi a reati commessi prima del provvedimento governativo. Ma si tratterebbe di una interpretazione contro il tenore letterale, dato che, nel definire il campo di applicazione della norma censurata, il legislatore si è riferito a procedimenti pendenti (nel cui ambito i termini processuali sono stati sospesi), e dunque





necessariamente concernenti reati antecedenti. Né la disciplina può essere riferita solo a reati commessi dopo il 9 marzo 2020 e prima della data finale di scadenza della sospensione, perché in sostanza si avrebbe una abrogazione tacita della norma, che ha avuto ben altra finalità.

La questione di costituzionalità, d'altra parte, non potrebbe essere risolta attribuendo alla norma una natura processuale, evocando la giurisprudenza sovranazionale in materia di prescrizione (sono citate le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo 22 giugno 2000, Coëme e altri contro Belgio; 20 settembre 2011, Neftyanaya Kompaniya Yukos contro Russia). La CEDU, osserva ancora il rimettente, definisce standard minimi di tutela, ma certo non azzerava o riduce gli spazi maggiori di garanzia accordati ai singoli diritti nelle Carte nazionali.

Irreparabile resterebbe, infine, la lesione del diritto all'oblio, la cui garanzia è stata più volte riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale quale obiettivo della disciplina in materia di prescrizione (sono citate le ordinanze di questa Corte n. 24 del 2017 e n. 143 del 2014).

10.- In data 4 settembre 2020, nella qualità di *amicus curiae*, l'associazione "Italiastatodidiritto", ha depositato una propria opinione scritta, con lo scopo di sollecitare una dichiarazione di illegittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, per contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost., e con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione quest'ultimo all'art. 7 CEDU.

Gli argomenti sviluppati nell'atto sono analoghi a quelli già proposti con l'opinione depositata nell'ambito dei giudizi r. o. n. 112 e n. 113 del 2020.

11.- In data 8 settembre 2020, l'associazione forense UCPI, nella qualità di *amicus curiae*, ha depositato una propria opinione scritta, con lo scopo di sollecitare una dichiarazione di illegittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, per contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost., formulando osservazioni analoghe a quelle già proposte con l'opinione depositata nell'ambito del giudizio iscritto al r. o. n. 112 del 2020.

12.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale, è intervenuto nel giudizio con atto depositato l'8 settembre 2020, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente infondate.

Gli argomenti sviluppati nell'atto di intervento ricalcano in parte quelli proposti con l'analogo atto concernente i giudizi iscritti al r. o. n. 112 e n. 113 del 2020.

13.- Con ordinanza del 3 luglio 2020 (r. o. n. 132 del 2020), il Tribunale ordinario di Roma ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 4, del d.l. n. 18 del 2020, convertito, con modificazioni, nella legge n. 27 del 2020, e dell'art. 36 del d.l. n. 23 del 2020, convertito, con modificazioni, nella legge n. 40 del 2020, in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., e all'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7, comma 1, CEDU ed all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007. L'art. 36, comma 1, è censurato nella misura in cui proroga all'11 maggio 2020 il termine previsto dall'art. 83, commi 1 e 2.

14.- Il rimettente fornisce una descrizione analitica circa l'andamento del giudizio *a quo*, concernente un reato di calunnia (art. 368 cod. pen.) e pendente in fase dibattimentale fin dal novembre del 2016, con ripetuti eventi di interruzione e sospensione del corso del termine prescrizione, ed anche con rinvii d'udienza determinati dalla recente legislazione d'emergenza.

In sintesi, il giudice *a quo* osserva che nell'assenza della sospensione disposta dalle norme censurate, il reato in contestazione si sarebbe estinto per prescrizione alla data del 22 aprile 2020. Di qui, secondo il rimettente, la rilevanza delle questioni sollevate.

15.- Il Tribunale, dopo l'analitico esame delle norme connesse all'emergenza sanitaria e della loro successione, osserva, in sintesi, come il legislatore abbia voluto per un verso disporre il rinvio di tutti i procedimenti penali oltre un dato termine (termine oggetto di progressive dilazioni e da ultimo fissato all'11 maggio 2020), e per altro verso abbia voluto stabilire la sospensione di tutti i termini processuali, disponendo analoga sospensione riguardo al tempo necessario per la prescrizione dei reati.

È stata, dunque, istituita una «stretta ed automatica correlazione» tra il rinvio e la sospensione di procedimenti e termini processuali, da un lato, e la sospensione della prescrizione, dall'altro. Tale sospensione, d'altronde, sarebbe chiaramente riferita anche a fatti commessi prima della relativa previsione, per ragioni logiche ed anche secondo il disposto dell'art. 159 cod. pen.

Il Tribunale rammenta poi che la prescrizione è istituto del diritto sostanziale (sono citate le sentenze di questa Corte n. 115 del 2018, n. 265 del 2017, n. 143 del 2014, n. 324 del 2008, n. 393 del 2006 e n. 275 del 1990, nonché l'ordinanza n. 24 del 2017), come tale soggetto al divieto di applicazione retroattiva della legge sfavorevole, che esprime un principio supremo dell'ordinamento (sentenza n. 1146 del 1988 e ordinanza n. 24 del 2017), presidiato tanto dall'art. 25, secondo comma, che dall'art. 117, primo comma, Cost.





Inoltre, ad avviso del rimettente, la regola di non retroattività concerne non solo la disciplina del tempo necessario a prescrivere, ma anche quella delle interruzioni e delle sospensioni del decorso del relativo termine, in quanto anch'essa concorre a determinare il limite temporale entro il quale è possibile per lo Stato far valere la propria pretesa punitiva.

Di conseguenza, sarebbe preclusa al legislatore la possibilità di introdurre cause di sospensione del termine prescrizionale con effetti valevoli per reati commessi in epoca antecedente. Ciò sia in applicazione del secondo comma dell'art. 25 Cost., sia in ragione dell'art. 7, comma 1, CEDU (per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost.), come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Inoltre, il rimettente richiama la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di prescrizione dei reati che ledono gli interessi finanziari della stessa Unione (Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 5 dicembre 2017, in causa C-42/17), che ha riferito i principi sanciti dall'art. 7 CEDU alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati dell'Unione, ed ha stabilito che, in base agli artt. 49 e 51, primo paragrafo, CDFUE, tali Stati non possono omettere l'applicazione di norme interne che assicurino le garanzie apprestate da tali norme.

16.- In definitiva la disposizione censurata, introducendo con efficacia retroattiva una disciplina più sfavorevole della sospensione dei termini di prescrizione, contrasterebbe col principio di non retroattività della legge penale e dunque con i parametri indicati.

17.- Con atto depositato in data 8 ottobre 2020, si è costituito in giudizio A. P., imputato nel procedimento principale, il quale ha chiesto dichiararsi l'illegittimità costituzionale delle norme censurate aderendo alle argomentazioni contenute dell'ordinanza di rimessione.

18.- Con atto depositato il 20 ottobre 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri è intervenuto in giudizio, per il tramite dell'Avvocatura generale.

In particolare, è richiamato il disposto dell'art. 159 cod. pen., nella parte in cui collega una sospensione dei termini prescrizionali ad «ogni caso in cui la sospensione del procedimento o del processo penale è imposta da una particolare disposizione di legge»: condizione questa che sarebbe integrata in ragione di quanto disposto ai commi 1, 2, 4 e 9 dell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020.

19.- Con memoria depositata in data 6 novembre ottobre 2020, l'Avvocatura generale ha ribadito la propria richiesta che le questioni sollevate siano dichiarate non fondate.

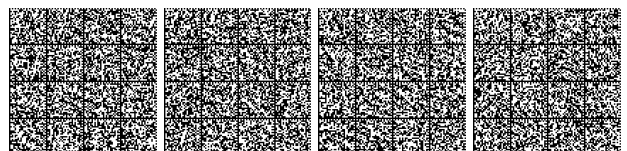
### *Considerato in diritto*

1.- Con le ordinanze di rimessione indicate in epigrafe (r. o. n. 112, n. 113, n. 117 e n. 132 del 2020), di cui si è detto in narrativa, i Tribunali ordinari di Siena, Spoleto e Roma sollevano tutti questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 4, 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, nella parte in cui dispone la sospensione del termine di prescrizione, con riferimento ai procedimenti penali indicati nel comma 2 della stessa disposizione, anche per fatti commessi prima del 9 marzo 2020.

1.1.- Le ordinanze iscritte ai n. 117 e n. 132 del 2020 dei Tribunali di Spoleto e di Roma sollevano anche questione di legittimità costituzionale dell'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, nella parte in cui dispone la proroga all'11 maggio 2020 dei termini posti ai commi 1 e 2 del d.l. n. 18 del 2020.

1.2.- In tutte le ordinanze si prospetta la violazione dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione, che vieta la punizione di alcuno in forza di una legge entrata in vigore dopo il fatto commesso e che, secondo i rimettenti, preclude l'applicazione retroattiva delle norme che modificano in senso peggiorativo la disciplina della prescrizione.

1.3.- Le ordinanze n. 117 e n. 132 del 2020 prospettano anche la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 della Convenzione 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, che pone il divieto di applicazione della legge penale a fatti commessi prima dell'introduzione della legge medesima.



1.4.- L'ordinanza n. 132 del 2020, infine, censura le disposizioni impugnate anche in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 49 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 quale vieta di condannare alcuno per un'azione o un'omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o il diritto internazionale, e parimenti vieta di infliggere una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso.

2.- Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dai Tribunali rimettenti con le richiamate ordinanze, sono sostanzialmente analoghe sul piano giuridico e si rende, quindi, opportuna la loro trattazione congiunta mediante riunione dei giudizi.

3.- Preliminarmente deve essere dichiarata l'inammissibilità degli interventi di N. S., G. T., C. S. ed E. S., spiegati in relazione ai giudizi di legittimità costituzionale originati dalle ordinanze del Tribunale di Siena (n. 112 e n. 113 del 2020), fissati in camera di consiglio.

Ai sensi dell'art. 4, comma 7, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, come sostituito dall'art. 1 della delibera di questa Corte in sede non giurisdizionale dell'8 gennaio 2020, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, serie generale, del 22 gennaio 2020, «[n]ei giudizi in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio».

Tale disposizione ha recepito la costante giurisprudenza di questa Corte in ordine all'ammissibilità dell'intervento spiegato nei giudizi in via incidentale da soggetti diversi dalle parti del giudizio principale, secondo cui i soggetti che non sono parti del giudizio *a quo* possono intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale solo ove siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, e non di un interesse semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (*ex plurimis*, sentenze n. 158 del 2020 con allegata ordinanza letta all'udienza del 10 giugno 2020, n. 119 del 2020, n. 30 del 2020 con allegata ordinanza letta all'udienza del 15 gennaio 2020, n. 159 e n. 98 del 2019, n. 217, n. 180 e n. 77 del 2018, n. 70 e n. 33 del 2015).

Pertanto, in linea con questo orientamento, i soggetti del cui intervento trattasi, imputati in altri procedimenti penali, non sono parti dei giudizi principali innanzi al Tribunale di Siena, né sono titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in quel giudizio, ma sono portatori di un interesse semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalle norme oggetto di censura, cioè l'interesse di tutti coloro che rivestono la qualità di imputati in giudizi penali pendenti, a non subire l'incidenza di tali norme sul decorso del termine prescrizione.

4.- Invece, con decreto del Presidente della Corte costituzionale del 12 ottobre 2020, ai sensi dell'art. 4-ter delle Norme integrative, introdotto dall'art. 2 della delibera della Corte in sede non giurisdizionale dell'8 gennaio 2020, sono state ammesse le opinioni scritte dall'Associazione "Italiastatodidiritto" e dall'Associazione forense "Unione camere penali italiane" (UCPI), in qualità di amici curiae, per la loro idoneità ad offrire elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso sottoposto a questa Corte, anche in ragione della sua complessità.

5.- Le ordinanze di remissione sono state pronunciate nell'ambito di procedimenti penali - aventi ad oggetto imputazioni per reati edilizi (r. o. n. 112 e n. 113 del 2020), per il delitto di oltraggio a pubblico ufficiale di cui all'art. 341-bis cod. pen. (r. o. n. 117 del 2020) e per il delitto di calunnia di cui all'art. 368 cod. pen. (r. o. n. 132 del 2020) - pendenti nella fase del dibattimento, nei quali, qualora le disposizioni censurate fossero dichiarate incostituzionali, i giudici rimettenti dovrebbero dichiarare l'estinzione dei reati per essere decorso il termine massimo di prescrizione; laddove, invece, applicando la sospensione di tale termine come previsto dalle disposizioni censurate, non sarebbe maturata la prescrizione dei reati.

Sussiste, quindi, all'evidenza, la rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, anche se non può non notarsi la eccessiva durata di giudizi che già solo in primo grado, ancora in corso, hanno quasi esaurito il tempo massimo di prescrizione dei reati (che, nel massimo, al netto delle sospensioni, è di cinque anni per le contravvenzioni edilizie e di sette anni e mezzo per i delitti di oltraggio a pubblico ufficiale e di calunnia), sì da far dipendere la risposta di giustizia nel merito delle accuse da una sospensione della prescrizione di soli sessantaquattro giorni (dal 9 marzo all'11 maggio 2020), quale quella oggetto delle censure di legittimità costituzionale.

5.1.- Tutte le ordinanze di remissione sono sorrette da ampia motivazione in ordine alla ritenuta non manifesta infondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale, sicché le sollevate questioni sono certamente ammissibili.

6.- Appare necessario richiamare brevemente il contesto normativo connesso all'emergenza epidemiologica da COVID-19 in tema di svolgimento dell'attività giudiziaria, nel cui ambito si collocano le disposizioni censurate.

Il primo intervento emergenziale concernente l'attività giurisdizionale posto in essere dal Governo per rispondere alle esigenze scaturite dall'epidemia esplosa sul territorio nazionale si è avuto con il decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9 (Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19),



il quale, all'art. 10, ha interessato esclusivamente i procedimenti civili e penali pendenti presso gli uffici giudiziari dei circondari dei tribunali cui appartenevano i Comuni indicati all'allegato 1 al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° marzo 2020 (Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19).

Con tale provvedimento, con efficacia limitata ai territori ivi indicati, non solo si era prevista la sospensione dei termini e il rinvio delle udienze, ma si era altresì stabilito che, a partire dal 3 marzo 2020, il corso della prescrizione fosse sospeso per il tempo in cui il processo fosse rinviato o i termini procedurali fossero sospesi e comunque fino al 31 marzo 2020 (art. 10, comma 10, del citato decreto-legge). Tale iniziale ipotesi di sospensione del decorso della prescrizione non è investita da alcuna delle ordinanze di rimessione.

A distanza di pochi giorni, il Governo è intervenuto nuovamente d'urgenza con il decreto-legge 8 marzo del 2020, n. 11 (Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria), per disciplinare il rinvio delle udienze e la sospensione dei termini nei procedimenti civili, penali, tributari e militari, questa volta con efficacia generalizzata sull'intero territorio nazionale.

In particolare, all'art. 1, comma 1, si prevedeva che a decorrere dal giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto medesimo (9 marzo 2020) e sino al 22 marzo 2020, le udienze dei procedimenti civili e penali pendenti presso tutti gli uffici giudiziari fossero rinviate d'ufficio a data successiva al 22 marzo 2020. Erano fatti salvi alcuni procedimenti, di particolare delicatezza e urgenza, indicati all'art. 2, comma 2, lettera g), del medesimo decreto-legge.

Contestualmente, al comma 2 dello stesso art. 1, si stabiliva anche la sospensione dei termini per il compimento di qualsiasi atto dei detti procedimenti, fatti salvi quelli già richiamati. Era previsto, altresì, che ove il decorso avesse avuto inizio durante il periodo di sospensione, l'inizio stesso sarebbe stato differito alla fine di detto periodo di sospensione.

Per il periodo successivo (23 marzo-31 maggio), ai capi degli uffici giudiziari era stato attribuito il potere di autorizzare provvedimenti di dilazione degli adempimenti processuali in base alle esigenze del territorio e in considerazione della situazione epidemica. Non si trattava, però, di una discrezionalità illimitata, in quanto il comma 4 dell'art. 2 del d.l. n. 11 del 2020 stabiliva che una serie di termini processuali, tra cui anche quelli di durata della custodia cautelare, e comunque, il termine di prescrizione restassero sospesi anche per questi giudizi, fatte sempre salve le eccezioni già indicate, ma solo fino al 31 maggio 2020, sempreché ne fosse stato disposto il rinvio.

A distanza di nove giorni, il Governo è nuovamente intervenuto con il d.l. n. 18 del 2020 e, prima ancora che maturassero i termini di decadenza dei dd.ll. n. 9 e n. 11 del 2020 per mancata conversione, detti provvedimenti sono stati abrogati, con salvezza degli effetti, dall'art. 1, comma 2, della legge 24 aprile 2020, n. 27 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi).

L'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020 ha dettato una più mirata ed articolata disciplina volta a provocare la stasi delle attività processuali nell'ambito della giurisdizione ordinaria, compresa quella penale. Con tale norma, per quanto attiene ai processi penali, si è disposto in via generale e obbligatoria, salvo le eccezioni concernenti alcune tipologie urgenti di procedimento, il rinvio di ufficio delle udienze a data successiva al 15 aprile 2020 e la sospensione dei «termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti civili e penali» dal 9 marzo al 15 aprile 2020, senza possibilità di intervento da parte dei capi degli uffici giudiziari (art. 83, commi 1 e 2).

In relazione a tali fattispecie si è anche disposta la sospensione dei termini di prescrizione, oltre che dei termini di durata massima delle misure cautelari personali. Ciò è stato previsto dalla disposizione di cui all'art. 83, comma 4, del d.l. citato, norma su cui si appuntano le censure dei rimettenti.

Si è, poi, sostanzialmente confermato il potere dei capi degli uffici giudiziari - già previsto dal d.l. n. 11 del 2020 - di adottare non solo misure organizzative volte a contenere l'afflusso del pubblico, ma anche provvedimenti di carattere generale, tra i quali, ai fini che qui interessano, assumono rilievo quelli volti a prevedere la possibilità di disporre il rinvio delle udienze penali a data successiva al 30 giugno, salvo che per i procedimenti segnati da particolare urgenza espressamente indicati al comma 3 della disposizione in questione (art. 83, comma 7, lettera g).

Anche con riferimento a tali discrezionali casi di rinvio delle udienze penali, si è prevista la sospensione dei termini di prescrizione del reato e di durata delle misure cautelari, ma fino al 30 giugno, e ciò indipendentemente dal differimento dell'udienza ad una data successiva (art. 83, comma 9).

Infine, è intervenuto l'art. 36 del d.l. n. 23 del 2020, con il quale il Governo ha stabilito che il termine del 15 aprile 2020, previsto dai commi 1 e 2 dell'art. 83 del d. l. n. 18 del 2020, era prorogato all'11 maggio 2020, così modificando la portata del comma 4 della stessa disposizione.



Pertanto, per effetto della proroga disposta dall'art. 36 del d.l. n. 23 del 2020 (disposizione censurata dalle ordinanze n. 117 e n. 132 del 2020), la sospensione dei termini prescrizionali, allo stato, opera dal 9 marzo 2020 all'11 maggio 2020.

È in questa disciplina emergenziale che si colloca la norma censurata (art. 83, comma 4, del d.l. n. 18 del 2020), recante un'ipotesi speciale di sospensione del termine di prescrizione dei reati; norma la quale prevede che «[n]ei procedimenti penali in cui opera la sospensione dei termini ai sensi del comma 2 sono altresì sospesi, per lo stesso periodo, il corso della prescrizione e i termini di cui agli articoli 303 e 308 del codice di procedura penale».

7.- Giova, poi, premettere che in generale la concreta determinazione della durata del tempo di prescrizione dei reati appartiene alla discrezionalità del legislatore censurabile solo in caso di manifesta irragionevolezza o sproporzione rispetto alla gravità del reato (sentenza di questa Corte n. 143 del 2014).

Nell'esercizio di tale discrezionalità il legislatore opera un bilanciamento tra valori di rango costituzionale.

Da una parte, c'è l'esigenza che - mediante l'esercizio obbligatorio dell'azione penale ad opera del pubblico ministero (art. 112 Cost.) - i comportamenti in violazione della legge penale siano perseguiti perché il rispetto di quest'ultima appartiene ai fondamentali del comune vivere civile, mentre la sua violazione crea, in misura direttamente proporzionale alla gravità del fatto, allarme sociale e mina la fiducia dei cittadini. Nello stesso verso, inoltre, rileva la tutela delle vittime dei reati: la persona offesa ha anch'essa diritto, quando costituita parte civile, all'accertamento del reato per ottenere il risarcimento del danno per la lesione subita.

A fronte di queste esigenze vi è, dall'altra parte, l'interesse dell'imputato ad andare esente da responsabilità penale per effetto del decorso del tempo; interesse che il legislatore ordinario riconosce e tutela con la disciplina della prescrizione e che si traduce nel diritto dell'imputato ad ottenere dal giudice penale - una volta decorso il termine di prescrizione del reato - il riconoscimento, con sentenza di proscioglimento, dell'estinzione del reato (art. 157, primo comma, cod. pen.), sempre che dagli atti del procedimento o del processo non risulti evidente che non ha commesso il fatto addebitatogli ovvero che questo non costituisca reato o non sia previsto dalla legge come reato (art. 129 del codice di procedura penale) e sempre che egli non rinunci alla prescrizione chiedendo un accertamento di non colpevolezza (art. 157, settimo comma, cod. pen.). Analogamente e alle stesse condizioni sarà possibile, all'esito del procedimento penale, il decreto di archiviazione per estinzione del reato ascritto all'indagato.

La *ratio* della rilevanza di questa garanzia per l'indagato o l'imputato si collega preminentemente all'«interesse generale di non più perseguire i reati rispetto ai quali il lungo tempo decorso dopo la loro commissione abbia fatto venir meno, o notevolmente attenuato (...) l'allarme della coscienza comune» (sentenza n. 393 del 2006; in precedenza, sentenza n. 202 del 1971; ordinanza n. 337 del 1999). Si è fatto anche riferimento, talora, al «diritto all'oblio» (sentenze n. 115 del 2018, n. 24 del 2017, n. 45 del 2015, n. 143 del 2014 e n. 23 del 2013).

Vi è, in sostanza, un «affievolimento progressivo dell'interesse della comunità alla punizione del comportamento penalmente illecito, valutato, quanto ai tempi necessari, dal legislatore, secondo scelte di politica criminale legate alla gravità dei reati» (sentenza n. 23 del 2013), sebbene il decorso del tempo non valga di per sé a stendere un velo di piena immunità sul fatto-reato.

Anche dopo la sentenza di proscioglimento per essere il reato estinto per prescrizione, il giudice civile potrà accertare, stante il diverso regime della prescrizione in materia civile, che un reato è stato commesso da chi è chiamato a risarcire i danni non patrimoniali (art. 2059 del codice civile in riferimento all'art. 185 cod. pen.). Come anche lo stesso giudice penale, che abbia dichiarato il proscioglimento in ragione dell'estinzione del reato per prescrizione, può non di meno doversi pronunciare sulla sussistenza, o no, del reato ai fini (non della punibilità dell'imputato, *ma*) solo risarcitori in favore della persona offesa, costituita parte civile, allorché l'estinzione del reato sia dichiarata dal giudice d'appello o dalla Corte di cassazione quando nei confronti dell'imputato è stata già pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato (art. 578 cod. proc. pen.). Inoltre, l'estinzione del reato per prescrizione non esclude che il giudice debba applicare una misura di sicurezza come la confisca, quale in particolare quella prevista dagli artt. 240-*bis* e 322-*ter* cod. pen. in riferimento all'art. 578-*bis* cod. proc. pen.

8.- Ciò premesso, le questioni sollevate in riferimento al principio di legalità di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., non sono fondate.

9.- Occorre procedere innanzi tutto a richiamare e circoscrivere la portata di tale principio con riguardo all'istituto della prescrizione dei reati.

Deve ribadirsi a tal proposito - come questa Corte ha più volte affermato - che la determinazione della durata del tempo, il cui decorso estingue il reato per prescrizione (art. 157, primo comma, cod. pen.), ricade nell'area di applicazione del principio di legalità posto dall'art. 25, secondo comma, Cost., a mente del quale «[n]essuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso».





È la legge del tempus commissi delicti che non solo definisce la condotta penalmente rilevante e ad essa riconduce la pena, quale quella detentiva o pecuniaria (art. 17 cod. pen.), ma anche fissa il tempo oltre il quale la sanzione non potrà essere applicata per essere il reato estinto per prescrizione (art. 157 cod. pen.), tempo che può essere anche illimitato allorché per delitti gravissimi (puniti con la pena dell'ergastolo) sia la legge stessa a prevedere che la prescrizione non estingue i reati (art. 157, ultimo comma, cod. pen.).

Questa proiezione diacronica della punibilità integra la fattispecie penale nel senso che non solo l'autore del fatto deve essere posto in grado di conoscere ex ante qual è la condotta penalmente sanzionata (ossia la fattispecie di reato) e quali saranno le conseguenze della sua azione in termini di sanzioni applicabili (ossia la pena), ma deve egli avere anche previa consapevolezza della disciplina concernente la dimensione temporale in cui sarà possibile l'accertamento nel processo, con carattere di definitività, della sua responsabilità penale (ossia la durata del tempo di prescrizione del reato), anche se ciò non comporta la precisa predeterminazione del *dies ad quem* in cui maturerà la prescrizione.

Il principio di legalità richiede che la persona accusata di un reato abbia, al momento della commissione del fatto, contezza della linea di orizzonte temporale - tracciata dalla durata, per così dire "tabellare", prevista in generale dall'art. 157 cod. pen., ma talora fissata con norme speciali in riferimento a particolari reati (ad esempio, in caso di delitti in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto) - entro la quale sussisterà, in ogni caso, la punibilità della condotta contestata. Le norme che definiscono tale dimensione temporale devono essere vigenti al momento in cui la condotta, penalmente rilevante come reato, è posta in essere. Anche se per reati gravissimi (quelli puniti con l'ergastolo) il legislatore - come già ricordato - prevede la loro punibilità senza limiti di tempo, il principio di legalità è parimenti rispettato nella misura in cui tale imprescrittibilità risulta posta da una disposizione di legge in vigore al momento della commissione del fatto, vuoi in modo espresso (come nel vigente art. 157, ultimo comma, cod. pen.), vuoi in termini impliciti, come era nell'art. 157 cod. pen. nella sua originaria formulazione, per il fatto di prendere in considerazione solo le pene temporanee e tale non era l'ergastolo (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 24 settembre 2015-12 maggio 2016, n. 19756).

Anche recentemente si è affermato che la prescrizione, nel nostro ordinamento giuridico, costituisce un istituto di natura sostanziale «che incide sulla punibilità della persona, riconnettendo al decorso del tempo l'effetto di impedire l'applicazione della pena», sicché «rientra nell'alveo costituzionale del principio di legalità penale sostanziale enunciato dall'art. 25, secondo comma, Cost. con formula di particolare ampiezza» (sentenza n. 115 del 2018 e, negli stessi termini, sentenze n. 324 del 2008, n. 393 del 2006 e ordinanza n. 24 del 2017).

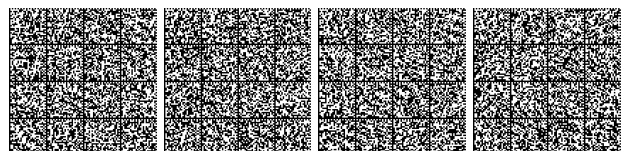
In definitiva, la prescrizione, pur determinando, sul versante processuale, l'arresto della procedibilità dell'azione penale, si configura come causa di estinzione del reato sul piano più specificamente sostanziale.

10.- La dimensione diacronica della punibilità, quindi, concerne innanzi tutto la definizione "tabellare" del tempo di prescrizione dei reati, che coglie il profilo strettamente sostanziale. Ma non l'esaurisce perché essa, poi, si colloca nel processo e può risentire indirettamente delle vicende e di singoli atti di quest'ultimo nella misura in cui - sotto il profilo processuale, appunto - sono previste e disciplinate, in particolare, l'interruzione e la sospensione del decorso del tempo di prescrizione dei reati alle condizioni e nei limiti di legge (artt. 159 e 160 cod. pen.); sicché non è mai prevedibile ex ante l'esatto termine finale in cui si compie e opera la prescrizione, termine che può essere raggiunto in un arco temporale variabile e dipendente da fattori plurimi e in concreto non predeterminabili.

Al riguardo, questa Corte ha osservato che la prescrizione costituisce, nel vigente ordinamento, un istituto di natura sostanziale «pur potendo assumere una valenza anche processuale» (sentenza n. 265 del 2017) e «[s]ebbene possa proiettarsi anche sul piano processuale - concorrendo, in specie, a realizzare la garanzia della ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, Cost.)» (sentenza n. 143 del 2014).

La garanzia del principio di legalità (art. 25, secondo comma, Cost.) nel suo complesso (tale perciò da coprire anche le implicazioni sostanziali delle norme processuali) dà corpo e contenuto a un diritto fondamentale della persona accusata di aver commesso un reato, diritto che - avendo come contenuto il rispetto del principio di legalità - da una parte, non è comprimibile non entrando in bilanciamento con altri diritti in ipotesi antagonisti; si tratta, infatti, di una garanzia della persona contro i possibili arbitri del legislatore, la quale rappresenta un «valore assoluto, non suscettibile di bilanciamento con altri valori costituzionali» (sentenze n. 32 del 2020, n. 236 del 2011 e n. 394 del 2006).

Dall'altra parte, tale garanzia, espressa dal principio di legalità di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., appartiene al nucleo essenziale dei diritti di libertà che concorrono a definire la identità costituzionale dell'ordinamento giuridico nazionale, quale riconosciuta dall'ordinamento dell'Unione europea, segnatamente nella clausola generale di cui all'art. 4, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione Europea (TUE), così come firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009 (ordinanza n. 24 del 2017). Nello statuto delle garanzie di difesa dell'imputato, il principio di legalità di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., esteso fino a comprendere anche la determinazione della durata del tempo di prescrizione dei reati, ha un ruolo centrale, affiancandosi al principio di non colpevolezza dell'im-





putato fino alla condanna definitiva (art. 27, secondo comma, Cost.) e a quello della ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, Cost.). Da ultimo, esso si proietta finanche sull'esecuzione della pena quanto al regime delle misure alternative della detenzione (sentenza n. 32 del 2020).

11.- Il rispetto del principio di legalità comporta innanzi tutto che - come la condotta penalmente sanzionata deve essere definita dalla legge con sufficiente precisione e determinatezza, talché sarebbe costituzionalmente illegittima la previsione di un reato in termini sostanzialmente indefiniti e generici (come, da ultimo, la fattispecie oggetto della sentenza n. 25 del 2019) - parimenti la fissazione della durata del tempo di prescrizione deve essere sufficientemente determinata. Tale non è - sul versante sostanziale della garanzia - la cosiddetta «regola Taricco» di derivazione dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale - ampliando la misura «tabellare» del tempo di prescrizione di alcuni reati fiscali in materia di tributi armonizzati - non ha ingresso nel nostro ordinamento, neppure ex nunc, stante il difetto di determinatezza del presupposto che condiziona la maggiore estensione temporale della prescrizione (sentenza n. 115 del 2018).

Inoltre il rispetto del principio di legalità implica la non retroattività della norma di legge che, fissando la durata del tempo di prescrizione dei reati, ne allunghi il decorso ampliando in peius la perseguibilità del fatto commesso. Il principio di irretroattività della norma penale sfavorevole, infatti, «si pone come essenziale strumento di garanzia del cittadino contro gli arbitri del legislatore, espressivo dell'esigenza della «calcolabilità» delle conseguenze giuridico-penali della propria condotta, quale condizione necessaria per la libera autodeterminazione individuale» (sentenze n. 236 del 2011 e n. 394 del 2006).

Simmetricamente la norma che invece riduca la durata del tempo di prescrizione costituisce disposizione penale più favorevole ai sensi dell'art. 2 cod. pen., applicabile in melius anche ai fatti già commessi in precedenza (quindi retroattivamente) nei limiti di operatività della *lex mitior*, quali riconosciuti dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 393 del 2006). Il principio di retroattività della norma penale più favorevole rinviene il proprio fondamento non già nell'art. 25 Cost., ma nel principio di uguaglianza (art. 3 Cost.), essendo quindi «susceptibile di limitazioni e deroghe» che, tuttavia, «devono giustificarsi in relazione alla necessità di preservare interessi contrapposti di analogo rilievo» (*ex plurimis*, sentenze n. 215 del 2008 e n. 394 del 2006; da ultimo, sentenza n. 63 del 2019) e possono trovare fondamento e limite anche nel condizionamento ad attività processuali (sentenza n. 238 del 2020).

12.- Il rispetto del principio di legalità coinvolge anche la disciplina della decorrenza, della sospensione e dell'interruzione della prescrizione stessa perché essa, nelle sue varie articolazioni, concorre - come già rilevato - a determinare la durata del tempo il cui decorso estingue il reato per prescrizione.

Si tratta di vicende processuali che incidono sulla complessiva durata del tempo di prescrizione dei reati.

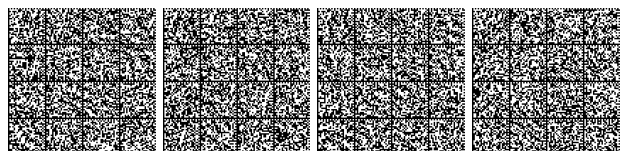
L'interruzione del termine prescrizionale - che dipende dall'adozione di determinati provvedimenti, tassativamente indicati - ne comporta l'azzeramento del computo con la ripresa *ex novo* del relativo corso (art. 160 cod. pen.). Sicché è impossibile, per l'imputato, prevedere ex ante quante volte il termine sarà azzerato, ma c'è la garanzia del limite di durata massima della prescrizione, pur interrotta nel suo decorso, anche se per reati di particolare allarme sociale (quali quelli di criminalità organizzata), ove anche soggetti a prescrizione, il regime dell'interruzione del decorso di quest'ultima non ha un limite di durata massima (art. 161, secondo comma, cod. pen.).

Parimenti non sarà prevedibile ex ante per l'imputato quante volte il decorso del termine di prescrizione sarà sospeso (art. 159 cod. pen.), senza peraltro che sussista alcun limite massimo di durata del termine prescrizionale, fatta salva l'ipotesi della sospensione del processo per assenza dell'imputato (art. 159, primo comma, numero 3-bis, cod. pen., in relazione all'art. 420-*quater* cod. proc. pen.).

Anche le regole del processo possono avere un'incidenza sulla disciplina della prescrizione.

Basti ricordare che - ancora sul versante processuale - è comunemente accettata e da tempo applicata, la regola di derivazione giurisprudenziale (a partire da Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 22 novembre-21 dicembre 2000, n. 32; in seguito, in termini anche più ampi, Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 17 dicembre 2015-25 marzo 2016, n. 12602), che ferma il decorso della prescrizione al momento della sentenza di merito, pur non ancora definitiva, ove impugnata con ricorso per cassazione dichiarato inammissibile. Si ritiene infatti che il ricorso inammissibile sia inidoneo ad aprire una utile fase processuale ai fini del perfezionarsi della causa estintiva.

13.- In questo contesto l'art. 159, primo comma, cod. pen., come sostituito dall'art. 6, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), ha una funzione di cerniera perché contiene, da una parte, una causa generale di sospensione - secondo cui «[i]l corso della prescrizione rimane sospeso in ogni caso in cui la sospensione del procedimento o del processo penale [...] è imposta da una particolare disposizione di legge» - e dall'altra, una catalogazione di altri «casi» particolari.



Anche prima della novella del 2005, questa dicotomia era già nell'originaria formulazione della disposizione nel codice del 1930 che affiancava una previsione generale, negli stessi termini, ai casi particolari, all'epoca limitati all'ipotesi dell'autorizzazione a procedere e alla questione deferita ad altro giudizio.

Tale previsione - connotata da piena continuità normativa tra la formulazione del 1930 e quella del 2005 - rispetta il principio di legalità di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., avendo un contenuto sufficientemente preciso e determinato, aperto all'integrazione di altre più specifiche disposizioni di legge, le quali devono comunque rispettare - come si dirà *infra* al punto 14 - il principio della ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, Cost.) e quello di ragionevolezza e proporzionalità (art. 3, primo comma, Cost.).

Essa afferma che la stasi *ex lege* del procedimento o del processo penale determina anche, in simmetria e di norma, una parentesi nel decorso del tempo di prescrizione dei reati. Pur non potendo escludersi che vi siano, in particolare, cause di sospensione del processo che non comportano la sospensione anche del termine prescrizionale, si ha in generale che, se il processo ha una stasi, le conseguenze investono tutte le parti: la pubblica accusa, la persona offesa costituita parte civile e l'imputato. Come l'azione penale e la pretesa risarcitoria hanno un temporaneo arresto, così anche, per preservare l'equilibrio della tutela dei valori in gioco, è sospeso il termine di prescrizione del reato per l'indagato o l'imputato.

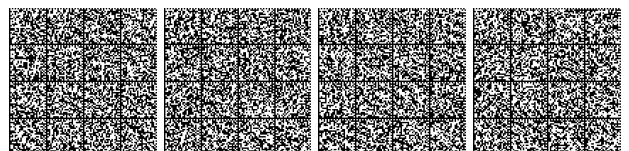
Ciò è coerente con il richiamato bilanciamento (sopra al punto 7), che è al fondo della fissazione del termine di durata del tempo di prescrizione dei reati; bilanciamento che rischierebbe di essere alterato se «una particolare disposizione di legge», che preveda la sospensione del procedimento o del processo penale, in ipotesi, per la ragione imperiosa di una sopravvenuta calamità (quale, nell'attualità, la pandemia da COVID-19, ma similmente in precedenza eventi tellurici, disastri idrogeologici e altri), debba sempre - come ritengono i giudici rimettenti a fondamento delle loro censure di illegittimità costituzionale - lasciar scorrere il tempo di prescrizione dei reati già commessi prima della disposizione censurata e invece arrestarne il decorso solo per i reati commessi dopo, così decurtandone soltanto per questi ultimi la durata, incongruamente quanto inutilmente per essere la prescrizione appena iniziata a decorrere.

Si ha, invece, che al momento della commissione del fatto il suo autore sa *ex ante* che, se il procedimento o il processo saranno sospesi in ragione dell'applicazione di una disposizione di legge che ciò preveda, lo sarà anche il decorso del termine di prescrizione (art. 25, secondo comma, Cost.). Rimangono in ogni caso, da una parte, la garanzia della riserva alla legge della previsione delle ipotesi di sospensione del procedimento o del processo (ex art. 111, primo comma, Cost.), dall'altra parte, quanto alla ricaduta sul decorso del tempo di prescrizione dei reati, la garanzia della loro applicabilità per l'avvenire a partire dall'entrata in vigore della norma che tale sospensione preveda (art. 11 delle Disposizioni sulla legge in generale); ossia una nuova causa di sospensione - riconducibile alla causa generale di cui all'art. 159, primo comma, cod. pen. e quindi applicabile anche a condotte pregresse - non può decorrere da una data antecedente alla legge che la prevede. Ciò, naturalmente, in aggiunta alla garanzia della predeterminazione della durata "tabellare" della prescrizione (art. 157 cod. pen.), di cui si è detto sopra al punto 9.

Comunque, queste ipotesi di sospensione del processo - come questa Corte ha già avuto modo di rilevare (sentenza n. 24 del 2014) - «automaticamente coinvolgono [...] la disciplina di diritto sostanziale della prescrizione del reato». La consapevolezza di tale automatismo nell'autore della condotta penalmente rilevante è sufficiente ad assicurare il rispetto del principio di legalità (art. 25, secondo comma, Cost.), integrato, nella fattispecie, dal principio secondo cui la legge non dispone che per l'avvenire (art. 11 delle Disposizioni sulla legge in generale) e dalla garanzia che, in applicazione stretta di questo principio, non è possibile che l'incidenza indiretta sul tempo di prescrizione abbia una proiezione retroattiva.

14.- Nè può temersi che, nella sostanza, al di là del rispetto formale del principio di legalità, pur così integrato, il rinvio aperto a ogni «particolare disposizione di legge», che preveda la sospensione del procedimento o del processo penale, possa costituire una falla, nel senso di una possibile illimitata dilatazione del tempo complessivo di prescrizione del reato in ragione dell'applicazione di ogni disposizione che preveda la sospensione del procedimento o del processo penale. Infatti, il rispetto del principio di legalità - nella misura in cui è predeterminata la regola che vuole che alla sospensione del procedimento o del processo penale in forza di una «particolare disposizione di legge» si associ anche la sospensione del decorso del tempo di prescrizione del reato - non esclude, ma anzi si coniuga - come già rilevato - alla possibile verifica di conformità sia al canone della ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, Cost.), sia al principio di ragionevolezza e proporzionalità (art. 3, primo comma, Cost.), a confronto dei quali sarà sempre possibile il sindacato di legittimità costituzionale della stessa sospensione dei procedimenti e dei processi penali, nonché, più specificamente, della conseguente sospensione del termine di prescrizione.

Nella fattispecie in esame, del resto, non vengono sollevati dubbi di legittimità costituzionale da parte dei giudici rimettenti sotto questo profilo, ma non può non osservarsi, da una parte, che la breve durata della sospensione del decorso della prescrizione è pienamente compatibile con il canone della ragionevole durata del processo e, dall'altra



parte, che, sul piano della ragionevolezza e proporzionalità, la misura è giustificata dalla finalità di tutela del bene della salute collettiva (art. 32, primo comma, Cost.) per contenere il rischio di contagio da COVID-19 in un eccezionale momento di emergenza sanitaria.

Con ciò si deve anche escludere il rischio di abuso del potere legislativo.

Il necessario collegamento con la sospensione del processo fa sì che, ove esso manchi, diversa risulta essere la fattispecie di sospensione del decorso della prescrizione, la quale non sarebbe riconducibile alla causa generale dell'art. 159, primo comma, cod. pen. Tale è quella prevista dall'art. 1, comma 15, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), applicabile pertanto solo ai reati commessi a partire dalla data di entrata in vigore della norma stessa.

Rimane, infine, nella discrezionalità del legislatore prevedere eventualmente, in riferimento a specifiche fattispecie, l'ulteriore garanzia di un limite massimo di durata dell'arresto temporaneo del decorso della prescrizione, come nell'ipotesi di sospensione del processo per assenza dell'imputato (art. 159, ultimo comma, cod. pen.).

15.- Una volta precisata la portata del principio di legalità (nel suo duplice aspetto sostanziale e processuale) e la causa generale di sospensione del corso della prescrizione, di cui all'art. 159, primo comma, cod. pen., occorre ora passare a verificare, sul piano interpretativo, se il censurato comma 4 dell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, letto complessivamente nel contesto degli altri commi, preveda, o no, una sospensione dei procedimenti penali riconducibile a tale causa generale.

In tal senso è già la giurisprudenza di legittimità che ha ripetutamente ricondotto la sospensione della prescrizione, prevista dalla disposizione censurata, alla fattispecie generale di cui all'art. 159, primo comma, cod. pen., ritenendo di conseguenza manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale qui in esame (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 14 luglio-7 settembre 2020, n. 25222; sezione terza penale, sentenza 23 luglio-9 settembre 2020, n. 25433; sezione quinta penale, sentenza 13 luglio-2 novembre 2020, n. 30434; sentenza 13 luglio-2 novembre 2020, n. 30437; anche sezione terza penale, sentenza 2 luglio-17 luglio 2020, n. 21367, che è pervenuta ad analoga conclusione seppur sulla base di un diverso percorso argomentativo).

Questa giurisprudenza - che va assumendo la forma del diritto vivente - ha collegato la sospensione dei termini stabiliti dal comma 2 dell'art. 83 citato per il periodo 9 marzo-11 maggio 2020 (cosiddetta "prima fase" delle misure stabilite per fronteggiare l'emergenza epidemiologica) - sospensione, quest'ultima, che riguarda la generalità dei termini per compimento di qualsiasi atto, sicché sono sospesi «i termini stabiliti per la fase delle indagini preliminari, per l'adozione di provvedimenti giudiziari e per il deposito della loro motivazione, per la proposizione degli atti introduttivi del giudizio e dei procedimenti esecutivi, per le impugnazioni e, in genere, tutti i termini procedurali» - al rinvio d'ufficio, per il medesimo arco temporale, delle udienze dei procedimenti penali pendenti presso tutti gli uffici giudiziari stabilito dal comma 1 del medesimo art. 83 e ne ha tratto una considerazione unitaria delle due discipline: sospensione dei termini e rinvio del processo sono, di regola, inscindibilmente collegati.

Si è affermato che «l'esame dell'effetto combinato delle discipline dettate dai commi 1 e 2 dell'art. 83 cit. mette in luce come esse diano corpo a un caso di sospensione del procedimento o del processo: il rinvio d'ufficio di tutte le udienze e la sospensione di tutti i termini (con le eccezioni stabilite dal comma 3) convergono nell'attribuire alla situazione processuale determinata dalle previsioni di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 83 cit. i connotati della sospensione del procedimento o del processo a norma del primo comma dell'art. 159 cod. pen.» (Cass., n. 25222 del 2020).

In sostanza - come del resto si ritiene anche nelle ordinanze di rimessione del Tribunale di Siena - il combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 83 contempla l'integrale sospensione dell'attività giurisdizionale nel periodo emergenziale, prevedendo non solo il rinvio delle udienze (comma 1), ma anche la sospensione dei termini processuali di qualsiasi natura (comma 2).

Peraltro questa interpretazione della giurisprudenza di legittimità, che riconduce tale sospensione alla previsione generale dell'art. 159, primo comma, cod. pen., è in linea di continuità con altri casi di sospensione dei processi - rilevanti anche ai fini della sospensione del corso della prescrizione - collegati a situazioni di emergenza derivate, ad esempio, da eventi sismici. Si tratta di ipotesi che presentano - come già detto - una *ratio* affine a quella della disciplina censurata, chiamata a fronteggiare la pandemia da COVID-19. È il caso, ad esempio, del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile), convertito, con modificazioni, in legge 24 giugno 2009, n. 77, il cui art. 5 prevedeva una sospensione dei processi penali, nonché, espressamente, la sospensione, per la stessa durata, del corso della prescrizione: la giurisprudenza di legittimità ne ha più volte fatto applicazione con riferimento a condotte, penalmente rilevanti, poste in essere prima del d.l. n. 39 del 2009 (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 13 dicembre 2012-7 febbraio 2013, n. 5982).





Parimenti è stato ritenuto - senza che insorgesse alcun dubbio in ordine al rispetto del principio di legalità - che la sospensione della prescrizione come conseguenza della sospensione dei processi riguardasse i reati già commessi in precedenza in ulteriori fattispecie, quali quelle in materia di condono edilizio e di condono fiscale e in occasione della riforma del cosiddetto patteggiamento allargato.

Con riferimento ad un'ipotesi di condono edilizio, la giurisprudenza, prendendo in esame la sospensione della prescrizione, conseguente alla sospensione del processo, intervenuta successivamente alla commissione del fatto, l'ha ritenuta pienamente operante senza rilevare possibili aspetti di incostituzionalità, proprio perché espressiva del principio generale di cui all'art. 159, primo comma, cod. pen., per cui la prescrizione non decorre fin tanto che non viene meno l'impedimento all'esercizio dell'azione penale (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 3 dicembre 1996-13 febbraio 1997, n. 1283).

Occorre comunque che sia una «particolare disposizione di legge» a stabilire i presupposti della fattispecie, sicché «nella individuazione dei casi in cui la sospensione del procedimento è rilevante ai fini della prescrizione, rimane tuttora valida l'esigenza che le valutazioni del giudice siano vincolate a criteri predeterminati» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 28 novembre 2001-11 gennaio 2002, n. 1021).

E si è precisato che non basta la previsione *ex lege* della sospensione del decorso della prescrizione, perché «[è] richiesto, piuttosto, che il legislatore abbia previsto, unitamente a quella, la sospensione del procedimento o del processo» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 21 giugno-7 settembre 2018, n. 40150).

In altri termini la sospensione del processo, cui va ricollegata quella della prescrizione, è prevista da una norma che imponga una «stasi» del giudizio basata su elementi certi ed oggettivi.

16.- La riconducibilità della fattispecie in esame alla disciplina di cui all'art. 159, primo comma, cod. pen., esclude, quindi, che si sia in presenza di un intervento legislativo, recato dalla norma censurata, in contrasto con il principio di irretroattività della norma penale sostanziale sfavorevole sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost.

Né argomento contrario può desumersi dall'espressa previsione, contenuta nella disposizione censurata, della sospensione del decorso del termine di prescrizione dei reati, la quale, nella ricostruzione fatta dalla giurisprudenza di legittimità, potrebbe apparire ridondante in quanto la sospensione stessa discenderebbe direttamente dalla norma generale contenuta nell'art. 159, primo comma, cod. pen. In realtà la previsione del comma 4 del censurato art. 83, secondo cui è sospeso anche il corso della prescrizione in ragione della sospensione del procedimento o del processo penale, non è inutile perché fissa, in modo espresso e quindi in termini maggiormente chiari, compatibili con il rispetto del principio di eguaglianza, la collocazione della disposizione nell'alveo della causa generale di sospensione contenuta nell'art. 159, primo comma, cod. pen., secondo una tecnica legislativa non nuova. Una fattispecie analoga si rinviene, con riferimento ad altra situazione emergenziale che ha imposto la stasi dei processi penali, nell'art. 49, commi 6 e 9, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2016, n. 229.

Sotto questo profilo, il principio di legalità è rispettato perché la sospensione del corso della prescrizione di cui alla disposizione censurata, essendo riconducibile alla fattispecie della «particolare disposizione di legge» di cui al primo comma dell'art. 159 cod. pen., può dirsi essere anteriore alle condotte contestate agli imputati nei giudizi a quibus. La regola, secondo cui quando il procedimento o il processo penale è sospeso in applicazione di una particolare disposizione di legge lo è anche il corso della prescrizione, è certamente anteriore alle condotte penalmente rilevanti proprio perché contenuta nel codice penale del 1930 e ribadita dalla richiamata novella del 2005.

17.- La regola «tempus regit actum» diventa di stretta applicazione allorché concerne la prescrizione, nel senso che gli atti e le vicende processuali non potrebbero aver mai una proiezione retroattiva quanto all'incidenza indiretta sul tempo di prescrizione dei reati; profilo questo che viene in rilievo anche nel presente giudizio quanto al periodo iniziale della sospensione dei processi penali dal 9 marzo al 17 marzo 2020.

È vero che l'art. 83, commi 1 e 2, del d.l. n. 18 del 2020, entrato in vigore il 17 marzo 2020, ha previsto la sospensione dei processi e dei procedimenti penali fin dal 9 marzo e quindi (apparentemente) in modo retroattivo quanto al periodo dal 9 al 17 marzo; retroattività che non potrebbe parimenti riflettersi sulla sospensione del termine di prescrizione dei reati, in generale prevista dal censurato comma 4 della medesima disposizione.

In realtà, però, così non è perché il rinvio *ex lege* (e quindi la sospensione temporanea) dei procedimenti e dei processi penali nel (breve) periodo precedente il 17 marzo 2020 e la simmetrica sospensione del termine di prescrizione trovano il loro fondamento normativo nell'art. 1 del d.l. n. 11 del 2020, entrato in vigore il 9 marzo 2020, il quale si non è stato convertito in legge, e anzi prima ancora è stato abrogato dall'art. 1 della legge n. 27 del 2020, ma la stessa disposizione ne ha fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo, unitamente a quelli



oggetto del precedente d.l. n. 9 del 2020. Vi è pertanto continuità normativa tra la disposizione (fin quando vigente) del d.l. n. 11 del 2020, che all'art. 1, comma 3, richiama l'art. 10 del d.l. n. 9 del 2020 (e quindi anche il suo comma 13 sulla sospensione del corso della prescrizione), e quella di salvezza della legge n. 27 del 2020, sicché il periodo di rinvio (id est sospensione) di procedimenti e processi penali dal 9 al 17 marzo trova il suo fondamento in una norma vigente già alla data iniziale di questo intervallo temporale.

Non c'è stata pertanto alcuna sospensione retroattiva del corso della prescrizione come conseguenza della sospensione di procedimenti e processi penali, bensì ha trovato piena applicazione il principio secondo cui la legge (nella specie, di contenuto processuale) dispone per l'avvenire (art. 11 delle Disposizioni sulla legge in generale) e pertanto legittima è la ricaduta sulla prescrizione in termini di sospensione della sua durata, prevista dall'art. 1 del d.l. n. 11 del 2020, in combinato disposto con l'art. 10, comma 13, del d.l. n. 9 del 2020, in piena sintonia con l'art. 159, primo comma, cod. pen.

18.- In conclusione, le questioni, poste con riferimento al parametro interno dell'art. 25, secondo comma, Cost., sono tutte non fondate.

19.- Invece, le questioni poste in riferimento ai parametri europei sono inammissibili.

Il Tribunale di Spoleto ha evocato - come parametro interposto in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. - l'art. 7 CEDU che al comma 1 prevede che «[n]essuno può essere condannato per una azione o una omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale.

Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso».

In proposito, questa Corte (sentenza n. 230 del 2012) ha ricordato che «l'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [...] - secondo l'interpretazione datane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - da un lato, sancisce implicitamente anche il principio di retroattività dei trattamenti penali più favorevoli e, dall'altro, ingloba nel concetto di "legalità" in materia penale non solo il diritto di produzione legislativa, ma anche quello di derivazione giurisprudenziale».

Si ha però che il Tribunale rimettente - pur ricordando la tesi della natura processuale dell'istituto della prescrizione fatta propria dalla Corte di Strasburgo (sentenza 22 giugno 2000, Coëme e altri contro Belgio; sentenza 20 settembre 2011, Neftyanaya Kompaniya Yukos contro Russia) e quindi un orientamento giurisprudenziale che predica una garanzia di portata meno estesa di quella ritenuta da questa Corte, la quale, come si è visto, ha invece affermato la natura sostanziale dell'istituto - non indica benché minimamente in che termini il parametro convenzionale offrirebbe, comunque, una protezione del principio di legalità maggiore di quella dell'art. 25, secondo comma, Cost.

Anzi la predicata natura processuale della prescrizione riduce il perimetro della non retroattività della norma penale rispetto alla ricostruzione dell'istituto, quale presente nella giurisprudenza di questa Corte, che - come già sopra ricordato - ne afferma invece la natura sostanziale.

Con riferimento proprio al principio di legalità in materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.) questa Corte ha affermato che «gli stessi principi o analoghe previsioni si rinveng[ono] nella Costituzione e nella CEDU, così determinandosi una concorrenza di tutele, che però possono non essere perfettamente simmetriche e sovrapponibili; vi può essere uno scarto di tutele, rilevante soprattutto laddove la giurisprudenza della Corte EDU riconosca, in determinate fattispecie, una tutela più ampia» (sentenza n. 25 del 2019). Quindi in questa ipotesi di "concorrenza di tutele" si ha che l'invocato parametro convenzionale (art. 7 CEDU) ben può offrire talora, in riferimento a determinate fattispecie, una tutela più ampia del parametro nazionale (art. 25, secondo comma, Cost.). Ed è quanto accaduto allorché la questione, ritenuta inizialmente non fondata in riferimento a quest'ultimo (sentenza n. 282 del 2010), è poi risultata invece fondata in riferimento al parametro interposto (sentenza n. 25 del 2019).

Ma il Tribunale di Spoleto nulla argomenta in proposito e anzi mostra di essere consapevole che, con riferimento all'istituto della prescrizione, è il parametro nazionale ad avere un ambito di applicazione più ampio di quello convenzionale.

20.- Analoga e ulteriore ragione di inammissibilità sussiste con riferimento all'ordinanza del Tribunale di Roma, che invoca come parametro interposto non solo l'art. 7 CEDU, ma anche l'art. 49, comma 1, CDFUE, che sancisce una garanzia ricalcata sul principio di legalità. Prevede infatti che «[n]essuno può essere condannato per un'azione o un'omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o il diritto internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso. Se, successivamente alla commissione del reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, occorre applicare quest'ultima».

Alla stessa carenza motivazionale in ordine al parametro convenzionale, riscontrabile nell'ordinanza di rimesione, si aggiunge anche l'assoluta mancanza di motivazione in ordine alla riferibilità a una materia rientrante nell'ambito di attuazione del diritto dell'Unione europea. La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che la





CDFUE può essere invocata, quale parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale, soltanto quando la fattispecie oggetto di legislazione interna sia disciplinata dal diritto europeo (*ex plurimis*, da ultimo, sentenza n. 254 del 2020). Il Tribunale - pur richiamando la sentenza pronunciata dalla Corte di giustizia (Grande sezione, sentenza 5 dicembre 2017, in causa C-42/17, M. A. S. e M. B.), che riguarda appunto la materia europea nella misura in cui concerne il reato di omesso versamento di tributi armonizzati - nulla argomenta in proposito, risultando invece che esso è chiamato a pronunciarsi in ordine al contestato reato di calunnia; il quale, all'evidenza, non ricade nell'ambito di attuazione del diritto dell'Unione europea.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili gli interventi di N. S., G. T., C. S. ed E. S., nei giudizi aventi ad oggetto le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale ordinario di Siena con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 4, 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, sollevate, in riferimento all'art. 25, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Siena con le ordinanze indicate in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 4, del d.l. n. 18 del 2020, convertito in legge, e dell'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, sollevate, in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., dai Tribunali ordinari di Roma e di Spoleto con le ordinanze indicate in epigrafe;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 83, comma 4, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, e dell'art. 36, comma 1, del d.l. n. 23 del 2020, come convertito, sollevata - in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 Convenzione 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 - dal Tribunale ordinario di Spoleto con l'ordinanza indicata in epigrafe;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 83, comma 4, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, e dell'art. 36, comma 1, del d.l. n. 23 del 2020, come convertito, sollevata - in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 CEDU, e all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 - dal Tribunale ordinario di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 279

*Sentenza 3 - 23 dicembre 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Stabilizzazione del personale precario non reclutato con procedure concorsuali - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica ed eccedenza rispetto alle competenze attribuite dallo statuto speciale - Inammissibilità delle questioni.**

- Legge della Regione Siciliana 6 agosto 2019, n. 15, art. 3, comma 3.
- Costituzione, art. 117, terzo 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. 3, comma 3, della legge della Regione Siciliana 6 agosto 2019, n. 15 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di autonomie locali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato l'8-14 ottobre 2019, depositato in cancelleria il 16 ottobre 2019 ed iscritto al n. 110 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 1° dicembre 2020 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi l'avvocato dello Stato Gianna Maria De Socio, per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marina Valli, per la Regione Siciliana, entrambi 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 3 dicembre 2020.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso depositato il 16 ottobre 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Siciliana 6 agosto 2019, n. 15 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di autonomie locali), in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 20, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo



2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*) *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», e in riferimento alle «competenze attribuite alla regione Sicilia dallo Statuto speciale, approvato con R. D. Lgs. 15 maggio 1946, n. 455».

2.- La disposizione regionale impugnata, rubricata «Modifiche all'articolo 3 della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27 in materia di fuoriuscita del personale precario», dispone che: «Il comma 3 dell'articolo 22 della legge regionale 22 febbraio 2019, n. 1 è sostituito dal seguente: “3. Il reclutamento con le procedure di cui alla legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85, alla legge regionale 14 aprile 2006, n. 16, alla legge regionale 29 dicembre 2003, n. 21, alla legge regionale 31 dicembre 2007, n. 27 e all'articolo 12 della legge regionale 29 dicembre 2009, n. 13, per i lavoratori individuati dall'articolo 34 della legge regionale 18 maggio 1996, n. 33, è requisito utile ai fini dell'applicazione dell'articolo 20, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75”».

Secondo il ricorrente, le misure contenute nel citato art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017 - come posto in evidenza al punto 3.2.1 della circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri 23 novembre 2017, n. 3 (Indirizzi operativi in materia di valorizzazione dell'esperienza professionale del personale con contratto di lavoro flessibile e superamento del precariato) - introducono importanti novità rispetto a precedenti interventi in materia di superamento del precariato, in quanto mirano ad offrire tutela a forme di precariato protrattesi nel tempo, valorizzando, nel rispetto delle regole di cui all'art. 97 Cost., le professionalità da tempo maturate e poste al servizio delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con i fabbisogni e le esigenze organizzative e funzionali di queste ultime.

Ciò posto, secondo il ricorrente, dal combinato disposto dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2019 e dell'art. 22 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale) discende che la Regione Siciliana ha considerato il reclutamento eseguito in base alle leggi regionali ivi menzionate come requisito utile ai fini dell'applicazione delle procedure di stabilizzazione dettate dall'art. 20, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. citato.

Nel ricorso si osserva che le leggi regionali elencate nella norma impugnata sono state emanate nell'arco temporale 1995-2009 e attengono alle procedure di inserimento lavorativo dei soggetti partecipanti a progetti di utilità sociale e all'utilizzazione di lavoratori di aziende in crisi in progetti di pubblica utilità. Inoltre, si rileva ancora, che il citato art. 20, comma 1, lettera *b*), subordina la stabilizzazione dei lavoratori precari all'essere stati reclutati con procedure concorsuali.

Ciò premesso, il ricorrente lamenta che la disposizione regionale, nell'estendere il beneficio della stabilizzazione al personale indicato nelle citate leggi regionali, il quale non possiede il requisito indicato, amplierebbe la sfera dei destinatari in violazione della regola della concorsualità, stabilita dall'art. 20, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. citato, con ciò ponendosi in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

La norma impugnata, inoltre, si afferma nel ricorso, «eccede anche le competenze attribuite alla regione Sicilia dallo Statuto speciale, approvato con R. D. Lgs. 15 maggio 1946, n. 455».

3.- Con atto depositato in data 22 novembre 2019, la Regione Siciliana si è costituita in giudizio ed ha chiesto a questa Corte di dichiarare le questioni di legittimità costituzionale inammissibili o, comunque, non fondate.

La resistente eccepisce che il ricorrente ha ommesso di indicare le competenze legislative assegnate dallo statuto speciale, ritenendo insufficiente e apodittico il generico riferimento secondo cui la disposizione impugnata «eccede anche le competenze attribuite alla regione Sicilia dallo Statuto speciale, approvato con R. D. Lgs. 15 maggio 1946, n. 455».

Inoltre, richiamando la giurisprudenza costituzionale, la difesa regionale rileva la sommarietà e la incompletezza del ricorso ed eccepisce l'inammissibilità delle questioni promosse anche per la mancata definizione dell'oggetto del giudizio e per l'incertezza dei termini delle questioni.

Sarebbe, altresì, carente la motivazione in ordine alle censure, in quanto il ricorrente si limiterebbe a riportare lo stralcio della motivazione della sentenza n. 37 del 2016 di questa Corte.

Quanto al merito, la resistente afferma la infondatezza delle doglianze perché la norma impugnata richiama tutte leggi regionali che disciplinano le categorie di soggetti appartenenti alla categoria dei lavori socialmente utili (di seguito, anche: *LSU*) e di cui la Regione garantisce la copertura in forza dell'art. 3, comma 10, della legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2016, n. 27 (Disposizioni in materia di autonomie locali e per la stabilizzazione del personale precario).



Si tratta di personale dapprima impegnato in attività socialmente utili, poi, con contratto a tempo determinato più volte rinnovato, che risulta nell'elenco di cui all'art. 30 della legge della Regione Siciliana 28 gennaio 2014, n. 5 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale). Tale disposizione, nel recepire la disciplina statale di cui al decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, nella legge 30 ottobre 2013, n. 125, avrebbe dato attuazione alle disposizioni finalizzate all'eliminazione e/o riduzione dei contratti di lavoro a tempo determinato instaurati con la pubblica amministrazione.

Pertanto, i lavoratori individuati nelle leggi regionali indicate nella disposizione censurata, sono stati inseriti in elenchi regionali in forza della disposizione legislativa statale, prescindendo dalla natura del rapporto che avevano in essere alla data del 10 settembre 2013 presso le amministrazioni pubbliche che li utilizzavano.

Ciò troverebbe conferma nella circolare del Dipartimento della Funzione pubblica n. 5 del 2013 che preciserebbe, altresì, che avevano diritto all'inserimento nell'elenco regionale tanto coloro che nel tempo hanno instaurato contratti di lavoro, quanto coloro che erano stati utilizzati fino al 31 dicembre 2013 in attività socialmente utili. Requisito essenziale era dunque costituito dall'appartenenza al regime transitorio come definito dall'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81 (Integrazioni e modifiche della disciplina dei lavori socialmente utili, a norma dell'articolo 45, comma 2, della legge 17 maggio 1999, n. 144), consistente nell'essere stati utilizzati in progetti di LSU per 12 mesi dalla data del 31 dicembre 1999, nonché dall'art. 4 della legge della Regione Siciliana 26 novembre 2000, n. 24 (Disposizioni per l'inserimento lavorativo dei soggetti utilizzati nei lavori socialmente utili. Norme urgenti in materia di lavoro ed istituzione del Fondo regionale per l'occupazione dei disabili).

La difesa regionale, inoltre, afferma che il ricorrente errerebbe nel valutare la circolare n. 3 del 2017, dal momento che anche il Dipartimento della Funzione Pubblica del Consiglio dei ministri, con parere del 23 novembre 2018, n. 77556, ha chiarito come il passaggio che rinvia all'art. 20, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 75 del 2017 debba intendersi riferito anche alle procedure previste dalle leggi della Regione Siciliana.

In conclusione, la disposizione impugnata non avrebbe travalicato il perimetro soggettivo indicato dall'art. 20, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 75 del 2017.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Siciliana 6 agosto 2019, n. 15 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di autonomie locali), in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 20, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*) *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*)», della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», e in riferimento alle «competenze attribuite alla regione Sicilia dallo Statuto speciale, approvato con R. D. Lgs. 15 maggio 1946, n. 455».

2.- La disposizione regionale impugnata, rubricata «Modifiche all'articolo 3 della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27 in materia di fuoriuscita del personale precario», dispone che: «Il comma 3 dell'articolo 22 della legge regionale 22 febbraio 2019, n. 1 è sostituito dal seguente: “3. Il reclutamento con le procedure di cui alla legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85, alla legge regionale 14 aprile 2006, n. 16, alla legge regionale 29 dicembre 2003, n. 21, alla legge regionale 31 dicembre 2007, n. 27 e all'articolo 12 della legge regionale 29 dicembre 2009, n. 13, per i lavoratori individuati dall'articolo 34 della legge regionale 18 maggio 1996, n. 33, è requisito utile ai fini dell'applicazione dell'articolo 20, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75”».

La norma censurata, nell'estendere la possibilità della stabilizzazione ai lavoratori precari contemplati nelle citate leggi regionali, i quali non sono stati reclutati con procedure concorsuali, amplierebbe la sfera dei destinatari, in violazione della regola stabilita dall'art. 20, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. citato, con ciò ponendosi in contrasto con





l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto violerebbe un principio generale di coordinamento della finanza pubblica. La norma statale, invocata quale parametro interposto, richiede - diversamente da quella regionale impugnata - che il personale che si intenda stabilizzare «sia stato reclutato a tempo determinato, in relazione alle medesime attività svolte, con procedure concorsuali anche espletate presso amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede all'assunzione».

In tal modo, sostiene il ricorrente, la disposizione regionale «eccede anche le competenze attribuite alla regione Sicilia dallo Statuto speciale, approvato con R. D. Lgs. 15 maggio 1946, n. 455».

3.- Ciò premesso, deve in primo luogo ritenersi non fondata l'eccezione di inammissibilità formulata dalla difesa regionale per l'incompleta definizione dell'oggetto del giudizio non essendosi il ricorrente confrontato con le competenze legislative assegnate alla Regione Siciliana dallo statuto speciale.

È ben vero che secondo la costante giurisprudenza costituzionale, nel caso in cui venga impugnata in via principale la legge di una Regione ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio non può prescindere dall'indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto, alle quali le disposizioni impugnate sarebbero riferibili qualora non operasse il nuovo testo dell'art. 117 Cost. (sentenze n. 194 del 2020 e n. 119 del 2019).

Ed è, altresì, vero che questa Corte ha affermato che «il ricorrente ben può dedurre la violazione dell'art. 117 Cost. e postulare che la normativa regionale o provinciale impugnata eccede dalle competenze statutarie quando a queste ultime essa non sia in alcun modo riferibile (sentenza n. 16 del 2012), fermo restando che la motivazione del ricorso su tale profilo dovrà divenire tanto più esaustiva, quanto più, in linea astratta, le disposizioni censurate appaiano invece inerenti alle attribuzioni dello statuto di autonomia (sentenza n. 213 del 2003)» (sentenza n. 151 del 2015).

Deve, tuttavia, rilevarsi che nelle pronunce di questa Corte si è più volte sottolineato come l'omissione dell'indicazione delle competenze statutarie non inficia di per sé l'ammissibilità della questione promossa quando la normativa impugnata dal ricorrente non sia in alcun modo riferibile alle competenze statutarie, così da doversi escludere l'utilità dello scrutinio alla luce delle disposizioni statutarie (sentenze n. 194 e n. 25 del 2020).

Nel caso di specie, peraltro, l'assoluta estraneità alle competenze statutarie, secondo la prospettazione del ricorrente, dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica» e, quindi, dell'art. 20, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 75 del 2017, determina la non utilità di una motivazione più pregnante alla luce delle competenze statutarie.

A tal riguardo, deve infatti rilevarsi come la prospettazione del ricorrente possa trovare ragionevole fondamento nel costante orientamento di questa Corte secondo cui i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (*ex plurimis*, tra le più recenti, sentenze n. 273, n. 263, n. 239, n. 238, n. 176 e n. 82 del 2015).

Peraltro, come affermato dalla giurisprudenza costituzionale, dalla qualificazione delle disposizioni impugnate in termini di principi di coordinamento della finanza pubblica discende «semmai, l'infondatezza e non già l'inammissibilità del ricorso» (sentenze n. 40 del 2016, n. 273 e n. 176 del 2015).

4.- Le questioni di legittimità costituzionale promosse sono, tuttavia, inammissibili per altri profili, in parte coincidenti con quelli eccepiti dalla difesa della Regione Siciliana.

In via preliminare, è opportuno porre in evidenza alcune vicende che hanno interessato la norma regionale censurata.

Con la sentenza n. 199 del 2020, questa Corte ha, tra l'altro, dichiarato l'estinzione del giudizio di costituzionalità relativo alla impugnazione dell'art. 22, comma 3, della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale) - norma sostituita dalla disposizione regionale impugnata - in seguito alla intervenuta rinuncia al ricorso da parte dell'Avvocatura generale, per la mancata inclusione della citata disposizione nella delibera di autorizzazione all'impugnazione; la rinuncia è stata accettata dalla Regione Siciliana.

Il testo della disposizione per la quale vi è stata rinuncia - e che non era compresa tra quelle impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri con la relativa delibera - prevedeva, al comma 3, che: «Il reclutamento con le procedure di cui alla legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85, alla legge regionale 14 aprile 2006, n. 16, alla legge regionale 29 dicembre 2003, n. 21, alla legge regionale 31 dicembre 2007, n. 27, è requisito utile ai fini dell'applicazione dell'articolo 20, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75».

A distanza di qualche mese è intervenuta la disposizione regionale oggetto dell'odierno scrutinio che, come già rilevato, ha sostituito il comma 3 dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, aggiungendo all'elenco delle leggi ivi indicate, disciplinanti le procedure di reclutamento che costituiscono requisito utile ai fini dell'applicazione del citato art. 20, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 75 del 2017 «l'articolo 12 della legge regionale 29 dicembre 2009, n. 13, per i lavoratori individuati dall'articolo 34 della legge regionale 18 maggio 1996, n. 33».





Questa è la disposizione impugnata con il ricorso in esame, talché parrebbe che sia proprio e solo tale aggiunta ad aver determinato stavolta l'impugnazione dello Stato.

Ma il legislatore regionale è prontamente intervenuto ad eliminare la parte aggiuntiva e a riportare la norma alla sua formulazione iniziale, quella che non era stata oggetto della richiamata delibera governativa di autorizzazione all'impugnazione, ma di un'impugnativa (naturalmente inammissibile per tale ragione) poi rinunciata dall'Avvocatura.

È infatti intervenuto l'art. 32, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Siciliana 16 ottobre 2019, n. 17 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di attività produttive, lavoro, territorio e ambiente, istruzione e formazione professionale, attività culturali, sanità. Disposizioni varie), il quale ha modificato la disposizione impugnata, eliminando il riferimento alle procedure di cui «all'articolo 12 della legge regionale 29 dicembre 2009, n. 13, per i lavoratori individuati dall'articolo 34 della legge regionale 18 maggio 1996, n. 33». Tale disposizione, nella sua nuova formulazione, non risulta essere stata censurata dallo Stato perché - al pari della prima sopra menzionata - non è compresa nella delibera e nel ricorso (iscritto al n. 114 del 2019 del registro ricorsi di questa Corte) con cui sono state, invece, impugunate altre disposizioni della stessa legge reg. Siciliana n. 17 del 2019.

Pertanto, la norma impugnata, nel testo attualmente vigente in seguito alla modifica apportata dall'art. 32 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, è identica alla norma per la quale vi è stata la dichiarazione di estinzione del processo (sentenza n. 199 del 2020).

5.- Ciò precisato, deve evidenziarsi che l'Avvocatura non ha dato conto nel ricorso - né in alcuna successiva memoria - di tale sviluppo normativo della disposizione regionale, così non chiarendo in modo adeguato le ragioni delle censure di merito; sviluppo che lasciava intendere che le censure si sarebbero dovute appuntare sulla parte aggiunta nella disposizione in esame (art. 3, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2019) rispetto a quella iniziale (art. 22, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019) e a quella da ultimo novellata (art. 32, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019).

Il ricorrente ha, altresì, omesso di motivare in ordine all'attinenza dell'art. 20, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 75 del 2017, ai principi di coordinamento della finanza pubblica, limitandosi ad affermare che la disposizione regionale viola l'art. 117, terzo comma, Cost.

Ai fini dell'ammissibilità delle questioni promosse sarebbe stato necessario dar conto delle ragioni per le quali la disposizione statale - nel richiedere ai fini della stabilizzazione del personale precario che lo stesso «sia stato reclutato a tempo determinato, in relazione alle medesime attività svolte, con procedure concorsuali anche espletate presso amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede all'assunzione» - costituisca un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

E sarebbe stato anche necessario soffermarsi sulla copiosa giurisprudenza di questa Corte formatasi sulla qualificazione delle norme statali in tema di stabilizzazione dei lavoratori precari, come principi di coordinamento della finanza pubblica al fine di ricondurvi anche il parametro interposto evocato.

Questa Corte ha costantemente affermato, infatti, che «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale» (tra le tante, sentenze n. 32 del 2017 e n. 141 del 2016). Pertanto, «il ricorso in via principale deve contenere “una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge. In particolare, l'atto introduttivo al giudizio non può limitarsi a indicare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità, ma deve contenere [...] anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva” (*ex plurimis*, sentenza n. 107 del 2017 che richiama anche le sentenze n. 251, n. 153, n. 142, n. 82 e n. 13 del 2015)» (sentenza n. 152 del 2018; nello stesso senso, tra le tante, le sentenze n. 25 del 2020, n. 109 del 2018, n. 261 e n. 169 del 2017).

6.- Il ricorrente ha poi impugnato la norma regionale perché «eccede anche le competenze attribuite alla regione Sicilia dallo Statuto speciale».

Si tratta di una censura totalmente assertiva, non essendo fornita di essa alcuna motivazione. Nel ricorso non si indica alcun argomento a sostegno del lamentato contrasto con i parametri statutari.

7.- In conclusione, le indicate carenze argomentative determinano l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale promosse.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Siciliana 6 agosto 2019, n. 15 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di autonomie locali), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ed alle «competenze attribuite alla regione Sicilia dallo Statuto speciale», con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 dicembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_200279

N. 280

*Ordinanza 3 - 23 dicembre 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Amministrazione pubblica - Incarichi dirigenziali apicali - Cessazione dall'incarico decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo - Applicazione dello spoils system anche ai direttori delle Agenzie, incluse le Agenzie fiscali - Denunciata violazione dei principi di buon andamento e di continuità dell'attività amministrativa - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, art. 2, comma 160.
- Costituzione, artt. 97 e 98.

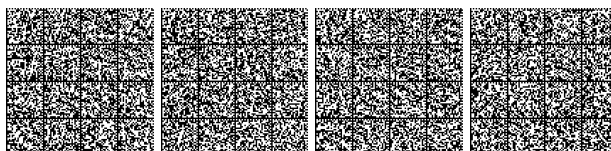
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 160, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, promosso dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra G. K. e il Ministero dell'economia e delle finanze e altro, con ordinanza del 19 novembre 2019, iscritta al n. 42 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti l'atto di costituzione di G. K., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nell'udienza pubblica del 1° dicembre 2020 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi l'avvocato Luisa Torchia per G. K., in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, e l'avvocato dello Stato Pio Giovanni Marrone per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 3 dicembre 2020.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 19 novembre 2019, iscritta al n. 42 del registro ordinanze 2020, ha sollevato, in riferimento agli artt. 97 e 98 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 160, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, nella parte in cui prevede che ai direttori delle Agenzie fiscali si applichi il meccanismo di cessazione automatica dell'incarico conseguente al decorso di novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo, contemplato dall'art. 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche);

che il rimettente premette di essere stato adito da G. K., che riferisce di essere stato nominato direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli con decreto del Presidente della Repubblica del 6 ottobre 2017;

che, in data 16 ottobre 2017, il ricorrente nel giudizio *a quo* ha stipulato un contratto con il Ministero dell'economia e delle finanze nel quale, con l'accettazione dell'incarico, le parti convenivano tra l'altro che il contratto potesse essere risolto in via automatica (art. 5, comma 1) in caso di nomina di un commissario straordinario, ai sensi del comma 1 dell'art. 69 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), ovvero consensualmente «su iniziativa del Ministro e dietro corresponsione di una indennità pari al trattamento economico complessivo lordo riferito a due annualità», oppure su iniziativa dello stesso ricorrente, in questo caso nel rispetto del periodo di preavviso di quattro mesi e con facoltà per il Ministro di far conoscere le proprie determinazioni entro trenta giorni dalla scadenza di tale termine (art. 5, comma 3);

che il 12 settembre 2018 è stato nominato nel medesimo incarico B. M.;

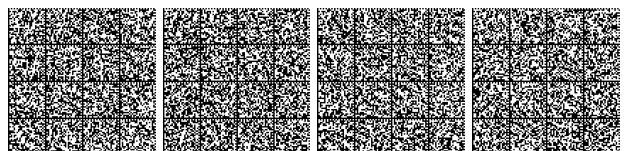
che il 30 ottobre 2018 G. K. ha inviato una lettera al Ministro dell'economia e delle finanze, con la quale veniva chiesta la corresponsione dell'indennità prevista dall'art. 5, comma 3, del contratto per il caso di risoluzione consensuale da parte del Ministro, facendosi comunque offerta della propria prestazione lavorativa e contestando la legittimità della rimozione dall'incarico;

che G. K. ha quindi domandato al giudice rimettente, in via principale, la condanna dell'amministrazione convenuta al pagamento della indennità prevista dall'art. 5, comma 3, del contratto individuale di lavoro in ragione del recesso unilaterale ante tempus dell'amministrazione;

che, in via subordinata, il ricorrente ha sostenuto la nullità del recesso perché discriminatorio, con conseguente obbligo dell'amministrazione al pagamento di tutte le retribuzioni maturate dal settembre 2018 fino alla naturale scadenza del rapporto;

che, in via ulteriormente subordinata, G. K. ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 160, del d.l. n. 262 del 2006, come convertito, per violazione degli artt. 3, 97 e 98 Cost., «nonché dei principi costituzionali di buon andamento, imparzialità e ragionevolezza»;

che il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, rappresentati e difesi congiuntamente dall'Avvocatura generale dello Stato, hanno eccepito, nel giudizio principale, che il decreto presidenziale del 6 ottobre 2017, con il quale il ricorrente era stato nominato direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, conteneva un espresso riferimento sia all'art. 19, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001, che prevede la cessazione automatica dell'incarico al verificarsi delle condizioni ivi indicate, sia all'art. 2, comma 160, del d.l. n. 262 del 2006, come convertito, che tale automatismo estende ai direttori delle Agenzie, incluse le Agenzie fiscali;



che, inoltre - aveva dedotto l'Avvocatura dello Stato -, tale meccanismo di cessazione automatica dell'incarico era stato espressamente richiamato nel successivo contratto individuale di lavoro;

che in ogni caso gli artt. 19, comma 8 e 2, comma 160, sopra indicati, per il loro carattere inderogabile, sarebbero stati egualmente applicabili alla fattispecie in esame quand'anche non fossero state recepite nel decreto presidenziale di nomina e le parti non le avessero richiamate nel contratto di lavoro;

che pertanto, sempre ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, la "decadenza *ex lege*" dall'incarico si era verificata per effetto dell'applicazione di queste disposizioni, e cioè, in via principale, del decreto presidenziale di nomina e del contratto, e comunque, in via subordinata, per diretta applicazione delle richiamate disposizioni di legge;

che tale decadenza, escludendo nel contempo qualsiasi profilo di discrezionalità in quanto «direttamente correlata alla natura fiduciaria dei rapporti tra organo politico e dirigenza apicale», assicurerebbe l'imparzialità dello svolgimento delle funzioni;

che il giudice rimettente non ha ritenuto di accogliere la domanda che il ricorrente ha formulato in via principale, perché il tenore della disposizione contrattuale presupporrebbe in ogni caso il carattere consensuale della risoluzione cui le parti pervengono per iniziativa del Ministro;

che, infatti, tale carattere non sussisterebbe, sia perché non sarebbe possibile riscontrare nessun atto qualificabile come «iniziativa» ad opera del Ministro, sia perché non potrebbe ritenersi che il ricorrente «abbia prestato alcun consenso a fronte di questa condotta», non potendo il medesimo evincersi dalla lettera inviata al Ministro in data 30 ottobre 2018;

che la richiamata clausola contrattuale di cui all'art. 5, comma 3, sarebbe in ogni caso inoperante nella vicenda in questione, perché la decadenza *ex lege* dell'incarico verrebbe ad operare come «distinta causa di conclusione del rapporto», con la conseguenza che, ove questa causa fosse legittima, «verrebbero a perdere di fondatezza tutte le domande che il ricorrente ha formulato in giudizio»;

che, a fronte di ciò, la controversia non sarebbe altrimenti decidibile se non facendo applicazione della disposizione contenuta nell'art. 2, comma 160, del d.l. n. 262 del 2006;

che i dubbi di costituzionalità riguardanti tale disposizione sarebbero, ad avviso del giudice rimettente, anche non manifestamente infondati;

che la norma censurata ha operato un'assimilazione, quanto al regime di cessazione dell'incarico, tra le figure previste dall'art. 19, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 (quali i segretari generali, i direttori di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e figure equivalenti) e i direttori delle Agenzie fiscali;

che, mentre in relazione alla prima categoria di incarichi si potrebbe ravvisare una «maggiore coesione con gli organi politici» rispetto ad altri incarichi dirigenziali (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 103 del 2007), tale caratteristica «non sembra invece possa essere ravvisata nel caso del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli»;

che ad escludere una simile equiparazione, sarebbe innanzi tutto l'attribuzione all'Agenzia di una personalità giuridica autonoma, secondo quanto previsto dall'art. 61, comma 1, del d.lgs. n. 300 del 1999;

che «[a]ltro evidente motivo di differenziazione» sarebbe quello legato all'esistenza della convenzione disciplinata dall'art. 59 del d.lgs. n. 300 del 1999, che opererebbe come «strumento normativamente previsto al fine di assicurare raccordo e coerenza di indirizzi tra il vertice politico rappresentato dal Ministro e l'Agenzia stessa», introducendo una contrattualizzazione dei relativi rapporti che varrebbe a segnare in modo netto la distinzione tra ruoli politici e quelli dell'amministrazione e, così, a escludere che il rapporto tra Ministro e direttore dell'Agenzia sia connotato da fiduciarità;

che, infine, al direttore dell'Agenzia sarebbero attribuite «funzioni tutte riconducibili alla gestione amministrativa», il che varrebbe a collocare quest'ultimo nell'ambito dei titolari di funzioni amministrative di esecuzione dell'indirizzo politico;

che si è costituito in giudizio di fronte a questa Corte G. K., chiedendo l'accoglimento della questione sollevata dal rimettente;

che la difesa della parte privata, premessa la configurazione delle Agenzie fiscali quali «soggetti autonomi, non inquadrati all'interno dell'organizzazione ministeriale e, anzi, volutamente ed espressamente distinte e separate rispetto ai ministeri», evidenzia come per esse risulti determinante lo svolgimento di un'attività di missione che si traduce, per i direttori che ne sono al vertice, nell'attribuzione di compiti attinenti alla gestione e senza alcuna partecipazione alle attività di indirizzo politico-amministrativo;





che ciò si desumerebbe sia dalle norme di legge, già richiamate, che disciplinano la convenzione triennale stipulata tra le Agenzie fiscali e il Ministro, sia dal ruolo che le convenzioni medesime assegnano al Dipartimento delle finanze quale articolazione del Ministero che esercita, nei limiti segnati dalle predette convenzioni, il potere di vigilanza e controllo nei confronti delle Agenzie;

che tali aspetti renderebbero incostituzionale l'equiparazione del regime di cessazione dell'incarico applicabile ai direttori delle Agenzie fiscali con quello dei segretari generali e dei capi di dipartimento dei ministeri, difettando per i primi lo svolgimento di funzioni di raccordo tra il vertice politico e l'apparato amministrativo e il diretto coinvolgimento nell'attività di proposta e di elaborazione delle scelte di indirizzo affidate al Ministro, che invece connotano il ruolo e l'attività dei secondi;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata;

che, ad avviso dell'Avvocatura, non potrebbe dubitarsi della equivalenza tra l'incarico di segretario generale ovvero di capo di dipartimento di un ministero e quello di direttore dell'Agenzia, in quanto tutti di natura apicale e contrassegnati da una maggiore coesione con gli organi politici;

che, con riferimento al direttore dell'Agenzia, una simile conclusione si ricaverebbe innanzi tutto dalla procedura di nomina, che risulta anch'essa (secondo quanto prevede l'art. 67, comma 2, del d.lgs. n. 300 del 1999) «incardinata su un decreto del Presidente della Repubblica» e non preceduta da alcun avviso pubblico o forma di selezione;

che a deporre nel senso dell'assimilazione sarebbero anche le attribuzioni spettanti al direttore dell'Agenzia, da individuarsi anche sulla base di quanto stabilisce l'art. 8, comma 4, lettera a), del d.lgs. n. 300 del 1999, il quale prevede una sostanziale equiparazione tra i compiti dei direttori delle Agenzie e i capi di dipartimento dei ministeri di cui all'art. 5 del medesimo d.lgs.;

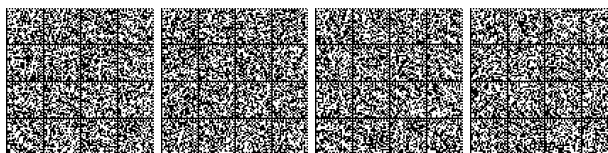
che il «rapporto istituzionale diretto e immediato» tra Ministro e direttore dell'Agenzia si ricaverebbe anche dal potere del primo di misurare e valutare le performance del secondo (in base a quanto previsto dal d.P.C.m. 15 giugno 2016, n. 158, contenente il «Regolamento recante determinazione dei limiti e delle modalità di applicazione delle disposizioni dei titoli II e III del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, al Ministero dell'economia e delle finanze e alle Agenzie fiscali»), di nominare un Commissario straordinario nei casi previsti dall'art. 69 del d.lgs. n. 300 del 1999, nonché di stipulare la richiamata convenzione triennale con ciascuna Agenzia;

che dall'insieme di tali previsioni dovrebbe discendere, ad avviso dell'Avvocatura, la legittimità della norma censurata, atteso che essa ha esteso ai direttori delle Agenzie fiscali il meccanismo dello spoils system «non sulla base dell'equiparazione organizzativa e funzionale con il Segretario generale o con il Capo dipartimento bensì in ragione dell'assimilazione del ruolo apicale che tali figure rivestono e del loro legame diretto con l'organo di Governo»;

che, in prossimità dell'udienza pubblica, la difesa della parte ha depositato una memoria, con cui ha contestato gli assunti dell'Avvocatura generale dello Stato e ha rimarcato come i direttori delle Agenzie fiscali siano, in virtù dei compiti di natura gestionale ad essi eminentemente assegnati, estranei all'attività ministeriale di elaborazione delle linee di indirizzo politico-amministrativo;

che anche l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria in prossimità dell'udienza pubblica, nella quale, unitamente alla contestazione degli argomenti presentati dalla difesa di G. K., ha riferito dell'audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli svoltasi il 22 ottobre 2020 presso la VI Commissione permanente del Senato (Finanze e tesoro), in cui è stato esposto il contenuto di un insieme di provvedimenti di riforma dei poteri dell'Agenzia «recentemente proposto al Ministro dell'Economia e delle Finanze, che esercita la vigilanza sull'Agenzia» medesima, da cui si ricaverebbe, contrariamente a quanto ritenuto dal giudice rimettente e dalla difesa della parte privata, «la concreta percezione del ruolo, non certo meramente gestionale, realmente svolto dal Direttore dell'Agenzia attraverso la presentazione al Ministro di proposte legislative attinenti ai compiti dell'Agenzia da inserire nella legge di bilancio, a riprova della partecipazione dell'organo apicale alle “scelte politiche” che interessano l'Ente».

Considerato che il Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 97 e 98 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 160, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, nella parte in cui esso estende ai direttori delle Agenzie fiscali, e segnatamente al direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, il regime di cessazione automatica dell'incarico conseguente al decorso di novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo previsto dall'art. 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche);



che ad esso si è rivolto G. K., già direttore dell' Agenzia delle dogane e dei monopoli, nominato nell' ottobre 2017 e cessato dalle sue funzioni al momento della nomina del suo successore in data 12 settembre 2018;

che nel giudizio *a quo* il ricorrente ha proposto in via principale domanda di condanna dell' amministrazione al pagamento dell' indennità prevista dall' art. 5, comma 3, del contratto di lavoro per l' ipotesi di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro «su iniziativa del Ministro»;

che, in via subordinata, il ricorrente ha chiesto che fosse dichiarato nullo «per discriminatorietà politica e per vizio di forma» il recesso di fatto dell' amministrazione, con conseguente condanna di quest' ultima al pagamento delle retribuzioni maturate dal settembre 2018;

che, in via ulteriormente subordinata, il ricorrente ha chiesto che al medesimo esito si giungesse per effetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata per violazione degli artt. 3, 97 e 98 Cost.;

che la questione sollevata è manifestamente inammissibile per plurimi, concorrenti, profili;

che il giudice rimettente motiva la rilevanza della questione di legittimità costituzionale ritenendo innanzi tutto di non potersi pronunciare né sulla domanda proposta in via principale dal ricorrente, né su quella subordinata, e che invece verrebbe in rilievo l' eccezione di illegittimità costituzionale sollevata, in via ulteriormente subordinata, dalla difesa del medesimo ricorrente;

che la domanda principale non sarebbe accoglibile perché - pur essendo contrattualmente previsto il pagamento di un' indennità in caso di risoluzione del contratto su iniziativa del Ministro (art. 5, comma 3) - in realtà sarebbe comunque mancato il consenso del ricorrente, necessario - secondo il giudice rimettente - in ragione del (ritenuto) dato testuale della clausola contrattuale che regolava il recesso ante tempus come risoluzione “consensuale” dopo quella non “consensuale”, perché “automatica” (ossia quella conseguente alla nomina di un commissario straordinario o all' assunzione da parte del ricorrente di altro incarico);

che neppure è accoglibile - secondo il rimettente - la domanda subordinata di accertamento della nullità della risoluzione del contratto per asserita «discriminatorietà politica» atteso che, secondo la tesi dei convenuti, il rapporto sarebbe cessato automaticamente, senza che si rendesse necessaria alcuna manifestazione di volontà, neppure implicita, da parte del datore di lavoro pubblico;

che, pertanto, la controversia non sarebbe altrimenti decidibile se non facendo applicazione della disposizione contenuta nell' art. 2, comma 160, del d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, oggetto dell' eccezione di illegittimità costituzionale sollevata, in via ulteriormente subordinata, dalla parte ricorrente;

che - come emerge chiaramente dalla stessa ordinanza di rimessione - la clausola di cessazione automatica dell' incarico è contenuta nel decreto presidenziale di nomina ed è altresì incorporata nel contratto di lavoro, in quanto espressamente richiamata;

che la clausola, accettata dal ricorrente, ha quindi la sua fonte diretta sia in un atto amministrativo, qual è il decreto presidenziale di nomina, sia in un atto negoziale, qual è il contratto;

che il giudice rimettente, tuttavia, non riferisce di un' eventuale deduzione, da parte della difesa del ricorrente, della nullità parziale del contratto in ragione della nullità della clausola;

che il giudice rimettente non fa neppure menzione di un' eventuale richiesta della difesa del ricorrente di disapplicazione (ex art. 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, recante «Legge sul contenzioso amministrativo - All. E») del decreto presidenziale di nomina *in parte qua*;

che il giudice rimettente non si pone neanche il problema di sindacare d' ufficio la nullità della clausola contrattuale ovvero la legittimità *in parte qua* del decreto presidenziale di nomina al fine di operare la sua eventuale disapplicazione;

che, in questo modo, il rimettente nulla argomenta in ordine alla possibile ricaduta, che in ipotesi dovrebbe avere la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata, sia sull' atto amministrativo, costituito dal decreto presidenziale di nomina, sia sull' atto negoziale, rappresentato dal contratto di lavoro;

che tale lacuna argomentativa, per il fatto di tradursi in una prospettazione non adeguata delle conseguenze applicative derivanti da un eventuale accoglimento della questione sollevata, si risolve pertanto in un difetto di motivazione sulla rilevanza tale da rendere la questione stessa manifestamente inammissibile;

che, inoltre, il giudice rimettente ha escluso la fondatezza della domanda avanzata in via principale dal ricorrente nel giudizio *a quo*, volta al riconoscimento dell' indennità prevista dall' art. 5, comma 3, del contratto per l' eventualità di una risoluzione consensuale del rapporto su iniziativa del Ministro, sull' assunto che una tale iniziativa sia in realtà mancata e che, in ogni caso, il ricorrente medesimo non abbia consentito all' iniziativa risolutoria del Ministro;



che, così facendo, il rimettente da un lato ha eluso ogni verifica interpretativa ai fini della qualificazione giuridica della reclamata indennità nei termini di un corrispettivo per il recesso, dall'altro non ha in alcun modo motivato sull'eventualità che l'iniziativa risolutoria del Ministro - da intendersi connaturata alla nomina di un nuovo direttore - sia stata accettata dal ricorrente quanto meno con la domanda di pagamento dell'indennità proposta in via principale;

che, pertanto, la questione prospettata è, anche per questa ragione, manifestamente inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza, vizio che ben può derivare dall'omessa indagine del giudice *a quo* sulla reale portata delle clausole pattuite dai contraenti;

che il difetto di motivazione sulla rilevanza è nella specie ancora più evidente, poiché inficia il passaggio nell'*iter* logico-giuridico del rimettente da una domanda principale a una subordinata, alla quale ultima accede la questione di legittimità costituzionale, con insufficiente chiarimento della sorte della domanda principale, «che è logicamente preliminare» (ordinanza n. 100 del 2007);

che parimenti insufficiente, infine, è la ricostruzione del quadro normativo di riferimento;

che, infatti, per gli incarichi di funzioni dirigenziali conferiti a persone non appartenenti ai ruoli dell'amministrazione (art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001), qual era il ricorrente, oltre che per quelli conferiti a dirigenti non appartenenti ai ruoli della dirigenza pubblica (art. 19, comma 5-*bis*, del d.lgs. citato), l'estensione del meccanismo di cessazione automatica dell'incarico, che solo per i primi significava anche risoluzione automatica del rapporto contrattuale, è stata prevista, al comma 159, dallo stesso art. 2 del d.l. n. 262 del 2006, recante, al comma 160, la norma censurata;

che la disposizione censurata nel presente giudizio prevedeva, e tuttora prevede, che ai direttori delle Agenzie, incluse le Agenzie fiscali, si applichi il medesimo art. 19, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001 «come modificato dal comma 159 del presente articolo»;

che tale comma 159 ha ampliato, all'epoca, il novero degli incarichi dirigenziali ai quali si applicava il meccanismo di cessazione automatica, di cui al comma 8 dell'art. 19, aggiungendo, appunto, gli incarichi di funzione dirigenziale di cui al comma 5-*bis*, limitatamente al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del medesimo decreto legislativo ma dipendente da altra amministrazione, e quelli di cui al comma 6, tra i quali gli incarichi a soggetti esterni all'amministrazione pubblica;

che tale estensione è in un primo momento venuta meno per effetto dell'art. 40, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), il quale ha espressamente previsto che, al comma 8 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, le parole: « al comma 5-*bis*, limitatamente al personale non appartenente ai ruoli di cui all'articolo 23, e al comma 6,» sono soppresse, così nella sostanza abrogando il comma 159 della disposizione recante la norma censurata;

che, successivamente a tale abrogazione, le sentenze di questa Corte n. 124 e n. 246 del 2011 hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dal richiamato comma 159, nella parte in cui quest'ultimo ha disposto, durante il suo periodo di vigenza, l'estensione della cessazione automatica agli incarichi dirigenziali conferiti, rispettivamente, ai sensi dei commi 5-*bis* e 6 del già citato art. 19;

che, invece, è rimasto invariato il comma 160 dello stesso art. 2 del d.l. n. 262 del 2006, quindi vigente, all'epoca dei fatti di causa, che come detto prevedeva - e prevede tuttora - che ai direttori delle Agenzie, incluse le Agenzie fiscali, si applichi il menzionato meccanismo di cessazione automatica dell'incarico previsto dall'art. 19, comma 8, «come modificato dal comma 159 del presente articolo»;

che il giudice rimettente non si confronta con l'evoluzione di tale complessa normativa al fine di poter predicare, anche in termini di sola plausibilità, le conseguenze dell'invocata dichiarazione di illegittimità costituzionale sia sul decreto presidenziale di nomina, sia sul contratto di lavoro, nella parte in cui l'uno e l'altro contenevano anch'essi, con rinvio recettizio, lo stesso meccanismo di cessazione automatica dell'incarico, inizialmente esteso espressamente, dal comma 159 dell'art. 2 citato, anche ad incarichi dirigenziali conferiti a soggetti esterni alla pubblica amministrazione;

che, pertanto, l'ordinanza di rimessione, in ragione dell'incompleta ricostruzione del quadro normativo che essa opera, si rivela ulteriormente carente quanto alla motivazione sulla rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 160, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, sollevata, in riferimento agli artt. 97 e 98 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 dicembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*Stefano PETITTI, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_200280

N. 281

*Sentenza 1° - 23 dicembre 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

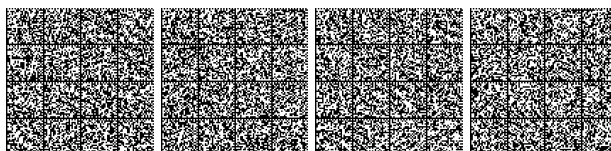
**Ambiente - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Tutela dei prati stabili naturali - Autorizzazione al transito per lo svolgimento di manifestazioni motoristiche, ciclistiche e motonautiche - Termine di trenta giorni per il ripristino dei luoghi - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione.**

**Straniero - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Abrogazione del programma annuale degli interventi a favore delle persone straniere - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nelle materie della condizione giuridica dello straniero e dell'immigrazione - Non fondatezza della questione.**

**Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Punti di primo intervento presso i presidi ospedalieri riconvertiti per lo svolgimento di attività distrettuali sanitarie e sociosanitarie - Allestimento di spazi di osservazione a disposizione della funzione di emergenza-urgenza - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Non fondatezza delle questioni.**

**Lavoro e occupazione - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Accesso agli incentivi per il riassorbimento delle eccedenze occupazionali conseguenti a crisi aziendali - Limite - Concessione riservata alle assunzioni, inserimenti o stabilizzazioni di residenti in via continuativa sul territorio regionale da almeno cinque anni - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9, artt. 14, che aggiunge i commi 7-bis e 7-ter all'art. 5 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2005, n. 9, 45, comma 1, lettera b), che abroga l'art. 17 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2015, n. 31, 74, comma 3, che modifica il comma 3 dell'art. 34 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 ottobre 2014, n. 17, e 88, che aggiunge il comma 3-quinquies all'art. 77 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2005, n. 18.
- Costituzione, artt. 3 e 117, commi secondo, lettere a), b), m) e s), e terzo; statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, art. 5, numero 16).





## 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 degli artt. 14, 45, comma 1, lettera *b*), 74, comma 3, e 88 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 6-17 settembre 2019 e depositato il 13 settembre 2019, iscritto al n. 98 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 1° dicembre 2020 il Giudice relatore Giuliano Amato, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

uditi l'avvocato dello Stato Francesca Morici per il Presidente del Consiglio dei ministri e, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

deliberato nella camera di consiglio del 1° dicembre 2020.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 6-17 settembre 2019 e depositato il 13 settembre 2019 (reg. ric. n. 98 del 2019), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso - in riferimento complessivamente agli artt. 3, 117, commi secondo, lettere *a*), *b*), *m*), e *s*), e terzo, della Costituzione, nonché all'art. 5, numero 16), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) - tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 14, 45, comma 1, lettera *b*), 74, comma 3, e 88 - nella parte in cui introduce l'art. 77, comma 3-*quinquies*, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2005, n. 18 (Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro) - della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale).

2.- Una prima questione ha ad oggetto l'art. 14 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, che modifica l'art. 5 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2005, n. 9 (Norme regionali per la tutela dei prati stabili naturali), aggiungendovi i commi 7-*bis* e 7-*ter*, ove si prevede: «7-*bis*. Entro trenta giorni decorrenti dal termine dell'attività autorizzata ai sensi dei commi 1.1-*bis* e 1.1-*quater* dell'articolo 12 della legge regionale 15 ottobre 2009 n. 17 (Disciplina delle concessioni e conferimento di funzioni in materia di demanio idrico regionale), qualora il materiale del fondo stradale si depositi accidentalmente sul prato stabile nel corso della suddetta attività, il soggetto organizzatore è tenuto alla riduzione in pristino dello stato dei luoghi qualora prescritto dal soggetto che ha rilasciato il titolo autorizzatorio. 7-*ter*. Fino alla scadenza del termine indicato al comma 7-*bis* non trova applicazione il divieto di cui all'articolo 4, comma 1».



2.1.- Secondo la difesa statale le norme regionali indicate lederebbero l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. - in relazione al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche) e alle direttive comunitarie con esso recepite - in quanto, nel ridurre i livelli di tutela, determinerebbero impatti negativi sui prati stabili.

2.1.1.- I prati stabili rientrerebbero tra gli habitat individuati ai sensi della direttiva 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE, del Consiglio, «relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche» e della direttiva 30 novembre 2009, n. 2009/147/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, «concernente la conservazione degli uccelli selvatici», recepite, rispettivamente, con la legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) e con il citato d.P.R. n. 357 del 1997.

Secondo la difesa statale le norme impugnate consentirebbero lo svolgimento su tali habitat delle attività autorizzate ai sensi dell'art. 12 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 15 ottobre 2009, n. 17 (Disciplina delle concessioni e conferimento di funzioni in materia di demanio idrico regionale), concernente le manifestazioni motoristiche, ciclistiche e nautiche, con o senza mezzi a motore, anche a carattere amatoriale, per l'utilizzo temporaneo di beni del demanio idrico regionale funzionali all'organizzazione e allo svolgimento delle predette manifestazioni.

In particolare, fissando un termine di trenta giorni successivo allo svolgimento di tali attività per il ripristino dello stato dei luoghi, periodo per cui non si applica l'art. 4, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2005, che vieta gli interventi di riduzione di superficie sui prati stabili, s'introdurrebbe una deroga idonea a determinare un abbassamento dei livelli di tutela ambientale sui prati stabili.

Da qui la violazione dei limiti posti dallo Stato in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (*ex multis*, sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010 e n. 10 del 2009), che s'imporrebbero anche alle Regioni a statuto speciale (si richiama la sentenza n. 300 del 2013).

3.- Con una seconda questione lo Stato impugna l'art. 45, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, che abroga l'art. 17 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2015, n. 31 (Norme per l'integrazione sociale delle persone straniere immigrate), attuativo dell'art. 40 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), in materia di accesso, accoglienza e inserimento abitativo delle persone straniere.

3.1.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere *a*) e *b*), Cost., in relazione agli artt. 3, comma 5, e 40 del d.lgs. n. 286 del 1998.

3.1.1.- L'abrogazione disposta con la norma impugnata, infatti, lascerebbe un vuoto normativo nella legislazione regionale quanto alla disciplina relativa all'accesso di cittadini stranieri alla idonea soluzione abitativa, non essendo previsto nell'ordinamento regionale uno strumento alternativo rispetto al «[p]rogramma annuale», individuato dall'abrogato art. 17 per promuovere le forme d'intervento a favore delle persone straniere.

Ciò contrasterebbe con l'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, ai sensi del quale le Regioni «adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelle inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona».

Tale disposizione, così come l'art. 40 del d.lgs. n. 286 del 1998, su cui peraltro la difesa statale non si sofferma, sarebbero espressione di competenze esclusive dello Stato, quali la «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» e l'«immigrazione», recando principi fondamentali dell'ordinamento ex art. 1, comma 4, dello stesso d.lgs. n. 286 del 1998, che per le Regioni a statuto speciale avrebbero valore di norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

4.- Oggetto d'impugnazione è poi l'art. 74, comma 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, che modifica l'art. 34, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 16 ottobre 2014, n. 17 (Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale e norme in materia di programmazione sanitaria e sociosanitaria), ove si stabilisce che presso i presidi ospedalieri riconvertiti per lo svolgimento di attività distrettuali sanitarie e sociosanitarie, i punti di primo intervento siano dotati di «spazi di osservazione a disposizione della funzione di emergenza-urgenza».

4.1.- Secondo la parte ricorrente il legislatore regionale avrebbe violato l'art. 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, Cost., nonché l'art. 5, numero 16), dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia, in relazione al decreto del Ministro della salute, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 2 aprile 2015, n. 70 (Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera), adottato a norma dell'art. 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004, n. 21, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)».



4.1.1.- Il d.m. n. 70 del 2015 (Allegato 1, punto 9.1.5), nella specie, prevede che «a seguito della riconversione dell'attività di un ospedale per acuti in un ospedale per la post-acuzie oppure in una struttura territoriale, potrebbe rendersi necessario prevedere, per un periodo di tempo limitato, il mantenimento nella località interessata di un Punto di Primo Intervento, operativo nelle 12 ore diurne e presidiato dal sistema 118 nelle ore notturne». In tali punti di primo intervento non è prevista l'osservazione breve del paziente e la loro funzione per le urgenze si limita unicamente «ad ambienti e dotazioni tecnologiche atte al trattamento delle urgenze minori e ad una prima stabilizzazione del paziente ad alta complessità, al fine di consentirne il trasporto nel pronto soccorso più appropriato».

4.1.2.- Secondo la difesa statale la modifica introdotta dalla norma regionale impugnata contrasterebbe con la normativa costituzionale sotto un duplice profilo.

Da un lato, perché introdurrebbe nella Regione un sistema di assistenza difforme dagli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera indicati nel d.m. n. 70 del 2015 (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 231 del 2017), che costituirebbero livelli essenziali delle prestazioni. La determinazione di tali standard, in particolare, deve essere garantita, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto e la relativa competenza, avendo carattere trasversale, è idonea ad investire tutte le materie rispetto alle quali il legislatore statale deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di determinate prestazioni, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 192 del 2017, n. 125 del 2015, n. 207, n. 203 e n. 164 del 2012).

Dall'altro lato, l'art. 34, comma 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2014, come novellato, inciderebbe anche sull'organizzazione sanitaria e, pertanto, sulla materia «tutela della salute» (si richiama la sentenza di questa Corte n. 54 del 2015), interferendo con l'ambito funzionale e operativo definito dallo Stato proprio allo scopo di garantire la qualità e l'adeguatezza delle specifiche prestazioni (viene richiamata la sentenza n. 207 del 2010).

La norma impugnata, pertanto, eccederebbe dalla competenza legislativa attribuita alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di «assistenza sanitaria ed ospedaliera» dall'art. 5, numero 16, dello statuto regionale, violando principi che secondo la giurisprudenza costituzionale s'imporrebbero anche alle Regioni a statuto speciale (tra tutte, viene richiamata la sentenza n. 126 del 2017), in quanto la potestà concorrente assegnata alle Regioni ordinarie dal testo costituzionale è assai più ampia di quella attribuita dagli statuti speciali in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera (*ex plurimis*, sono richiamate le sentenze n. 162 del 2007, n. 134 del 2006 e n. 270 del 2005).

5.- Da ultimo, è impugnato l'art. 88 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, nella parte in cui aggiunge all'art. 77 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2005 il comma 3-*quinquies*, che dispone: «[a]l fine di favorire il riassorbimento delle eccedenze occupazionali determinatesi sul territorio regionale in conseguenza di situazioni di crisi aziendale, gli incentivi di cui al comma 3-*bis* possono essere concessi esclusivamente a fronte di assunzioni, inserimenti o stabilizzazioni occupazionali riguardanti soggetti che, alla data della presentazione della domanda di incentivo, risultino residenti continuativamente sul territorio regionale da almeno cinque anni».

5.1.- Secondo la difesa statale la disposizione impugnata, subordinando il riconoscimento di un incentivo occupazionale alla residenza del lavoratore in Regione da almeno cinque anni, violerebbe gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. e il principio di ragionevolezza, in relazione all'art. 11, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183).

5.1.1.- Sotto un primo profilo, la norma limiterebbe irragionevolmente il diritto all'incentivo, con una violazione indiretta del diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost., riconosciuto a tutti indistintamente, di fatto riservandolo solo alla categoria dei residenti quinquennali, così ponendosi in conflitto con le molteplici attività statali volte alla promozione delle condizioni per facilitare l'ingresso nel mondo lavorativo da riconoscersi tout court a tutti i lavoratori.

Il d.lgs. n. 150 del 2015, infatti, all'art. 11, comma 1, lettera *c*), prevede la disponibilità di servizi e di misure di politica attiva del lavoro a tutti i residenti sul territorio italiano, a prescindere dalla Regione o dalla Provincia autonoma di residenza. Così, la cumulabilità degli incentivi regionali con altri interventi contributivi disposti da leggi statali, prevista dall'art. 77, comma 2, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2005, violerebbe il principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost. e la normativa comunitaria in tema di libertà di circolazione, diritto di stabilimento e libera concorrenza.

5.1.2.- Sotto un altro profilo, s'introdurrebbe un elemento di irragionevolezza, non profilandosi alcuna connessione tra il riconoscimento di un incentivo al datore di lavoro e il requisito della residenza protratta nel tempo del lavoratore. Si potrebbe ipotizzare, a titolo esemplificativo, che un soggetto non residente abbia svolto negli ultimi cinque anni un periodo di attività lavorativa più consistente rispetto a un altro semplicemente residente, contribuendo il primo più del secondo al «progresso materiale e morale della comunità su base regionale».



5.1.3.- Infine, l'Avvocatura generale dello Stato asserisce la violazione anche dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., riguardante i livelli essenziali delle prestazioni, in cui rientrerebbero le misure di politica attiva del lavoro, ivi compresi gli incentivi occupazionali riconosciuti ai datori di lavoro per l'assunzione di particolari categorie di lavoratori, i quali sarebbero, ai sensi dell'art. 11, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 150 del 2015, «servizi che devono essere riconosciuti a tutti i residenti sul territorio italiano, a prescindere dalla regione o provincia autonoma di residenza».

6.- Con atto depositato l'11 ottobre 2019 si è costituita in giudizio la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque infondate.

7.- Con riferimento alla prima questione, relativa all'art. 14 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, la difesa regionale, oltre all'infondatezza nel merito, eccepisce plurimi motivi d'inammissibilità.

7.1.- In primo luogo, la questione sarebbe totalmente generica, limitandosi il Governo ad affermare la violazione delle fonti nazionali ed europee nel loro complesso, senza individuare le norme violate e, in particolare, il livello di tutela ambientale che risulterebbe ridotto per effetto della disposizione impugnata.

La ormai costante giurisprudenza costituzionale, invece, richiede che i termini delle questioni di legittimità costituzionale siano ben identificati, dovendo il ricorrente individuare le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni delle violazioni prospettate (*ex plurimis*, sono richiamate le sentenze n. 154 del 2017, n. 141, n. 65, n. 40 e n. 3 del 2016, n. 273, n. 176 e n. 131 del 2015), chiarendo altresì che l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale (vengono richiamate le sentenze n. 251, n. 233, n. 218, n. 142 e n. 82 del 2015).

7.2.- Sotto un secondo profilo la questione sarebbe inammissibile quanto alla pretesa violazione delle fonti europee, per mancata individuazione del parametro costituzionale.

La parte ricorrente, infatti, assumerebbe il mero contrasto con le direttive europee, senza invocare la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

7.3.- Ulteriore ragione d'inammissibilità deriverebbe dal fatto che nel caso di specie non potrebbe invocarsi l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

7.3.1.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, infatti, ha competenza primaria in materia di «agricoltura e foreste, bonifiche, ordinamento delle minime unità culturali e ricomposizione fondiaria, irrigazione, opere di miglioramento agrario e fondiario, zootecnia, ittica, economia montana, corpo forestale» (art. 4, numero 2, dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia). Pertanto, spetterebbe alla Regione dare concreta attuazione per il proprio territorio alla direttiva 92/43/CEE - che impone misure di salvaguardia sui siti di importanza comunitaria (SIC) e misure di conservazione sulle zone speciali di conservazione (ZSC) e sulle zone di protezione speciale (ZPS), a seguito della «definizione» di queste ultime d'intesa con lo Stato - e alla direttiva 2009/147/CE (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 104 del 2008 e n. 425 del 1999).

La competenza statutaria non risulterebbe neppure menzionata nel ricorso, in senso contrario alla giurisprudenza costituzionale, secondo cui, nel caso d'impugnazione di una legge di una Regione ad autonomia speciale, il ricorrente è tenuto a individuare le competenze previste dallo statuto di autonomia, necessarie a inquadrare l'oggetto del giudizio e a motivare perché la disciplina contestata esorbiterebbe dalle stesse (*ex plurimis*, vengono richiamate le sentenze n. 58 del 2016, n. 151 e n. 142 del 2015, n. 87 e n. 54 del 2014, n. 308, n. 288, n. 277 e n. 187 del 2013).

7.4.- La questione sarebbe poi inammissibile e infondata anche per erroneità del presupposto interpretativo.

7.4.1. - Secondo il Governo, infatti, la legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2005 farebbe riferimento esclusivamente alle aree rientranti nell'ambito applicativo delle citate direttive europee.

L'art. 1 di tale legge regionale, invece, dispone che l'amministrazione regionale, al fine di garantire la conservazione dell'identità biologica del territorio e la biodiversità degli habitat e delle specie floristiche e faunistiche, promuove la tutela dei prati stabili naturali delle aree regionali di pianura, secondo le modalità individuate dalla medesima legge; il comma *l-bis* dello stesso articolo precisa che la Regione armonizza la disciplina inerente i prati stabili e i siti della rete «Natura 2000», individuati ai sensi delle richiamate direttive europee, affinché siano perseguite le rispettive finalità in forme tra loro coordinate e complementari. L'art. 2, nel dettare la definizione di prati stabili, chiarisce che essi sono le formazioni appartenenti alle alleanze di vegetazione *Phragmition communis*, *Magnocaricion elatae* e *Arrhenatherion elatioris*, suddivise in tipologie in funzione della composizione floristica del cotico erbaceo, come indicato nell'Allegato A della legge, nonché le formazioni erbacee di cui all'Allegato I della direttiva 92/43/CEE.

Sarebbe chiaro, quindi, che nella definizione di prato stabile naturale non rientrerebbero solo i siti individuati dalla direttiva 92/43/CEE, riguardo a cui la disposizione contestata non avrebbe alcuna incidenza, in quanto le manifestazioni di cui all'art. 12 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2009 non potrebbero essere ivi autorizzate. Infatti,





quest'ultima disposizione riguarda il rilascio dell'autorizzazione idraulica all'interno di aree del demanio idrico regionale, autorizzazione subordinata, tra l'altro, al parere della struttura regionale competente, qualora il transito interessi SIC e ZPS o ricada in aree protette, biotopi e prati stabili.

Di ciò vi sarebbe conferma anche in base al combinato disposto degli artt. 4 e 5 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2005. L'art. 4 individua le attività non ammesse sui prati stabili, tra cui la riduzione di superficie, mentre l'art. 5 stabilisce alcune deroghe ai divieti di cui all'art. 4, precisando, al comma 1, che la deroga alla riduzione della superficie possa avvenire solo «compatibilmente con la disciplina comunitaria e nazionale in materia di conservazione della biodiversità».

7.5.- La questione sarebbe in ogni caso infondata, perché l'impugnato art. 14 non recherebbe comunque una deroga all'obbligo di riduzione in pristino dello stato dei luoghi, né introdurrebbe una tutela inferiore rispetto a quella prevista in precedenza.

7.5.1.- La disposizione regionale, al contrario, da un lato non riguarderebbe i siti individuati dalla normativa comunitaria, dall'altro appresterebbe una tutela più estesa, individuando *ex lege* nell'organizzatore dell'evento il soggetto tenuto al ripristino dello stato dei luoghi in conseguenza di un evento accidentale. Il fatto che nel corso del periodo di rimessione in pristino possa essere ridotta la superficie del prato stabile sarebbe una prestazione connaturata e intrinsecamente conseguente all'attività di ripristino stessa.

D'altronde, l'art. 2 del d.P.R. n. 357 del 1997 stabilisce che le misure di conservazione necessarie per mantenere o ripristinare gli habitat naturali e le popolazioni di specie di fauna e flora selvatiche in uno stato soddisfacente devono rispondere a una logica di stabilità nel lungo periodo e non contingente. Disposizione che in nessun modo potrebbe ritenersi lesa dalle norme impugnate, volte proprio ad assicurare la conservazione a lungo termine dell'area naturale costituente prato stabile, attraverso l'immediata rimessione in pristino a carico dell'organizzatore dell'evento.

8.- Anche riguardo alla seconda questione, relativa all'art. 45 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, la difesa della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ne asserisce l'inammissibilità e l'infondatezza.

8.1.- La questione sarebbe inammissibile, in primis, per genericità, difetto di motivazione e mancata individuazione puntuale del parametro interposto, poiché la parte ricorrente si limiterebbe a invocare gli artt. 3, comma 5, e 40 del d.lgs. n. 286 del 1998, senza spiegare perché la disposizione abrogativa regionale sarebbe in contrasto con gli stessi.

8.2.- Sotto un ulteriore profilo, il motivo di ricorso sarebbe inammissibile in quanto la disciplina censurata andrebbe ascritta alla competenza regionale di attuazione e integrazione nella materia «assistenza sociale» (art. 6, numero 2, dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia).

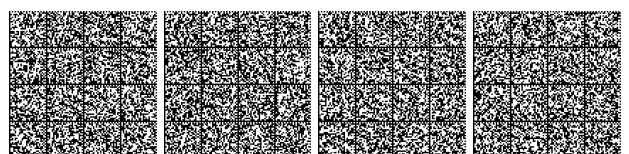
Il Governo non perimetrerebbe l'oggetto del giudizio, tenendo conto anche della competenza statutaria, né specificherebbe perché la disciplina censurata esorbiterebbe rispetto ai poteri attuativi e integrativi da essa attribuiti.

8.3.- Nel merito la questione sarebbe comunque infondata.

8.3.1.- La norma abrogata, infatti, avrebbe avuto per oggetto la promozione di forme d'intervento regionali ulteriori e diverse rispetto a quelle previste dall'art. 40 del d.lgs. n. 286 del 1998, concernenti i centri di accoglienza e l'inserimento abitativo degli stranieri regolarmente soggiornanti.

Tali interventi, invece, sarebbero disciplinati aliunde, in primis da ulteriori disposizioni della stessa legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 31 del 2015, che all'art. 3 incarica la Regione di curare l'attuazione degli interventi attribuiti da leggi statali. Detti interventi sarebbero dunque abilitati a individuare idonee misure, anche in termini d'impegno finanziario, per programmi di inserimento, di lotta alla discriminazione, di accesso a prestazioni sociali e a servizi territoriali, ivi compresi l'assistenza e la prima accoglienza per coloro che versano in situazioni di bisogno. E, ancora, l'art. 25, comma 2, della medesima legge assicurerebbe la continuità dei finanziamenti e dei programmi in corso.

Ulteriori previsioni si avrebbero poi all'art. 3 legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), a cui rinvia l'art. 15 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 31 del 2015, ove si garantisce l'integrazione delle politiche socioassistenziali di protezione sociale, sanitarie, abitative, dei trasporti, dell'educazione, formative, del lavoro, culturali, ambientali e urbanistiche, dello sport e del tempo libero, nonché di tutti gli altri interventi finalizzati al benessere della persona e alla prevenzione delle condizioni di disagio sociale, al coordinamento regionale delle politiche di cittadinanza sociale. La legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater), infine, stabilisce l'integrazione tra tali strumenti finalizzati a garantire il diritto di cittadinanza sociale con quelli di politica abitativa (art. 1) e, nell'individuare i beneficiari delle provvidenze e dei contributi in materia di politiche abitative, indicherebbe espressamente proprio i soggetti di cui all'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998.



L'abrogazione della disposizione impugnata, pertanto, si spiegherebbe unicamente nell'ottica di garantire una maggiore flessibilità nella programmazione regionale, ma non abolirebbe il programma annuale degli interventi, né lascerebbe scoperta la disciplina inerente all'accesso di cittadini stranieri all'idonea soluzione abitativa comunque prevista dalla legislazione regionale.

9.- Venendo alla questione relativa all'art. 74, comma 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, la difesa regionale ne asserisce l'inammissibilità e l'infondatezza.

9.1.- In primo luogo, infatti, il d.m. n. 70 del 2015, invocato dalla parte ricorrente quale fonte interposta, stabilisce espressamente, all'art. 3, che «[l]e regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano applicano il presente decreto compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione». Inoltre, per le Regioni e le Province autonome che provvedono autonomamente al finanziamento del Servizio sanitario regionale esclusivamente con fondi del proprio bilancio (come la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia), il decreto si applica «compatibilmente con le peculiarità demografiche e territoriali di riferimento nell'ambito della loro autonomia organizzativa».

Il Governo non solo non terrebbe conto dello statuto di autonomia, ma anche di quest'ultimo elemento fondamentale, che conferirebbe alla Regione resistente la potestà di adattare gli standard previsti dal citato decreto alle proprie esigenze territoriali, compatibilmente con la propria competenza in materia di «igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera, nonché il recupero dei minorati fisici e mentali» (art. 5, numero 16, dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia) e con la propria competenza primaria in materia di «ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto» (art. 4, numero 1, dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia).

9.2.- La questione sarebbe inammissibile anche per erroneità del presupposto interpretativo e comunque infondato nel merito.

9.2.1.- La parte ricorrente, infatti, confonderebbe l'osservazione breve del paziente, che non è prevista nei punti di primo intervento, con l'osservazione «a disposizione della funzione di emergenza-urgenza», di cui all'impugnata disposizione regionale.

L'art. 34 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2014, infatti, dispone la riconversione dei presidi ospedalieri di Cividale del Friuli, Gemona del Friuli, Maniago e Sacile, nonché di parte del presidio ospedaliero "Maggiore" di Trieste, per lo svolgimento di attività distrettuali sanitarie e sociosanitarie, specificando che tali presidi si rapportano, per l'erogazione dell'attività, con l'ospedale di riferimento e supportano, se necessario, le attività del medesimo, assicurando la presenza di un punto di primo intervento sulle dodici/ventiquattro ore dotato di spazi di osservazione a disposizione della funzione di emergenza-urgenza e la postazione di un mezzo di soccorso sulle ventiquattro ore.

Ciò sarebbe conforme al d.m. n. 70 del 2015, venendo assicurata la presenza di un punto di primo intervento a disposizione della funzione di emergenza-urgenza, con finalità di raccordo tra presidi ospedalieri e territoriali per la gestione delle emergenze, come indicato anche dal punto 9.1.2 dell'Allegato 1 al citato decreto ministeriale.

9.3.- Nella memoria presentata in prossimità dell'udienza la difesa regionale ha altresì precisato che la disposizione impugnata è stata abrogata dall'art. 71 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 12 dicembre 2019, n. 22 (Riorganizzazione dei livelli di assistenza, norme in materia di pianificazione e programmazione sanitaria e sociosanitaria e modifiche alla legge regionale 26/2015 e alla legge regionale 6/2006), a decorrere dal 1° gennaio 2020, chiedendo pertanto che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere.

10.- Infine, anche in riferimento alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 88 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, la difesa regionale ne argomenta l'inammissibilità e l'infondatezza.

10.1.- In primo luogo, le questioni sarebbero inammissibili per genericità, poiché i molteplici parametri asseritamente violati verrebbero meramente richiamati, peraltro senza individuare sempre specificamente la fonte (come per la non meglio precisata «normativa comunitaria in tema di libertà di circolazione, diritto di stabilimento e libera concorrenza»).

Per di più, il Governo neppure si sforzerebbe di chiarire, anche solo in maniera sintetica, quali sarebbero le ragioni di contrasto della disposizione contestata con riferimento agli invocati parametri.

10.2.- Manifestamente inammissibile sarebbe la censura inerente la pretesa «violazione indiretta del diritto al lavoro», dal momento che né nel ricorso, né nella delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri, risulterebbe evocato l'art. 4 Cost. quale parametro di legittimità costituzionale della disposizione impugnata.

10.3.- L'inammissibilità dovrebbe essere rilevata anche per la contraddittorietà tra motivazione e petitum.

Secondo la resistente, infatti, l'Avvocatura generale dello Stato sembrerebbe dolersi del fatto che la disposizione impugnata richieda il presupposto della residenza protratta per cinque anni ai fini dell'accesso ai benefici in esame da parte delle imprese, pur chiedendo la caducazione dell'intera disposizione.



Se, invece, la censura dovesse ritenersi estesa al requisito della residenza tout court, la questione sarebbe a maggior ragione inammissibile, essendo chiaramente connaturata alla natura regionale della misura e alla competenza della Regione resistente l'individuazione di misure incentivanti che tengano a riferimento il presupposto della residenza.

10.4.- Sotto un ulteriore versante, i motivi in esame sarebbero inammissibili per mancata individuazione delle norme dello statuto di autonomia sulla cui base è stata adottata la disposizione impugnata, in particolare la competenza primaria in materia di «industria e commercio» (art. 4, numero 6, dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia), nonché la competenza integrativa in materia di «lavoro, previdenza e assistenza sociale» (art. 6, numero 2, dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia).

10.5.- Nel merito le questioni sarebbero comunque infondate.

10.5.1.- Con riferimento alla pretesa violazione dell'art. 3 Cost., sarebbero pienamente legittime le misure volte a sostenere l'ingresso nel mercato del lavoro di determinate categorie di soggetti, purché caratterizzate dalla ragionevolezza della scelta posta a base dell'individuazione delle categorie beneficiarie.

10.5.1.1.- Affermare che un incentivo (statale o regionale) di politica del lavoro debba avere ambito applicativo necessariamente generale, pena la violazione dell'art. 3 Cost., sarebbe manifestamente illogico; a seguirlo acriticamente, infatti, bisognerebbe considerare irragionevoli e indirettamente lesive anche del diritto al lavoro le misure incentivanti che il legislatore statale ha attivato nel corso degli anni per favorire l'ingresso o il reingresso nel mercato del lavoro di determinate categorie soggettive (come per i disabili, i lavoratori in mobilità o i cassaintegrati di lunga durata).

Tale assioma sarebbe infondato anche a livello dogmatico, essendo acquisizione consolidata quella per cui gli incentivi alle assunzioni non perseguono il fine specifico di aumentare i livelli occupazionali, ma quello di favorire l'ingresso nel mercato del lavoro di categorie di lavoratori che in ciò incontrano particolari difficoltà.

10.5.1.2.- Né la misura regionale sarebbe irragionevole o elusiva del principio di uguaglianza sostanziale, che secondo i rilievi del Governo conseguirebbe all'assenza di connessione tra il riconoscimento dell'incentivo al datore di lavoro e il requisito della residenza protratta nel tempo del lavoratore.

Anche qui la genericità del motivo tradirebbe una superficialità delle censure governative. La disposizione, infatti, perseguirebbe ragionevolmente la *ratio* prefissata dal legislatore regionale, consistente nel favorire il riassorbimento delle eccedenze occupazionali determinatesi sul territorio regionale in conseguenza di situazioni di crisi aziendale.

Come accennato, inoltre, il grave difetto di motivazione del ricorso avversario non consentirebbe nemmeno di comprendere se a essere contestata sia l'individuazione del requisito della residenza tout court ai fini dell'accesso ai benefici, o piuttosto il fatto che la disposizione impugnata richieda una residenza protratta nel tempo.

In ogni caso, simile requisito non potrebbe essere considerato irragionevole.

La giurisprudenza costituzionale, infatti, avrebbe più volte precisato che le politiche sociali delle Regioni ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza, purché contenuto entro limiti non palesemente arbitrari o irragionevoli. La Regione, pertanto, potrebbe favorire i residenti da un dato tempo, anche in virtù del contributo portato al progresso della comunità (si richiamano le sentenze n. 141 del 2014 e n. 222 del 2013 e l'ordinanza n. 32 del 2008).

Le uniche eccezioni concernerebbero i casi di provvidenze intrinsecamente legate ai bisogni della persona e a situazioni contingenti di disagio sociale. In queste ultime ipotesi, comunque, ad avviso della difesa regionale questa Corte non riterrebbe illegittimo subordinare tali benefici al presupposto della residenza, bensì, piuttosto, il requisito della residenza prolungata (sul punto è richiamata la sentenza n. 172 del 2013). Nel caso di provvidenze che esulino da tali bisogni primari, invece, il requisito del radicamento territoriale prolungato nel tempo sarebbe ritenuto legittimo, se rientrante nei parametri di ragionevolezza.

Applicando tali coordinate ermeneutiche la disposizione contestata non violerebbe il principio di ragionevolezza nemmeno sotto il profilo in esame.

La misura, infatti, non ricadrebbe nell'alveo delle disposizioni che prevedono provvidenze legate allo stato urgente di bisogno e disagio della persona. La Regione, invece, avrebbe inteso incentivare il riassorbimento di lavoratori che abbiano perduto il lavoro con un radicamento nel territorio da un numero minimo e ragionevole di anni, tale per cui possa presumersi che abbiano trasferito in Regione il proprio nucleo familiare, premiando così in via indiretta il contributo offerto dalla famiglia e dai lavoratori al progresso materiale e morale della comunità costituita su base regionale.

10.5.1.3.- Quanto alla violazione del principio di uguaglianza sostanziale, nonché della «normativa comunitaria in tema di libertà di circolazione, diritto di stabilimento e libera concorrenza», che secondo la parte ricorrente deriverebbe dalla «possibile cumulabilità di incentivi regionali con altri interventi contributivi previsti da leggi statali», ferma la manifesta inammissibilità della censura per genericità, sarebbe sufficiente precisare che l'art. 77 della legge reg. Friuli-



Venezia Giulia n. 18 del 2005 prevede, al comma 2, che gli incentivi accordati dalla medesima legge regionale sono cumulabili «nel rispetto della normativa comunitaria» e salvo che «altre leggi statali e regionali [...] espressamente escludano la cumulabilità con altre provvidenze».

10.5.2.- Infine, infondato sarebbe altresì il vizio inerente la pretesa violazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che secondo la parte ricorrente risulterebbero fissati dall'art. 11, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 150 del 2015.

Tale disposizione, effettivamente individuata quale livello essenziale delle prestazioni dal successivo art. 28, si limiterebbe a prevedere il contenuto minimo delle convenzioni che il Ministero del lavoro stipula con ciascuna Regione al fine di regolare i relativi rapporti e obblighi, in relazione alla gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro nel territorio della Regione o Provincia autonoma. Sarebbero tali convenzioni, quindi, a dover prevedere la «disponibilità di servizi e misure di politica attiva del lavoro a tutti i residenti sul territorio italiano, a prescindere dalla regione o provincia autonoma di residenza».

Inoltre, il citato art. 11 del d.lgs. n. 150 del 2015, al comma 2, riconosce alle Regioni le «competenze in materia di programmazione di politiche attive del lavoro», con particolare riferimento alla «identificazione della strategia regionale per l'occupazione». E il pure richiamato art. 28 attribuisce natura di fonte individuativa dei livelli essenziali delle prestazioni anche all'art. 18, che non comprende gli incentivi alle assunzioni, collocati invece nel Capo III del decreto legislativo in esame, ove il legislatore delegato non individuerrebbe alcun livello essenziale delle prestazioni, ma si limiterebbe a enunciare principi generali di fruizione degli incentivi, non contraddetti dalla disposizione regionale impugnata.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con ricorso iscritto al n. 98 del registro ricorsi 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso - in riferimento complessivamente agli artt. 3, 117, commi secondo, lettere a), b), m), e s), e terzo, della Costituzione, nonché all'art. 5, numero 16, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia) - tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 14, 45, comma 1, lettera b), 74, comma 3, e 88 - nella parte in cui introduce l'art. 77, comma 3-*quinq*ues, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2005, n. 18 (Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro) - della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale).

2.- La prima questione qui esaminata concerne l'art. 14 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, che modifica l'art. 5 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2005, n. 9 (Norme regionali per la tutela dei prati stabili naturali), aggiungendovi i commi 7-*bis* e 7-*ter*.

La disposizione impugnata, nella specie, introduce un termine di trenta giorni per la riduzione in pristino dello stato dei luoghi da parte dell'organizzatore, dopo le attività autorizzate ai sensi dell'art. 12 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 15 ottobre 2009, n. 17 (Disciplina delle concessioni e conferimento di funzioni in materia di demanio idrico regionale), concernente le manifestazioni motoristiche, ciclistiche e nautiche, con o senza mezzi a motore, anche a carattere amatoriale, per l'utilizzo temporaneo di beni del demanio idrico regionale funzionali all'organizzazione e allo svolgimento delle predette manifestazioni. Inoltre, si dispone che per tale lasso di tempo non si applichi l'art. 4, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2005, che vieta gli interventi di riduzione di superficie sui prati stabili.

2.1.- Secondo la difesa statale verrebbe in tal modo violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. - in relazione al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche) e alla legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) - in quanto si determinerebbero impatti negativi sui prati stabili e si ridurrebbero i livelli di tutela ambientale previsti dalla normativa statale.

2.2.- In via preliminare devono essere esaminate le eccezioni d'inammissibilità sollevate dalla difesa regionale, per la genericità delle censure e la mancata indicazione delle competenze statutarie.

2.2.1.- In primo luogo, pur nell'evidente essenzialità dell'argomentazione, nonché nella non sempre puntuale individuazione delle disposizioni interposte di cui la parte ricorrente asserisce la violazione, appare comunque possibile determinare i termini della questione.





Lo Stato, infatti, assume la violazione degli standard di tutela ambientale degli habitat naturali fissati dal d.P.R. n. 357 del 1997 - che ha recepito la direttiva 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE, del Consiglio, «relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche» - e dalla legge n. 157 del 1992, come modificata in particolare dalla legge 4 giugno 2010, n. 96 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2009), con cui si è recepita la direttiva 30 novembre 2009, n. 2009/147/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, «concernente la conservazione degli uccelli selvatici».

In tal senso, non fondata risulta anche l'eccezione relativa alla mancata invocazione quale parametro del giudizio dell'art. 117, primo comma, Cost., in quanto le direttive europee sono richiamate per come attuate dal legislatore statale, senza assurgere al rango di normativa interposta.

2.2.2.- In secondo luogo, talune lacune del ricorso si riscontrano in riferimento all'individuazione delle competenze statutarie, a conferma di una prassi nella formulazione delle censure non sempre rispettosa dell'onere d'individuare le competenze previste dallo statuto di autonomia (*ex plurimis*, sentenze n. 58 del 2016, n. 151 e n. 142 del 2015, n. 87 e n. 54 del 2014, n. 308, n. 288, n. 277 e n. 187 del 2013) e di motivare perché debba essere applicato il Titolo V e non lo statuto speciale (tra le tante, sentenze n. 43 del 2020, n. 147, n. 119 e n. 81 del 2019, n. 178, n. 168 e n. 122 del 2018, n. 52 del 2017 e n. 151 del 2015).

Nondimeno, nel caso di specie viene asserita dalla parte ricorrente la violazione di standard nella materia della «tutela dell'ambiente», idonei a limitare anche la potestà legislativa primaria delle autonomie speciali. Casi in cui questa Corte ha ritenuto comunque ammissibili le censure statali (si vedano le sentenze n. 16 del 2020, n. 166 del 2019 e n. 153 del 2019, n. 201 del 2018 e n. 103 del 2017).

2.2.3.- Appare invece attenero al merito l'eccezione relativa all'erroneità del presupposto interpretativo, formulata, non a caso, anche come motivo d'infondatezza.

2.3.- Nel merito la questione non è fondata, risultando possibile un'interpretazione delle disposizioni impugnate in senso conforme alla Costituzione.

2.3.1.- Il d.P.R. n. 357 del 1997, nel recepire la direttiva 92/43/CEE, detta la disciplina tesa alla salvaguardia degli habitat naturali e delle relative specie floristiche e faunistiche. Sono così individuate le zone speciali di conservazione (ZSC), ossia i siti d'importanza comunitaria in cui sono applicate le misure di conservazione necessarie al mantenimento o al ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali o delle popolazioni delle specie per cui il sito è designato. È definito di importanza comunitaria (SIC) un sito ricompreso in una lista redatta dalla Commissione europea e inserito nella rete ecologica «Natura 2000», formata dai siti in cui si trovano i tipi di habitat naturali elencati nell'Allegato I della citata direttiva.

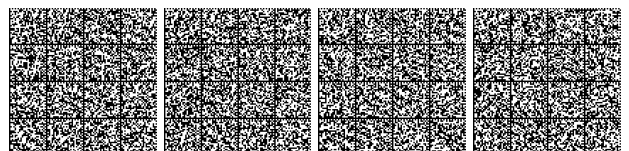
Ai sensi dell'art. 4 del d.P.R. n. 357 del 1997, le Regioni e le Province autonome assicurano, per i siti di importanza comunitaria, opportune misure per evitare il degrado degli habitat naturali, adottando per le ZSC le misure di conservazione necessarie.

Della rete Natura 2000 fanno parte anche le zone di protezione speciale (ZPS), di cui all'art. 1 della legge n. 157 del 1992. Anche in tal caso le Regioni e le Province autonome adottano le misure di conservazione ai sensi del d.P.R. n. 357 del 1997.

La normativa statale, pertanto, fissa taluni standard per la conservazione degli habitat naturali, come individuati dalla disciplina comunitaria, ed è quindi ascrivibile alla materia della «tutela dell'ambiente», potendo limitare anche le competenze statutarie delle autonomie speciali (sul punto si vedano le sentenze n. 151 del 2018, n. 300 del 2013 e, con specifico riferimento al d.P.R. n. 357 del 1997, n. 425 del 1999).

2.3.2.- La legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2005 è intervenuta entro tale cornice normativa a dettare la disciplina dei prati stabili, individuati dall'art. 2 in determinate formazioni di vegetazione, suddivise in tipologie indicate nell'Allegato A della medesima legge, nonché nelle formazioni erbacee di cui all'Allegato I della direttiva n. 92/43/CEE. Pertanto, nella definizione normativa di prato stabile naturale non rientrano solo i siti individuati dalla normativa europea. L'art. 4 delimita poi le attività non ammesse sui prati stabili, tra cui la riduzione di superficie, riguardo alla quale, tuttavia, l'art. 5, comma 1, stabilisce sì alcune deroghe, ma «compatibilmente con la disciplina comunitaria e nazionale in materia di conservazione della biodiversità».

Proprio sulle deroghe è intervenuto l'art. 14 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, oggetto d'impugnazione, aggiungendo i commi 7-bis e 7-ter all'art. 5 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2005. Tali disposizioni regolano una specifica procedura per la restituzione in pristino dei luoghi ove si svolgano le manifestazioni autorizzate ai sensi dell'art. 12 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2009, qualora il materiale del fondo stradale



si depositi accidentalmente sul prato stabile nel corso delle relative attività, individuando nel soggetto organizzatore il responsabile della restituzione in pristino, da effettuarsi entro trenta giorni dal termine dell'attività autorizzata, anche in deroga al divieto di riduzione di superficie.

2.3.3.- Alla luce di tale disamina delle norme regionali è possibile affermare che le autorizzazioni per le citate manifestazioni sono sottoposte al parere della struttura regionale competente in materia di tutela degli ambienti naturali, qualora il transito interessi SIC e ZPS o ricada in aree protette, biotopi e prati stabili. Tale parere, tra l'altro, è adottato al solo fine di accertare che il tracciato non ricada in dette aree, ove dunque deve ritenersi escluso che le attività in questione possano essere autorizzate.

Infatti, pur venendo introdotto uno specifico caso di deroga al divieto di riduzione di superficie, resta fermo quanto previsto dall'art. 5, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2005, secondo cui tali deroghe devono comunque avvenire compatibilmente con la disciplina comunitaria e nazionale in materia di conservazione della biodiversità.

Di conseguenza, l'attività consentita ai sensi delle norme oggetto di censura non potrebbe comunque svolgersi in pregiudizio della disciplina sugli habitat naturali, né essere effettuata nei siti individuati dal d.P.R. n. 357 del 1997.

Così ricostruito e interpretato il contesto normativo, pertanto, è possibile ritenere le disposizioni impugnate compatibili con gli standard di tutela ambientale fissati dallo Stato riguardo alla conservazione degli habitat naturali.

3.- Con una seconda questione è oggetto d'impugnazione l'art. 45, comma 1, lettera b), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, che abroga l'art. 17 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2015, n. 31 (Norme per l'integrazione sociale delle persone straniere immigrate), in materia di accesso, accoglienza e inserimento abitativo delle persone straniere.

3.1.- A detta dell'Avvocatura generale dello Stato tale abrogazione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), Cost., in relazione agli artt. 3, comma 5, e 40 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero). In tal modo, infatti, si creerebbe un vuoto normativo nella legislazione regionale quanto alla disciplina relativa all'accesso di cittadini stranieri all'idonea soluzione abitativa, non essendo previsto nell'ordinamento regionale uno strumento alternativo rispetto al «programma annuale», individuato dall'abrogato art. 17 per promuovere le specifiche forme d'intervento a favore delle persone straniere.

3.2.- Anche per tale questione devono essere rigettate le eccezioni d'inammissibilità sollevate dalla difesa della Regione autonoma Friuli-Venezia-Giulia.

3.2.1.- In primo luogo, pur dovendosi sottolineare la genericità del ricorso, è comunque possibile ritenere sufficientemente individuata la questione, in quanto la difesa statale censura l'abrogazione delle norme regionali che disciplinavano l'accesso all'abitazione per le persone straniere, in violazione delle disposizioni statali che attribuiscono alle Regioni il compito di adottare le misure tese a favorire l'accesso alle soluzioni abitative per gli stranieri.

3.2.2.- In secondo luogo, possono estendersi anche a tale questione le sopra riportate conclusioni relative alla mancata delimitazione delle competenze statutarie, con conseguente infondatezza delle relative eccezioni di inammissibilità formulate dalla Regione resistente.

Il ricorso, infatti, qualifica le norme interposte come norme di riforma economico-sociale (come indicato, d'altronde, dallo stesso d.lgs. n. 286 del 1998), che s'imporrebbero quindi anche alla potestà legislativa primaria delle autonomie speciali.

3.3.- Nel merito la questione non è fondata.

3.3.1.- L'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998 prevede che, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le Regioni, le Province, i Comuni e gli altri enti locali adottino i provvedimenti tesi a rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo all'alloggio, alla lingua e all'integrazione sociale.

Il successivo art. 40 stabilisce che le Regioni predispongano centri di accoglienza destinati a ospitare stranieri regolarmente soggiornanti per motivi diversi dal turismo, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza, determinando i requisiti gestionali e strutturali dei centri. Gli stranieri regolarmente soggiornanti, inoltre, possono accedere ad alloggi sociali, collettivi o privati, predisposti secondo i criteri previsti dalle leggi regionali. Infine, per gli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo, è possibile accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale



pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni Regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione.

Si tratta di disposizioni che, per espressa indicazione dell'art. 1 del d.lgs. n. 286 del 1998, s'impongono anche alle autonomie speciali quali norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

3.3.2.- Va precisato che le competenze esclusive statali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *a)* e *b)*, Cost., in materia di «condizione giuridica dello straniero» e «immigrazione» lasciano impregiudicata la possibilità di interventi legislativi delle Regioni e delle Province autonome con riguardo al fenomeno dell'immigrazione, concernenti ambiti diversi dalla regolamentazione dei flussi migratori o dei titoli di soggiorno (sentenze n. 2 del 2013, n. 61 del 2011, n. 299 e n. 134 del 2010, n. 300 del 2005). In particolare, gli interventi relativi agli alloggi per gli stranieri ricadono nell'ambito di competenze residuali delle Regioni in materia di assistenza sociale, entro cui deve essere garantito il diritto fondamentale all'abitazione, come sancito, appunto, anche dall'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998 (sentenze n. 61 del 2011 e n. 299 del 2010).

Le disposizioni regionali impugnate, in tal senso, possono essere ascritte alla potestà legislativa regionale in materia di politiche abitative, senza pregiudicare l'attuazione di quanto previsto dal d.lgs. n. 286 del 1998.

3.3.3.- Anche in seguito all'abrogazione dell'art. 17 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 31 del 2015 possono rinvenirsi ulteriori disposizioni della medesima legge idonee a regolare la materia della prima accoglienza e dell'inserimento abitativo delle persone straniere immigrate.

In particolare l'art. 3 prevede un apposito programma annuale, unico strumento di pianificazione degli interventi attribuiti alla Regione resistente da leggi statali o da norme comunitarie, in virtù della novella di cui all'art. 31, comma 1, lettera *a)*, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 giugno 2020, n. 13, recante «Disposizioni in materia di finanze, patrimonio e demanio, funzione pubblica, autonomie locali, sicurezza, politiche dell'immigrazione, corregionali all'estero e lingue minoritarie, cultura e sport, infrastrutture, territorio e viabilità, turismo, risorse agroalimentari, forestali, montagna, attività venatoria, lavoro, formazione, istruzione e famiglia, ambiente e energia, cooperazione allo sviluppo e partenariato internazionale, sanità e sociale, Terzo settore (Legge regionale multisettoriale)», che ha eliminato il piano triennale.

L'art. 7 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 31 del 2015 stabilisce che con il programma annuale sono definite le azioni di settore, con le relative modalità di attuazione, e sono individuate le priorità da perseguirsi; tra queste, ai sensi dell'art. 16, rientrano gli interventi di assistenza e di prima accoglienza per coloro che versano in situazioni di bisogno. L'art. 15, inoltre, garantisce a tutti, cittadini italiani e stranieri, l'accesso agli interventi di politica sociale, secondo quanto previsto dalla legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), che regola il sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale.

Vero è che l'abrogato art. 17 recava specifici interventi in materia di accoglienza e inserimento abitativo, prevedendo, in attuazione dell'art. 40 del d.lgs. n. 286 del 1998 e sulla base della normativa regionale di settore, che il programma annuale potesse altresì promuovere il sostegno alla gestione di strutture dedicate all'ospitalità temporanea, il sostegno delle Agenzie sociali per l'abitare al fine di realizzare azioni volte a favorire e orientare l'accesso a un'idonea soluzione abitativa, nonché il sostegno alla gestione di alloggi sociali in forma collettiva.

Tuttavia, siffatta abrogazione produce essenzialmente l'effetto di non vincolare il programma annuale a specifici contenuti, ma non fa venir meno l'obbligo di prevedere comunque gli interventi necessari all'attuazione degli obblighi previsti dalla legislazione statale, in particolare quelli indicati dall'art. 40 del d.lgs. n. 286 del 1998.

Interventi che, come sottolineato, continuano a trovare la loro sede nel programma annuale, non abrogato dall'intervento dal legislatore regionale.

4.- L'Avvocatura generale dello Stato impugna altresì l'art. 74, comma 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, che modifica l'art. 34, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 16 ottobre 2014, n. 17 (Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale e norme in materia di programmazione sanitaria e sociosanitaria), prevedendo che i punti di primo intervento esistenti presso i presidi ospedalieri della Regione, riconvertiti per lo svolgimento di attività distrettuali sanitarie e sociosanitarie, siano dotati di spazi di osservazione a disposizione della funzione di emergenza-urgenza.

4.1.- Secondo la difesa statale verrebbero in tal modo lesi l'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, e terzo comma, Cost., nonché l'art. 5, numero 16), statuto reg. Friuli Venezia Giulia, in relazione al decreto del Ministro della salute, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 2 aprile 2015, n. 70 (Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera).



La norma impugnata, infatti, introdurrebbe un livello di assistenza difforme dalla normativa statale, che non prevede l'osservazione breve del paziente nei punti di primo intervento, violando altresì i principi fondamentali in materia «tutela della salute», che s'imporrebbero anche alle Regioni a statuto speciale.

4.2.- In via preliminare, va precisato che non risulta possibile dichiarare cessata la materia del contendere alla luce dell'abrogazione della disposizione impugnata da parte dell'art. 71, comma 2, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 12 dicembre 2019, n. 22 (Riorganizzazione dei livelli di assistenza, norme in materia di pianificazione e programmazione sanitaria e sociosanitaria e modifiche alla legge regionale 26/2015 e alla legge regionale 6/2006), come prospettato dalla difesa regionale.

Com'è noto, la cessazione della materia del contendere può essere dichiarata qualora l'abrogazione o la modifica delle norme impugnate abbia carattere satisfattivo e ove non vi sia stata applicazione medio tempore delle stesse (*ex multis*, sentenze n. 56 del 2019, n. 44 del 2018 e n. 50 del 2017).

Nel caso di specie, sebbene possa riconoscersi il carattere satisfattivo dell'abrogazione, la disposizione impugnata è rimasta in vigore per circa cinque mesi, nel corso dei quali non è possibile escludere che essa abbia avuto una qualche applicazione, attraverso le misure organizzative adottate dai singoli presidi ospedalieri. Né, in tal senso, la difesa regionale fornisce alcun elemento utile.

4.3.- Sempre in via preliminare deve essere rigettata l'eccezione d'inammissibilità relativa alla mancata considerazione dello statuto di autonomia.

La difesa statale fa valere la violazione dei livelli essenziali delle prestazioni, dunque di una potestà esclusiva dello Stato, riguardo alla quale non rilevano le competenze della Regione in materia sanitaria, siano esse quelle individuate dallo statuto regionale o quelle, più ampie, previste dall'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di «tutela della salute».

Va poi rilevato che, ai sensi dell'art. 3 del d.m. n. 70 del 2015 «[l]e regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano applicano il presente decreto compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione».

4.4.- Per quanto concerne l'eccezione d'inammissibilità relativa all'erroneità del presupposto interpretativo, infine, la stessa appare in realtà formulata quale censura di merito e pertanto in tale sede deve essere esaminata.

4.5.- Nel merito le questioni non sono fondate.

4.5.1.- Il d.m. n. 70 del 2015, indicato quale disposizione interposta dalla parte ricorrente, detta gli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera.

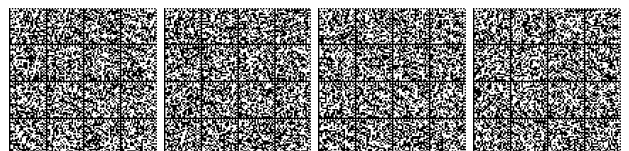
Come già sottolineato da questa Corte, la determinazione di tali standard deve essere garantita, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto (sentenze n. 231 e n. 192 del 2017, n. 134 del 2006). Pertanto, la normativa statale, pur intersecando la sfera di competenza legislativa regionale nell'ambito dell'organizzazione sanitaria, rinviene il suo prevalente titolo di legittimazione nella competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., che s'impone anche alle autonomie speciali (sentenze n. 126 del 2017 e n. 162 del 2007).

Nella specie, il punto 9.1.2. dell'Allegato 1 del d.m. n. 70 del 2015 prevede forme di raccordo tra i presidi territoriali e il servizio di pronto soccorso ospedaliero. Il successivo punto 9.1.5 stabilisce che le strutture ospedaliere riconvertite in presidi territoriali possano prevedere, per un periodo di tempo limitato, il mantenimento nella località interessata di un punto di primo intervento, operativo nelle dodici ore diurne e presidiato dal sistema 118 nelle ore notturne. In tali punti, tuttavia, non è prevista l'osservazione breve del paziente e la loro funzione si limita unicamente al trattamento delle urgenze minori e a una prima stabilizzazione del paziente ad alta complessità, al fine di consentirne il trasporto nel pronto soccorso più appropriato.

4.5.2.- Ciò precisato, l'art. 34 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2014 ha disposto la riconversione dei presidi ospedalieri di Cividale del Friuli, Gemona del Friuli, Maniago e Sacile, nonché di parte del presidio ospedaliero "Maggiore" di Trieste, per lo svolgimento di attività distrettuali sanitarie e sociosanitarie. Tali presidi si collegano con l'ospedale di riferimento e forniscono supporto, se necessario, alle attività del medesimo, assicurando la presenza di un punto di primo intervento sulle dodici/ventiquattro ore.

La disposizione regionale impugnata è intervenuta sullo stesso art. 34, aggiungendo la previsione che il punto di primo intervento sia dotato di spazi di osservazione a disposizione della funzione di emergenza-urgenza e la postazione di un mezzo di soccorso sulle ventiquattro ore.

Come già sottolineato, il d.m. n. 70 del 2015 richiede forme di raccordo tra presidi territoriali e pronto soccorso, consentendo altresì nei punti di primo intervento il trattamento delle urgenze minori e una prima stabilizzazione del paziente.





Il legislatore regionale, in tal senso, nel prevedere un'osservazione «a disposizione della funzione di emergenza-urgenza», si è limitato a consentire lo svolgimento proprio di quelle attività di raccordo con il servizio di pronto soccorso consentite dalle norme statali, senza che possa quindi configurarsi alcuna lesione della normativa statale interposta.

5.- Da ultimo, lo Stato impugna l'art. 88 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, nella parte in cui aggiunge all'art. 77 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2005 il comma 3-*quinquies*, che limita la concessione degli incentivi occupazionali previsti dal precedente comma 3-*bis* alle assunzioni, inserimenti o stabilizzazioni riguardanti soggetti residenti continuativamente sul territorio regionale da almeno cinque anni.

5.1.- La parte ricorrente argomenta la violazione dell'art. 3 Cost. e del principio di ragionevolezza, perché la norma impugnata riserverebbe irragionevolmente solo alla categoria dei residenti quinquennali l'accesso agli incentivi - con una violazione indiretta del diritto al lavoro e della normativa comunitaria in tema di libertà di circolazione, diritto di stabilimento e libera concorrenza - senza che vi sia alcuna connessione tra il riconoscimento di un incentivo al datore di lavoro e il requisito della residenza protratta nel tempo del lavoratore.

Inoltre, verrebbe leso anche l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in relazione all'art. 11, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183), in quanto le misure di politica attiva del lavoro, ivi compresi gli incentivi occupazionali, costituirebbero un livello essenziale delle prestazioni, rientrando tra i servizi che devono essere riconosciuti a tutti i residenti sul territorio italiano.

5.2.- Anche in riferimento a tali questioni la difesa regionale ha eccepito plurimi motivi d'inammissibilità, che devono essere respinti.

5.2.1.- In primo luogo, non risulta fondata l'eccezione d'inammissibilità per genericità delle censure, risultando sufficientemente chiaro dal tenore delle argomentazioni che le stesse sono tese a lamentare l'irragionevolezza della limitazione ai residenti quinquennali degli incentivi occupazionali.

Inoltre, con riferimento alla violazione del diritto al lavoro e delle libertà comunitarie, le doglianze appaiono meramente ancillari all'asserita lesione dell'art. 3 Cost. Non configurandosi, pertanto, come autonome censure, non rileva l'assenza nella deliberazione a impugnare del Consiglio dei ministri dell'indicazione dei relativi parametri, come lamentato dalla difesa regionale.

5.2.2.- Riguardo alla mancata indicazione delle competenze statutarie, possono nuovamente richiamarsi le argomentazioni svolte in relazione alla prima questione, venendo asserita la violazione, oltre che di parametri non attinenti al riparto di competenze, dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in virtù della lesione del livello essenziale individuato dall'art. 11, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 150 del 2015.

5.2.3.- Venendo all'eccezione relativa alla contraddittorietà del *petitum*, pur riconoscendosi un'argomentazione non sempre precisa delle questioni, risulta possibile ritenere, anche alla luce del fatto che la parte ricorrente chiede una pronuncia ablativa, che il *petitum* sia teso all'eliminazione della residenza del lavoratore, non solo della sua durata quinquennale, quale requisito per la concessione degli incentivi.

5.3.- Nel merito la questione promossa in riferimento all'art. 3 Cost. è fondata.

5.3.1.- La giurisprudenza costituzionale è intervenuta in più occasioni con riferimento al requisito della residenza, solo in materia di accesso ai servizi sociali e ammettendolo soltanto a determinate condizioni, quando sussista un ragionevole collegamento con la funzione del servizio (sentenze n. 44 del 2020, n. 168 e n. 141 del 2014, n. 222 e n. 133 del 2013).

Così, ad esempio, se la residenza costituisce un requisito ragionevole al fine d'identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, non è possibile che l'accesso alle prestazioni pubbliche sia escluso solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza (sentenze n. 44 del 2020 e n. 107 del 2018).

Con particolare riferimento al requisito della residenza di durata ultra-quinquennale, oltre a precisare che lo stesso non costituisce di per sé un indice di elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale, questa Corte ha sottolineato come il radicamento territoriale non possa assumere un'importanza tale da escludere qualsiasi rilievo dello stato di bisogno ed essendo più appropriato utilizzarlo ai fini della formazione di graduatorie e criteri preferenziali (sentenza n. 44 del 2020).

Tra l'altro, l'introduzione di requisiti basati sulla residenza, specie se prolungata, finisce per costituire una limitazione, seppure meramente fattuale, alla circolazione tra le regioni, violando così il divieto di cui all'art. 120, primo comma, Cost., in particolare nel suo collegamento con l'art. 3, secondo comma, Cost. (sentenza n. 107 del 2018).



5.3.2.- Venendo alla disposizione impugnata, sebbene sia condivisibile che gli incentivi occupazionali possono ben essere rivolti solo alle assunzioni di particolari categorie di lavoratori, risulta irragionevole il collegamento tra il riconoscimento di un incentivo al datore di lavoro e il requisito della residenza del lavoratore, non solo ove protratta nel tempo.

Sotto un primo profilo, infatti, non può sostenersi che il criterio della residenza sia necessario a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, tenuto conto che, nel caso di specie, i beneficiari diretti dell'erogazione sono le imprese, che devono ovviamente avere una sede nel territorio regionale.

Sotto un secondo profilo, la limitazione introdotta dalla disposizione impugnata risulta in contrasto con la *ratio* dalla stessa indicata, ossia il riassorbimento delle eccedenze occupazionali determinatesi sul territorio regionale in conseguenza di situazioni di crisi aziendale. Verrebbero infatti esclusi, ad esempio, coloro che, sebbene non residenti, abbiano svolto un periodo di attività lavorativa più consistente rispetto ai soggetti semplicemente residenti, dando così un maggiore contributo a quel progresso della comunità regionale asserito anche dalla difesa della Regione quale motivo ispiratore dell'incentivo. Il che finirebbe per penalizzare la stessa mobilità inter-regionale dei lavoratori.

5.4.- La questione relativa all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. è assorbita.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 77, comma 3-quinquies, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2005, n. 18 (Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro), introdotto dall'art. 88 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale);

2) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 45, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *a*) e *b*), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 74, comma 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, Cost., nonché all'art. 5, numero 16), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della regione Friuli Venezia Giulia), con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° dicembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2020.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 100

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 dicembre 2020*  
(della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia)

**Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Demanio marittimo - Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia introdotte con decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 - Concessioni del demanio marittimo, lacuale e fluviale - Prevista applicazione del termine di durata quindicennale alle concessioni lacuali e fluviali, ivi comprese quelle gestite dalle società sportive iscritte al registro Coni - Imposizione dello stesso termine alle concessioni per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto e ai rapporti aventi ad oggetto la gestione di strutture turistico-ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia introdotte con decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 - Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime - Modifica dell'art. 3 del decreto-legge n. 400 del 1993 - Prevista sostituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2021, del criterio di determinazione dei suindicati canoni per pertinenze destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi, con applicazione dell'importo previsto per l'area occupata con impianti di difficile rimozione.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia introdotte con decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 - Concessioni del demanio marittimo, lacuale e fluviale - Interventi sulle concessioni di beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale aventi ad oggetto la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto - Previsione che a tali concessioni, con effetto a decorrere dal 1° gennaio 2007, si applicano le misure dei canoni di cui al comma 1, lettera b), dell'art. 3 del decreto-legge n. 400 del 1993 - Compensazione, a decorrere dal 2021, delle somme per canoni pagate in eccedenza, rispetto a quelle dovute a decorrere dal 1° gennaio 2007, con quelle da versare allo stesso titolo, in base alla medesima disposizione, in rate annuali costanti per la residua durata della concessione - Determinazione del canone annuo dovuto per l'utilizzazione di aree e pertinenze demaniali marittime con qualunque finalità, di importo non inferiore a euro 2500 - Sospensione dei procedimenti amministrativi pendenti e inefficacia dei relativi provvedimenti già adottati oggetto di contenzioso, inerenti al pagamento dei canoni, concernenti le predette concessioni demaniali marittime.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia introdotte con decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 - Concessioni del demanio marittimo, lacuale e fluviale - Procedimenti giudiziari o amministrativi pendenti, concernenti il pagamento dei canoni relativi alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative o relative alla nautica da diporto - Prevista definizione agevolata, previa domanda all'ente gestore e all'Agenzia del demanio da parte del concessionario, mediante versamento di un importo ridotto, in un'unica soluzione o a rate - Fissazione del termine entro il quale presentare la domanda per accedere alla definizione e di quello per versare l'intero importo dovuto, se in un'unica soluzione, o la prima rata, se rateizzato - Sospensione dei procedimenti giudiziari o amministrativi, ove sia stata presentata la domanda nel termine ivi previsto.**

**Imposte e tasse - Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia introdotte con decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 - Disciplina dei «marina resort» - Modifica all'art. 32 del decreto-legge n. 133 del 2014 - Previsione che per rilanciare le imprese della filiera nautica, a decorrere dal 1° gennaio 2016, le strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di diportisti rientrano nelle strutture ricettive all'aria aperta.**

**Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Demanio marittimo - Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia introdotte con decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 - Concessioni del demanio marittimo, lacuale e fluviale - Prevista rideterminazione unilaterale della durata delle concessioni dei beni del demanio regionale e della misura dei canoni delle concessioni dei beni del demanio idrico e marittimo.**

– Decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, art. 100, commi 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 e 10-bis.



Ricorso per la Regione autonoma del Friuli-Venezia Giulia, con sede in 34121 Trieste (TS), piazza Unità d'Italia n. 1, cod. fisc. 80014930327, in persona del Presidente *pro tempore* dott. Massimiliano Fedriga, rappresentata e difesa, giusta procura in calce al presente atto e in forza di delibera della giunta regionale 9 dicembre 2020, n. 1844, dagli avv.ti prof. Massimo Luciani del Foro di Roma (cod. fisc. LCNMSM52L23H501G; fax 06.90236028; posta elettronica certificata [massimoluciani@ordineavvocatiroma.org](mailto:massimoluciani@ordineavvocatiroma.org)), Ettore Volpe dell'Avvocatura regionale (cod. fisc. VLPTTR57E11L050S; fax 040.3772929; posta elettronica certificata [ettore.volpe@certregione.fvg.it](mailto:ettore.volpe@certregione.fvg.it)) e Beatrice Croppo dell'Avvocatura regionale (cod. fisc. CRPBRC62L47C758R; fax 040.3772906; posta elettronica certificata [beatrice.croppo@certregione.fvg.it](mailto:beatrice.croppo@certregione.fvg.it)), con domicilio eletto presso lo studio del primo in 00153 Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio n. 9;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, nella cui sede in 00186 Roma - via dei Portoghesi n. 12 - è domiciliato *ex lege*, per la dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 100, commi 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 e 10-*bis* del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, recante «Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia».

#### FATTO

1. Con decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 14 agosto 2020, n. 203), convertito, con modificazioni, in legge 13 ottobre 2020, n. 126 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 13 ottobre 2020, n. 253), sono state adottate «Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia».

L'art. 100 di tale decreto-legge, rubricato «Concessioni del demanio marittimo, lacuale e fluviale», così come parzialmente modificato dalla successiva legge di conversione, per quanto qui interessa, prevede che:

«Le disposizioni di cui all'art. 1, commi 682 e 683, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, si applicano anche alle concessioni lacuali e fluviali, ivi comprese quelle gestite dalle società sportive iscritte al registro Coni di cui al decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, nonché alle concessioni per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, inclusi i punti d'ormeggio, nonché ai rapporti aventi ad oggetto la gestione di strutture turistico-ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo per effetto di provvedimenti successivi all'inizio dell'utilizzazione» (comma 1);

«All'art. 3 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, con effetto dal 1° gennaio 2021 il comma 1, lettera *b*), punto 2.1) è sostituito dal seguente: “2.1) per le pertinenze destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi, il canone è determinato ai sensi del punto 1.3)”. Fermo restando quanto previsto al successivo comma 4, sono comunque fatti salvi i pagamenti già eseguiti alla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni» (comma 2);

«Alle concessioni dei beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale aventi ad oggetto la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto si applicano, con effetto a decorrere dal 1° gennaio 2007, le misure dei canoni di cui al comma 1, lettera *b*), dell'art. 3 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, come modificato dal comma 2 del presente articolo, con riferimento alle caratteristiche dei beni oggetto di concessione, quali erano all'avvio del rapporto concessorio, nonché delle modifiche successivamente intervenute a cura e spese dell'amministrazione concedente. Le somme per canoni relative a concessioni demaniali marittime di cui al primo periodo, versate in eccedenza rispetto a quelle dovute a decorrere dal 1° gennaio 2007, sono compensate — a decorrere dal 2021 — con quelle da versare allo stesso titolo, in base alla medesima disposizione, in rate annuali costanti per la residua durata della concessione. Gli enti gestori provvedono al ricalcolo delle somme dovute dai concessionari con applicazione dei citati criteri dal 1° gennaio 2007 fino al 31 dicembre 2019, effettuando i relativi conguagli, con applicazione delle modalità di compensazione di cui al secondo periodo» (comma 3);

«Dal 1° gennaio 2021 l'importo annuo del canone dovuto quale corrispettivo dell'utilizzazione di aree e pertinenze demaniali marittime con qualunque finalità non può, comunque, essere inferiore a euro 2.500» (comma 4);

«Nelle more della revisione e dell'aggiornamento dei canoni demaniali marittimi ai sensi dell'art. 1, comma 677, lettera *e*) della legge 30 dicembre 2018, n. 145, sono sospesi fino al 15 dicembre 2020 i procedimenti amministrativi pendenti alla data di entrata in vigore dal presente decreto e sono inefficaci i relativi





provvedimenti già adottati oggetto di contenzioso, inerenti al pagamento dei canoni, compresi i procedimenti e i provvedimenti di riscossione coattiva, nonché di sospensione, revoca o decadenza della concessione per mancato versamento del canone, concernenti:

*a)* le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, con esclusivo riferimento a quelle inerenti alla conduzione delle pertinenze demaniali, laddove i procedimenti o i provvedimenti siano connessi all'applicazione dei criteri per il calcolo dei canoni di cui all'art. 3, comma 1, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, ivi compresi i procedimenti di cui all'art. 1, comma 484, della legge 28 dicembre 2015, n. 208;

*b)* le concessioni demaniali marittime per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto» (comma 5);

«Al fine di ridurre il contenzioso relativo alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, derivante dall'applicazione dei criteri per il calcolo dei canoni ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera *b)*, numero 2.1), del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore del presente decreto, i procedimenti giudiziari o amministrativi pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, concernenti il pagamento dei relativi canoni, possono essere definiti, previa domanda all'ente gestore e all'Agenzia del demanio da parte del concessionario, mediante versamento:

*a)* in un'unica soluzione, di un importo, pari al 30 per cento delle somme richieste dedotte le somme eventualmente già versate a tale titolo;

*b)* rateizzato fino a un massimo di sei annualità, di un importo pari al 60 per cento delle somme richieste dedotte le somme eventualmente già versate a tale titolo» (comma 7);

«La domanda per accedere alla definizione di cui al comma 7 è presentata entro il 15 dicembre 2020 ed entro il 30 settembre 2021 sono versati l'intero importo dovuto, se in un'unica soluzione, o la prima rata, se rateizzato» (comma 8);

«La liquidazione e il pagamento nei termini assegnati degli importi di cui alle lettere *a)* e *b)* del comma 7 costituisce a ogni effetto rideterminazione dei canoni dovuti per le annualità considerate» (comma 9);

«La presentazione della domanda nel termine di cui al comma 8 sospende i procedimenti giudiziari o amministrativi di cui al comma 7, compresi quelli di riscossione coattiva nonché i procedimenti di decadenza della concessione demaniale marittima per mancato pagamento del canone. La definizione dei procedimenti amministrativi o giudiziari si realizza con il pagamento dell'intero importo dovuto, se in un'unica soluzione, o dell'ultima rata, se rateizzato. Il mancato pagamento di una rata entro sessanta giorni dalla relativa scadenza comporta la decadenza dal beneficio» (comma 10);

«All'art. 32, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, la parola: "turisti" è sostituita dalla seguente: "diportisti" e sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: ", con esclusione dei servizi resi nell'ambito di contratti annuali o pluriennali per lo stazionamento"» (comma 10-*bis*).

In breve, le disposizioni di cui è causa hanno modificato per vari profili la disciplina delle concessioni del demanio marittimo, lacuale e fluviale, con riferimento sia alla durata che alla determinazione del canone e al contenzioso in atto.

2. La legge di conversione 13 ottobre 2020, n. 126, ha introdotto nel decreto-legge n. 104 del 2020 l'art. 113-*bis*, a tenor del quale «Le disposizioni del presente decreto sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3», senza ulteriori specificazioni.

L'art. 100, commi 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 e 10-*bis* del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 14 agosto 2020, n. 203), convertito, con modificazioni, in legge 13 ottobre 2020, n. 126 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 13 ottobre 2020, n. 253), è lesivo degli interessi e delle attribuzioni costituzionali della Regione del Friuli-Venezia Giulia, che ne chiede la declaratoria d'illegittimità costituzionale per i seguenti motivi di

## DIRITTO

Premessa. Come accennato in narrativa, l'art. 100 del decreto-legge n. 104 del 2020 ha modificato per profili diversi la disciplina delle concessioni del demanio marittimo, lacuale e fluviale, invadendo le prerogative della Regione Friuli-Venezia Giulia (*hinc inde*: anche Regione o Regione FVG).



Preliminarmente si darà conto dell'ammissibilità del ricorso nonostante l'introduzione nel decreto-legge n. 104 del 2020 dell'art. 113-*bis* (par. 1).

Successivamente (par. 2), prima di illustrare i singoli motivi di censura, si descriveranno le plurime attribuzioni conferite alla Regione Friuli-Venezia Giulia che intersecano a vario titolo la complessa disciplina introdotta dall'art. 100 del decreto-legge n. 104 del 2020.

Nei singoli motivi di ricorso (parr. 3 sgg.), poi, si indicheranno partitamente le specifiche censure.

1. Preliminarmente, deve qui osservarsi che ai fini dell'ammissibilità del presente ricorso non rileva l'inserimento nel decreto-legge, a opera della legge di conversione n. 126 del 2020, dell'art. 113-*bis*, il quale stabilisce genericamente che «Le disposizioni del presente decreto sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

Si tratta, come recita la rubrica dello stesso articolo, di una pretesa «clausola di salvaguardia» in favore delle autonomie speciali. Tali clausole sono ormai da anni contenute nelle leggi dello Stato e — pur nelle diverse formule in cui esse sono declinate — dovrebbero adeguare la disciplina statale a quanto previsto dagli statuti di autonomia speciale e dalle relative norme di attuazione.

In ordine alla valenza di dette clausole codesta ecc.ma Corte, tuttavia, ha avuto modo di chiarire che «L'eccessiva vaghezza della loro formulazione, aggravata dalla complessa struttura delle leggi finanziarie, frutto della prassi invalsa negli ultimi anni, non può valere ad escludere le autonomie speciali dall'applicazione delle norme contenute nelle suddette leggi» (sentenza n. 105 del 2007 e, precedentemente, sentenze numeri 88, 118, 134 del 2006).

Orbene, la formulazione dell'art. 113-*bis* del decreto-legge n. 104 del 2020 è senza alcun dubbio estremamente generica. In esso, infatti, non vi è alcun riferimento alle singole disposizioni del decreto-legge che si applicano alle regioni ad autonomia speciale e a quelle che non si applicano: per quel che qui specificamente interessa, l'articolo in questione avrebbe dovuto esplicitamente disporre l'esclusione dell'applicabilità dell'art. 100 alla Regione FVG.

Di conseguenza, la genericità della disposizione in parola impone alla Regione Friuli-Venezia Giulia di proporre il presente ricorso a tutela delle sue attribuzioni, e — a più forte ragione — non è d'ostacolo all'ammissibilità del gravame.

2. Come accennato in premessa, si dà ora conto delle diverse competenze della Regione FVG nella materia incisa dalle disposizioni impugnate.

2.1. L'art. 4 dello statuto della regione stabilisce che «In armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre regioni, la regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie:

1) ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto;

[...]

2) agricoltura e foreste, bonifiche, ordinamento delle minime unità culturali e ricomposizione fondiaria, irrigazione, opere di miglioramento agrario e fondiario, zootecnia, ittica, economia montana, corpo forestale;

3) caccia e pesca;

[...]

6) industria e commercio;

7) artigianato;

8) mercati e fiere;

9) viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse locale e regionale;

10) turismo e industria alberghiera;

[...]

13) acque minerali e termali;

14) istituzioni culturali, ricreative e sportive; musei e biblioteche di interesse locale e regionale».

L'art. 48 dello statuto stabilisce che «La regione ha una propria finanza, coordinata con quella dello Stato, in armonia con i principi della solidarietà nazionale, nei modi stabiliti dagli articoli seguenti».

L'art. 6, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1987, n. 469, recante «Norme integrative di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia», dispone, al comma 1, che «La definizione delle funzioni amministrative, come enunciata nel decreto del Presidente della Repubblica n. 616 per ciascuna materia



in esso considerata, si intende riferita anche alle funzioni amministrative riguardanti le corrispondenti materie elencate negli articoli 4 e 5 dello statuto speciale» e, al comma 3, che «Fra le funzioni amministrative trasferite alla Regione Fr.-V.G. con i precedenti decreti di attuazione statutaria si intendono comprese, per ciascuna materia, tutte quelle rientranti nella definizione datane per le regioni ordinarie dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616».

Il successivo art. 7, comma 1, del medesimo decreto del Presidente della Repubblica n. 469 del 1987 stabilisce che «Fermo restando quanto previsto nel comma 3 dell'art. 6, sono attribuite alla Regione Fr.-V.G., in aggiunta alle funzioni amministrative che già le competono, ogni altra funzione amministrativa che, dismessa dallo Stato per effetto del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 nel territorio delle regioni ordinarie, sia ancora di competenza statale nel Friuli-Venezia Giulia, nonché ogni altra funzione amministrativa che dallo stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 616 o da altro provvedimento legislativo sia stata comunque conferita alle regioni ordinarie e non sia stata ancora estesa alla regione Fr.-V.G.».

L'art. 59, comma 1, del richiamato decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, dispone che «Sono delegate alle regioni le funzioni amministrative sul litorale marittimo, sulle aree demaniali immediatamente prospicienti, sulle aree del demanio lacuale e fluviale, quando la utilizzazione prevista abbia finalità turistiche e ricreative. Sono escluse dalla delega le funzioni esercitate dagli organi dello Stato in materia di navigazione marittima, di sicurezza nazionale e di polizia doganale».

2.2. Quanto al demanio idrico e alla laguna di Marano-Grado, nonché alla disciplina delle relative concessioni, l'art. 1 del decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265 («Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo») dispone che:

«1. Sono trasferiti alla Regione Friuli-Venezia Giulia, di seguito denominata regione, tutti i beni dello Stato appartenenti al demanio idrico, comprese le acque pubbliche, gli alvei e le pertinenze, i laghi e le opere idrauliche, situati nel territorio regionale.

2. Sono trasferiti alla regione tutti i beni dello Stato e relative pertinenze, di cui all'art. 30, comma 2, della legge 5 marzo 1963, n. 366, situati nella laguna di Marano-Grado.

3. La regione esercita tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità dei beni trasferiti ai sensi dei commi 1 e 2».

2.3. Con riferimento alle concessioni dei beni del demanio marittimo di titolarità statale situati nel territorio della regione, il decreto legislativo 1° aprile 2004, n. 111 («Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti»), all'art. 9, comma 2, dispone che «Sono trasferite alla regione, in base agli articoli 4, 5 e 8 dello statuto, tutte le funzioni amministrative, salvo quelle espressamente mantenute allo Stato dall'art. 11, in materia di trasporto merci, motorizzazione e circolazione su strada, navigazione interna e porti regionali, comprese le funzioni relative alle concessioni dei beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo, di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento energetico».

Il successivo comma 5 del medesimo articolo stabilisce che «I proventi e le spese derivanti dalla gestione del demanio marittimo e della navigazione interna, per la parte non già trasferita con il decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265, [...] spettano alla regione dalla data di decorrenza dell'efficacia del presente decreto».

2.4. In armonia con tali disposizioni, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha disciplinato le materie di propria competenza, definendo anche il canone e la durata delle concessioni del demanio idrico e marittimo.

2.4.1. In particolare, la legge regionale n. 31 del 2005, recante «Disposizioni in materia di pesca e acquacoltura», stabilisce che «La regione esercita i seguenti compiti e funzioni: [...]

e) concessione di beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale ai sensi dell'art. 9, comma 2, del decreto legislativo 1° aprile 2004, n. 111 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti), per finalità di pesca e acquacoltura» (art. 2, comma 1).

2.4.2. Successivamente, con la legge regionale n. 22 del 2006, recante «Norme in materia di demanio marittimo con finalità turistico-ricreativa e modifica alla legge regionale n. 16/2002 in materia di difesa del suolo e di demanio idrico», la regione è intervenuta a disciplinare l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di beni appartenenti al demanio marittimo di titolarità statale. L'art. 1, comma 1, dispone che «La presente legge disciplina l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di beni appartenenti al demanio marittimo avente finalità turistico-ricreativa, diporto nautico, cantieristica e usi diversi rispetto a quelli precedenti, trasferite dallo Stato alla Regione Friuli-Venezia Giulia in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1987, n. 469 (Norme integrative di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e del decreto legislativo 1° aprile 2004, n. 111 (Norme di



attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti), nel rispetto dei principi di adeguatezza e sussidiarietà, in relazione all'attribuzione delle funzioni, nonché dei principi di trasparenza, non discriminazione, pubblicità e concorrenza con riferimento alle procedure di concessione». In conformità alle disposizioni del decreto-legge n. 400 del 1993, detta legge ha introdotto il Piano di utilizzazione del demanio marittimo, relativo al rilascio, al rinnovo e alla durata delle concessioni da parte della regione, da predisporre in collaborazione con lo Stato, le amministrazioni e gli enti locali (art. 2, comma 3, lettera d)).

L'art. 5 della medesima legge regionale, rubricato «Competenze della regione», dispone che:

«1. La regione esercita le funzioni relative alla:

- a) pianificazione di settore;
- b) attività di indirizzo;
- c) classificazione dei beni del demanio marittimo in base alla valenza turistica.

2. In particolare la regione provvede:

- a) alla redazione e approvazione del Piano di utilizzazione;
- b) al rilascio di concessioni di durata superiore ai quindici anni;
- c) alla classificazione delle aree demaniali marittime, delle pertinenze e degli specchi acquei in base alla valenza turistica;
- d) all'organizzazione e aggiornamento del Ca.R.D. e alla sua integrazione con il Sistema informativo territoriale regionale (S.I.Te.R.)».

L'art. 13-*quater* della legge regionale n. 22 del 2006, introdotto con la legge regionale n. 10 del 2017, stabilisce che «Le concessioni e le autorizzazioni relative all'utilizzo dei beni del demanio marittimo statale di cui all'art. 1 sono soggette all'applicazione di un canone determinato con legge regionale, i cui valori vengono aggiornati annualmente, in base all'indice ISTAT, sia in aumento che in diminuzione, con decreto del Presidente della regione, previa deliberazione della giunta regionale».

2.4.3. La legge regionale n. 10 del 2017 ha disciplinato la durata delle concessioni, disponendo che:

«La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in attuazione dell'art. 4, primo comma, n. 10), dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), del decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo), del decreto legislativo 1° aprile 2004, n. 111 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti), e in armonia con la normativa comunitaria e statale vigente, detta disposizioni relative ai beni del demanio marittimo regionale e statale nell'ambito della laguna di Marano-Grado e ai beni del demanio stradale regionale [...]» (art. 1, comma 1);

«La durata delle concessioni per finalità produttive, commerciali, industriali, ivi comprese le attività di cantieristica navale e per la realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto, è determinata in base al piano economico-finanziario di cui al comma 4 presentato dal richiedente, e non può comunque avere durata superiore a cinquanta anni» (art. 9, comma 4).

2.4.4. Da ultimo, è stata recentemente approvata la legge regionale 18 maggio 2020, n. 8. L'art. 2 (recante «Modifica della durata delle concessioni del demanio marittimo») dispone che «Attesa anche l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e al fine di garantire certezza alle situazioni giuridiche e assicurare l'interesse pubblico all'ordinata gestione del demanio senza soluzione di continuità, in conformità alle previsioni dei commi 682 e 683 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), e nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e pubblicità, la validità delle concessioni con finalità turistico-ricreativa e sportiva, diportistica e attività cantieristiche connesse, nonché con finalità di acquacoltura sia in mare che in laguna, disciplinate dalla legge regionale 13 novembre 2006, n. 22 (Norme in materia di demanio marittimo con finalità turistico-ricreativa e modifica alla legge regionale n. 16/2002 in materia di difesa del suolo e di demanio idrico), dalla legge regionale 21 aprile 2017, n. 10 (Disposizioni in materia di demanio marittimo regionale, demanio ferroviario e demanio stradale regionale, nonché modifiche alla legge regionale n. 17/2009, alla legge regionale n. 28/2002 e alla legge regionale n. 22/2006) e dalla legge regionale 16 dicembre 2005, n. 31 (Disposizioni in materia di pesca e acquacoltura), e successive modifiche e integrazioni, in essere alla data del 31 dicembre 2018, con scadenza antecedente al 2033, è estesa fino alla data del 31 dicembre 2033 a domanda dei concessionari.

La durata degli atti concessori è prorogata fino al termine del procedimento di cui al comma 1 e, comunque, per un periodo massimo di un anno decorrente dalla data di entrata in vigore della presente legge».





2.4.5. Giova notare che, tranne la legge regionale n. 10 del 2017 e la legge regionale n. 8 del 2020, nessuna delle leggi regionali sopra richiamate è mai stata oggetto di alcuna censura da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

Quanto alla legge regionale n. 10 del 2017, essa è stata scrutinata da codesta ecc.ma Corte con sentenza n. 109 del 2018, che ha dichiarato, da un lato, l'inaammissibilità e l'infondatezza di molte questioni di legittimità costituzionale sollevate con il ricorso e, dall'altro, l'incostituzionalità del solo art. 9, comma 3. In quell'occasione, codesta ecc.ma Corte ha affermato che «la disciplina delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di demanio idrico, trasferite alla regione resistente, quanto al demanio marittimo, in attuazione dell'art. 7 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1987, n. 469 (Norme integrative di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia); quanto ai beni ricompresi nella laguna di Marano-Grado, in forza degli articoli 1, comma 2, e 2, comma 3, del decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo); infine, quanto al demanio idrico, in virtù dell'art. 2 del citato decreto legislativo n. 265 del 2001, [...] nella comune opinione delle stesse parti in giudizio, intersecano anche competenze primarie ascritte alla regione resistente in ragione di quanto previsto dall'art. 4, n. 10), dello statuto (in materia di turismo e industria alberghiera), espressamente richiamato dall'art. 1 della legge impugnata. Non sono poi estranee anche alla competenza, sempre primaria, prevista in materia di commercio (art. 4, n. 6 dello statuto), peraltro richiamata dallo stesso ricorrente».

Quanto all'art. 2 della legge regionale n. 8 del 2020, il relativo ricorso è pendente innanzi codesta ecc.ma Corte (R. ric. n. 61 del 2020).

2.5. Come emerge dal quadro normativo ora esposto, è bene segnalare già in via preliminare come non sia applicabile alle disposizioni impugnate la nota giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte in materia di concorrenza, la quale espressamente afferma che la competenza primaria regionale può «cedere il passo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di concorrenza soltanto quando “l'oggetto della regolazione finisca per influire sulle modalità di scelta del contraente, ove si incida sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali” (sentenza n. 221 del 2018)» (sentenza n. 161 del 2020).

Nel caso di specie, com'è evidente, l'intervento legislativo statale manca radicalmente dei requisiti necessari a qualificarlo quale misura a tutela dell'assetto concorrenziale del mercato: le norme impugnate, infatti, non incidono in alcun modo sulle «modalità di scelta del contraente», né sui principi di «trasparenza, pubblicità e imparzialità».

Con esse, pertanto, — come, si confida, si dimostrerà — lo Stato ha invaso le competenze statutarie della regione senza poter pretendere di aver inteso agire nell'esercizio di una sua competenza esclusiva. L'incostituzionalità delle disposizioni impugnate, pertanto, risulta sia «in positivo» che «in negativo».

### 3. Illegittimità costituzionale dell'art. 100, comma 1, del decreto-legge n. 104 del 2020.

Violazione degli articoli 117, commi 3 e 4. Violazione dell'art. 4 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, anche in riferimento al decreto del Presidente della Repubblica n. 469 del 1987, al decreto legislativo n. 265 del 2001 e al decreto legislativo n. 111 del 2004.

3.1. Il comma 1 dell'art. 100 stabilisce che «Le disposizioni di cui all'art. 1, commi 682 e 683, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, si applicano anche alle concessioni lacuali e fluviali, ivi comprese quelle gestite dalle società sportive iscritte al registro Coni di cui al decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, nonché alle concessioni per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, inclusi i punti d'ormeggio, nonché ai rapporti aventi ad oggetto la gestione di strutture turistico-ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo per effetto di provvedimenti successivi all'inizio dell'utilizzazione».

Il richiamato art. 1 della legge n. 145 del 2018 dispone, al comma 682, che «Le concessioni disciplinate dal comma 1 dell'art. 1 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge hanno una durata, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge, di anni quindici. Al termine del predetto periodo, le disposizioni adottate con il decreto di cui al comma 677, rappresentano lo strumento per individuare le migliori procedure da adottare per ogni singola gestione del bene demaniale» e, al comma 683, che «Al fine di garantire la tutela e la custodia delle coste italiane affidate in concessione, quali risorse turistiche fondamentali del Paese, e tutelare l'occupazione e il reddito delle imprese in grave crisi per i danni subiti dai cambiamenti climatici e dai conseguenti eventi calamitosi straordinari, le concessioni di cui al comma 682, vigenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 (269), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, nonché quelle rilasciate successivamente a tale data a seguito di una procedura amministrativa attivata anteriormente al 31 dicembre 2009 e per le quali il rilascio è avvenuto nel rispetto dell'art. 18 del decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328, o il rinnovo è avvenuto nel rispetto dell'art. 2 del decreto-legge 5 ottobre



1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, hanno una durata, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge, di anni quindici. Al termine del predetto periodo, le disposizioni adottate con il decreto di cui al comma 677 rappresentano lo strumento per individuare le migliori procedure da adottare per ogni singola gestione del bene demaniale».

In sintesi, si dispone l'applicazione del termine di durata quindicennale:

- i) alle concessioni lacuali e fluviali, ivi comprese quelle gestite dalle società sportive iscritte al CONI;
- ii) alle concessioni per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto nonché ai rapporti aventi a oggetto la gestione di strutture turistico-ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo.

3.2. Quanto alle concessioni lacuali e fluviali, la disposizione in parola è illegittima perché lede le competenze statutarie della regione intervenendo sulla durata delle concessioni di beni demaniali in titolarità della regione.

Come abbiamo già visto, invero, i beni del demanio idrico sono di titolarità della Regione Friuli-Venezia Giulia, in forza di quanto disposto dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265, già riportato (par. 2.2).

Il tenore ampio della locuzione «tutte le attribuzioni» di cui al successivo comma 3 del medesimo articolo fa sì che debba esservi ricompreso anche il potere di determinare la misura dei canoni relativi alle concessioni dei beni demaniali situati nella porzione di territorio di riferimento. È la stessa norma di attuazione dello statuto, dunque, che assegna alla regione la competenza a disciplinare anche la durata delle concessioni ricadenti nelle aree delle quali è stata trasferita la titolarità.

A ciò si aggiunga che vi è una corrispondenza biunivoca tra potestà legislativa esclusiva e titolarità del bene, come affermato anche da codesta ecc.ma Corte costituzionale (da ultimo sentenza n. 94 del 2019).

3.3. Con riferimento alle concessioni per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto nonché ai rapporti aventi a oggetto la gestione di strutture turistico-ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo, deve farsi una distinzione.

3.3.1. Quanto alle concessioni di beni del demanio marittimo situati nella laguna di Marano-Grado valgono le medesime osservazioni appena proposte (par. 3.2). L'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 265 del 2001, infatti, ha stabilito che i beni del demanio marittimo ivi situati sono di titolarità della Regione Friuli-Venezia Giulia.

Anche in questo caso, dunque, la legge statale illegittimamente pretende di disciplinare concessioni ricadenti nel demanio regionale.

3.3.2. Quanto alle concessioni di beni del demanio marittimo statale, valga quanto segue.

3.3.2.1. Anzitutto, la legge statale impugnata disciplina alcune particolari tipologie di concessioni:

- i) quelle «per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto»;
- ii) quelle «aventi ad oggetto la gestione di strutture turistico-ricreative».

Ebbene: entrambe le materie rientrano certamente nella competenza della Regione FVG.

Come abbiamo già visto (par. 2.1), invero, l'art. 4 dello statuto speciale di autonomia (legge costituzionale n. 3 del 1963), che elenca le materie di competenza regionale primaria, stabilisce che «la regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: [...]

- 2) [...] ittica [...];
- 3) [...] pesca; [...];
- 10) turismo [...]

L'art. 6, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1987, n. 469, già riportato *supra* (par. 2.1), dispone che «La definizione delle funzioni amministrative, come enunciata nel decreto del Presidente della Repubblica n. 616 per ciascuna materia in esso considerata, si intende riferita anche alle funzioni amministrative riguardanti le corrispondenti materie elencate negli articoli 4 e 5 dello statuto speciale».

Trattandosi di materia assegnata alla legge regionale in via esclusiva, la legge statale non poteva disciplinarla in violazione dello statuto FVG e delle sue norme di attuazione.

A ciò si aggiunga che la Regione FVG ha già disciplinato proprio questo ambito materiale. Come abbiamo già visto (par. 2.4.4), infatti, l'art. 2 della legge regionale n. 8 del 2020 ha stabilito il rinnovo su domanda, tra l'altro, delle concessioni «con finalità turistico-ricreativa e sportiva, diportistica e attività cantieristiche connesse».

3.3.2.2. A ciò si aggiunga che ancora recentemente la giurisprudenza costituzionale ha ribadito che «Secondo il consolidato orientamento di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 86 del 2019, n. 118 del 2018, n. 157 del 2017), la disciplina concernente il rilascio di concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti



alla competenza sia statale, sia regionale» (sentenza n. 161 del 2020). Codesta ecc.ma Corte pur avendo «costantemente affermato che i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni sui beni del demanio marittimo devono, comunque, essere stabiliti nel rispetto dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento previsti dalla normativa dell'Unione europea e nazionale, e corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*) della Costituzione (sentenze n. 118 e n. 109 del 2018, n. 157 e n. 40 del 2017, n. 171 del 2013 e n. 213 del 2011); in siffatta competenza esclusiva, le pur concorrenti competenze regionali trovano così «un limite insuperabile» (fra le altre, sentenza n. 109 del 2018)», ha precisato, come già si è anticipato in premessa, che «Detto limite tuttavia non è destinato ad operare con assoluta certezza: il riferimento alla tutela della concorrenza non può ritenersi così pervasivo da impedire alle regioni, in materia, ogni spazio di intervento espressivo di una correlata competenza; tale ultima, infatti, è destinata a cedere il passo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di concorrenza soltanto quando «l'oggetto della regolazione finisca per influire sulle modalità di scelta del contraente, ove si incida sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali» (sentenza n. 221 del 2018)».

È evidente che nel caso *de quo*, la riserva di competenza allo Stato non può operare, non venendo in considerazione le modalità di scelta di un contraente. Conseguentemente, la materia già «occupata» dalla legge regionale n. 8 del 2020, non poteva essere impunemente attratta nella sfera competenziale statale, in violazione dei già invocati parametri, che confidano alla regione la materia *de qua*.

#### 4. Illegittimità costituzionale dell'art. 100, comma 2, del decreto-legge n. 104 del 2020.

Violazione degli articoli 3, 81, 117, commi 3 e 4, e 119 della Costituzione. Violazione degli articoli 4 e 48 dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, anche in riferimento al decreto del Presidente della Repubblica n. 469 del 1987, al decreto legislativo n. 265 del 2001 e al decreto legislativo n. 111 del 2004.

Il comma 2 dell'art. 100 del decreto-legge n. 104 del 2020 stabilisce che «All'art. 3 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, con effetto dal 1° gennaio 2021 il comma 1, lettera *b*), punto 2.1) è sostituito dal seguente: «2.1) per le pertinenze destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi, il canone è determinato ai sensi del punto 1.3)». Fermo restando quanto previsto al successivo comma 4, sono comunque fatti salvi i pagamenti già eseguiti alla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni».

In sintesi, intervenendo sul previgente testo dell'art. 3 del decreto-legge n. 400 del 1993, il comma 2 sostituisce, con effetto dal 1° gennaio 2021, il criterio di quantificazione dei canoni di concessioni di beni del demanio marittimo per pertinenze destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi, applicando il criterio tabellare già utilizzato per le opere di difficile rimozione.

4.1. Anzitutto, la suddetta previsione si pone in contrasto con l'art. 4 dello statuto regionale e con le relative norme di attuazione, in particolare con il decreto del Presidente della Repubblica n. 469 del 1987 (v. par. 2.1).

Come si è visto (par. 2.1), l'art. 4 dello statuto stabilisce che la Regione FVG ha potestà legislativa, tra l'altro, nelle seguenti materie:

- industria e commercio;
- turismo e industria alberghiera;
- istituzioni ricreative e sportive.

Ebbene: è evidente che le tipologie di concessioni di cui al comma 2 dell'articolo impugnato rientrano senza dubbio nella competenza legislativa esclusiva della regione ricorrente.

Né possono richiamarsi competenze esclusive o trasversali dello Stato che possano giustificare la disciplina statale a danno delle competenze regionali. Valgono a tal proposito le affermazioni della sentenza n. 161 del 2020 di codesta ecc.ma Corte e le relative osservazioni già svolte in premessa e al par. 3.3.2.2.

Anche in questo caso, da un lato, vi è la «correlata competenza» stabilita espressamente dallo statuto di speciale autonomia; dall'altro, la legge impugnata non incide in alcun modo sulle «modalità di scelta del contraente», né sui principi di «trasparenza, pubblicità e imparzialità».

Come è agevole constatare, l'intervento statale, che aveva come obiettivo quello di agevolare economicamente i cittadini e le imprese, anche in considerazione degli effetti negativi della pandemia, non ha alcuna finalità pro-concorrenziale, né è riconducibile all'esercizio di altre competenze statali, esclusive o non.



4.2. In secondo luogo, come si è già visto (par. 2.3) l'art. 9, comma 5, del decreto legislativo n. 111 del 2004 dispone che «I proventi e le spese derivanti dalla gestione del demanio marittimo e della navigazione interna, per la parte non già trasferita con il decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265, nonché dall'esercizio delle funzioni in materia di motorizzazione e circolazione su strada, spettano alla regione dalla data di decorrenza dell'efficacia del presente decreto».

Tale previsione dà attuazione, da un lato, all'art. 119 della Costituzione, a tenor del quale le regioni «hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa», e, dall'altro, all'art. 48 dello statuto speciale, il quale dispone che «La regione ha una propria finanza, coordinata con quella dello Stato, in armonia con i principi della solidarietà nazionale, nei modi stabiliti dagli articoli seguenti».

Né può dimenticarsi che l'art. 81 della Costituzione, imponendo il principio dell'equilibrio del bilancio, non consente allo Stato di alterare quello regionale a proprio capriccio, in difetto d'ogni ragionevole considerazione delle necessità connesse a detto equilibrio (con conseguente violazione anche dell'art. 3 della Costituzione).

La Regione Friuli-Venezia Giulia, dunque, riscuote in via diretta i canoni annui per le concessioni dei beni del demanio marittimo e provvede a iscriverli come «entrate» a bilancio, senza alcuna intermediazione dello Stato. I canoni concessori confluiscono, pertanto, in via immediata nella finanza regionale, la cui autonomia è garantita dagli articoli 81 e 119, comma 1 della Costituzione e dall'art. 48 dello statuto.

Il legislatore delle norme di attuazione ha voluto, così, distinguere la posizione della Regione Friuli-Venezia Giulia da quella delle regioni ordinarie. L'art. 6, comma 2, del decreto-legge n. 400 del 1993, dispone, infatti, in via generale, che «alle regioni è devoluto l'eventuale maggior gettito derivante dalla riscossione dei canoni di cui all'art. 4 rispetto a quello già previsto nel bilancio pluriennale dello Stato». Le regioni ordinarie, dunque, ricevono dallo Stato i proventi derivanti dalla gestione del demanio marittimo e non li riscuotono in via diretta. L'esatto opposto accade per la Regione FVG.

L'intervento statale priva unilateralmente la Regione FVG di entrate che le spettano in virtù della disciplina speciale (statutaria e di attuazione) appena ricordata. In particolare, come abbiamo già segnalato, l'intervento statale ha come obiettivo quello di agevolare economicamente i cittadini e le imprese, anche in considerazione degli effetti negativi della pandemia. Ciò è in astratto legittimo, ma, nel caso *de quo*, lo Stato è intervenuto in via emergenziale utilizzando risorse delle quali non poteva disporre, in quanto pacificamente rientranti nell'ambito competenziale della regione e destinate in via diretta al bilancio regionale.

Con le disposizioni impugnate il legislatore ha ritenuto di estendere alle regioni ad autonomia speciale (tra le quali l'odierna deducente) i canoni concessori già previsti per le altre regioni dalla disciplina generale, sottraendo loro quell'ambito di autonomia speciale che è stato sempre riconosciuto.

Tanto, però, contrasta con i parametri sopra indicati, che — si ripete — assegnano alla regione le determinazioni qui contestate. Del resto, la regione ha già esercitato le proprie attribuzioni, con l'art. 13-*quater* della legge regionale n. 22 del 2006, a tenor del quale «Le concessioni e le autorizzazioni relative all'utilizzo dei beni del demanio marittimo statale di cui all'art. 1 sono soggette all'applicazione di un canone determinato con legge regionale, i cui valori vengono aggiornati annualmente, in base all'indice ISTAT, sia in aumento che in diminuzione, con decreto del Presidente della regione, previa deliberazione della giunta regionale».

La regione, dunque, ha già disciplinato la materia nell'ambito della propria competenza e la disciplina statale impugnata ha doppiamente leso gli interessi della ricorrente, invadendo la sua sfera di attribuzioni e pretendendo di sostituirsi alla disciplina ch'essa aveva legittimamente adottato.

4.3. In subordine, nella denegata ipotesi in cui l'ecc.ma Corte ritenesse che la determinazione del canone concessorio in materia di beni del demanio marittimo per pertinenze destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi sia connessa alla titolarità del bene, tale competenza dovrebbe spettare alla regione quanto meno in relazione ai beni del demanio marittimo di sua titolarità, vale a dire a quelli situati nella laguna di Grado-Marano.

Come si è già più volte osservato (par. 2.2. e 3.3.1), il decreto legislativo n. 265 del 2001 ha chiaramente trasferito alla Regione FVG la titolarità del demanio marittimo della suddetta laguna. La regione, dunque, per le ragioni già indicate al par. 3.2, cui si rimanda, è titolare di tutte le competenze che a detta titolarità sono connesse.

5. Illegittimità costituzionale dell'art. 100, commi 3, 4 e 5, del decreto-legge n. 104 del 2020.

Violazione degli articoli 3, 81, 117, commi 3 e 4, e 119 della Costituzione. Violazione degli articoli 4 e 48 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, anche in riferimento al decreto del Presidente della Repubblica n. 469 del 1987, al decreto legislativo n. 265 del 2001 e al decreto legislativo n. 111 del 2004. Violazione del principio di affidamento di cui all'art. 3 della Costituzione.





L'art. 100 del decreto-legge n. 104 del 2020 stabilisce, ai commi 3, 4 e 5, quanto segue:

«Alle concessioni dei beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale aventi ad oggetto la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto si applicano, con effetto a decorrere dal 1° gennaio 2007, le misure dei canoni di cui al comma 1, lettera *b*), dell'art. 3 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, come modificato dal comma 2 del presente articolo, con riferimento alle caratteristiche dei beni oggetto di concessione, quali erano all'avvio del rapporto concessorio, nonché delle modifiche successivamente intervenute a cura e spese dell'amministrazione concedente. Le somme per canoni relative a concessioni demaniali marittime di cui al primo periodo, versate in eccedenza rispetto a quelle dovute a decorrere dal 1° gennaio 2007, sono compensate — a decorrere dal 2021 — con quelle da versare allo stesso titolo, in base alla medesima disposizione, in rate annuali costanti per la residua durata della concessione. Gli enti gestori provvedono al ricalcolo delle somme dovute dai concessionari con applicazione dei citati criteri dal 1° gennaio 2007 fino al 31 dicembre 2019, effettuando i relativi conguagli, con applicazione delle modalità di compensazione di cui al secondo periodo» (comma 3);

«Dal 1° gennaio 2021 l'importo annuo del canone dovuto quale corrispettivo dell'utilizzazione di aree e pertinenze demaniali marittime con qualunque finalità non può, comunque, essere inferiore a euro 2.500» (comma 4);

«Nelle more della revisione e dell'aggiornamento dei canoni demaniali marittimi ai sensi dell'art. 1, comma 677, lettera *e*) della legge 30 dicembre 2018, n. 145, sono sospesi fino al 15 dicembre 2020 i procedimenti amministrativi pendenti alla data di entrata in vigore dal presente decreto e sono inefficaci i relativi provvedimenti già adottati oggetto di contenzioso, inerenti al pagamento dei canoni, compresi i procedimenti e i provvedimenti di riscossione coattiva, nonché di sospensione, revoca o decadenza della concessione per mancato versamento del canone, concernenti:

*a*) le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, con esclusivo riferimento a quelle inerenti alla conduzione delle pertinenze demaniali, laddove i procedimenti o i provvedimenti siano connessi all'applicazione dei criteri per il calcolo dei canoni di cui all'art. 3, comma 1, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, ivi compresi i procedimenti di cui all'art. 1, comma 484, della legge 28 dicembre 2015, n. 208;

*b*) le concessioni demaniali marittime per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto» (comma 5).

In estrema sintesi, i richiamati commi da 3 a 5 dell'art. 100:

*i*) sono intervenuti sulle concessioni dei beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale aventi ad oggetto la realizzazione e la gestione di strutture destinate alla nautica da diporto;

*ii*) hanno imposto che a tali concessioni si applichino «con effetto a decorrere dal 1° gennaio 2007» — dunque retroattivamente —, le misure dei canoni di cui al comma 1, lettera *b*), dell'art. 3 del decreto-legge n. 400 del 1993;

*iii*) per le somme pagate tra il 2007 e il 2020 in eccedenza rispetto alla misura prevista dall'art. 3 del decreto-legge n. 400 del 1993, hanno disposto ch'esse «sono compensate — a decorrere dal 2021 — con quelle da versare allo stesso titolo, in base alla medesima disposizione, in rate annuali costanti per la residua durata della concessione»;

*iv*) hanno stabilito il canone minimo per l'utilizzazione di aree e pertinenze demaniali marittime con qualunque finalità (quantificato in euro 2.500,00);

*v*) da ultimo, sono intervenuti sui procedimenti di pagamento dei suddetti canoni.

5.1. Le suddette previsioni, in quanto rideterminano il canone delle concessioni relative alla nautica da diporto e fanno riferimento anche alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, si pongono tutte in contrasto con l'art. 4 dello statuto regionale e con le relative norme di attuazione.

Come si è detto (par. 2.1.), l'art. 4 dello statuto stabilisce che la regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie:

ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione;

pesca;

commercio;

turismo e industria alberghiera;

istituzioni ricreative e sportive.

Anche in questo caso vengono poi in rilievo il decreto del Presidente della Repubblica n. 469 del 1987, l'art. 1 del decreto legislativo n. 265 del 2001 e il decreto legislativo n. 111 del 2004, già richiamati *supra*.



5.2. Ebbene, la nautica da diporto e le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative costituiscono attività che ricadono nell'ambito delle competenze esclusive regionali, sicché l'intervento legislativo statale è certamente illegittimo.

Ciò viene reso di per sé evidente — se non già dal senso comune — dalla definizione legislativa della navigazione da diporto, data dall'art. 1, comma 2, del codice della nautica da diporto (decreto legislativo n. 171 del 2005): «si intende per navigazione da diporto quella effettuata in acque marittime ed interne a scopi sportivi o ricreativi e senza fini di lucro, nonché quella esercitata a scopi commerciali».

Si comprende come tale attività sia inestricabilmente intrecciata con l'offerta turistica (com'è noto, il turismo nautico è un'importante risorsa per le località costiere), con le scelte imprenditoriali delle industrie alberghiere, con la pesca ricreativa da unità da diporto, nonché con l'offerta delle associazioni sportive e ricreative.

Tali attività sono talmente significative per lo sviluppo economico della regione che, in considerazione della pacifica competenza legislativa esclusiva regionale, è stata approvata la legge regionale n. 22 del 2006 (v. *supra*, par. 2.4.2.), recante «Norme in materia di demanio marittimo con finalità turistico-ricreativa e modifica alla legge regionale n. 16/2002 in materia di difesa del suolo e di demanio idrico». Ivi, come abbiamo già visto, all'art. 1, comma 1, si stabilisce che «La presente legge disciplina l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di beni appartenenti al demanio marittimo avente finalità turistico-ricreativa, diporto nautico, cantieristica e usi diversi rispetto a quelli precedenti, trasferite dallo Stato alla Regione Friuli-Venezia Giulia in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1987, n. 469 (Norme integrative di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e del decreto legislativo 1° aprile 2004, n. 111 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti)».

La diretta correlazione delle materie qui in discussione con quelle che lo statuto speciale assegna alla competenza esclusiva regionale è stata affermata anche da codesta ecc.ma Corte costituzionale nella già richiamata sentenza n. 109 del 2018 (si rinvia ai passi riportati al par. 2.4.5.).

Inoltre, poiché, ai sensi del decreto legislativo n. 111 del 2004, in attuazione di quanto previsto dallo statuto, spettano alla regione tutte le funzioni amministrative relative alle suddette concessioni, nonché tutti i proventi e le spese da queste derivanti, esse ricadono altresì nell'ambito di competenza legislativa statutaria della regione in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione». Tanto, anche in considerazione del fatto che il comma 5 incide nei procedimenti amministrativi pendenti alla data di entrata in vigore dal decreto-legge, disponendo l'inefficacia dei provvedimenti già adottati oggetto di contenzioso.

5.3. I commi 3-5 dell'art. 100 del decreto-legge n. 104 del 2020 sono illegittimi anche per un altro profilo.

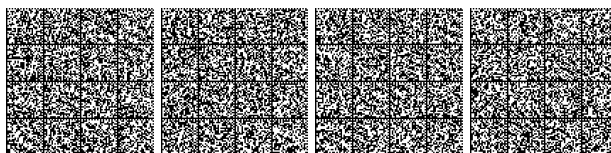
Analogamente a quanto si è detto con riferimento al comma 2, infatti, essi violano l'autonomia economico-finanziaria regionale, presidiata dalle norme costituzionali, statutarie e di attuazione.

Anche tale disposizione, infatti, priva unilateralmente la Regione FVG di entrate che le spettano in virtù della disciplina speciale (statutaria e di attuazione) — oltretutto retroattivamente, come si dirà *infra* — ponendosi in contrasto con gli articoli 81 e 119 della Costituzione, 48 dello statuto e 9, comma 5, del decreto legislativo n. 111 del 2004.

Pel resto, per non tediare l'ecc.ma Corte, si rinvia a quanto già detto *supra* (par. 4.2) e alle considerazioni lì svolte per dimostrare l'illegittimità costituzionale della legge statale qui impugnata.

5.3.1. In questo caso, peraltro, la violazione deve ritenersi ancora più grave in quanto la norma spiega irragionevolmente effetto sui canoni concessori già riscossi dunque su entrate già iscritte a bilancio e già rese oggetto di programmi di investimento, incidendo così non solo nell'autonomia decisionale di entrata della regione, ma anche su quella di spesa. La regione, infatti, ha già utilizzato i proventi riscossi negli anni precedenti, che dovrebbe, pertanto, recuperare sottraendo risorse ad altri capitoli di bilancio. Si lede, così, la libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa.

5.4. Per le medesime ragioni risulta violato il principio di equilibrio di bilancio *ex art.* 81 della Costituzione (anche qui in raccordo con le previsioni statutarie e delle norme di attuazione sopra indicate, dalle quali deriva la competenza regionale in materia, nonché con l'art. 48 dello statuto, che fonda l'autonomia finanziaria regionale). Giusta la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale, infatti, il principio di equilibrio del bilancio dello Stato e degli enti territoriali si declina anche come principio di veridicità dei bilanci pubblici. In questa prospettiva, infatti, è violativa dell'art. 81 della Costituzione la disposizione di legge che determina una «infedele rappresentazione delle risultanze economiche e patrimoniali» dell'ente, tale da pregiudicare «in modo durevole l'equilibrio del bilancio [...] considerato nella sua prospettiva dinamica» (sentenza n. 89 del 2017). L'errata rappresentazione del



dato economico-finanziario, infatti, «provoca un effetto “domino” nei sopravvenienti esercizi», sicché «ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi» (così ancora la sentenza n. 89 del 2017; in termini analoghi la sentenza n. 49 del 2018).

La retroattiva determinazione dei canoni di concessione produce proprio tale effetto: i precedenti documenti di bilancio della regione sono diventati infedeli a causa dell'intervento del legislatore statale, che ha cagionato minori entrate da contabilizzare «ora per allora».

Né può dirsi che tale effetto venga neutralizzato attraverso il meccanismo del conguaglio rispetto agli oneri concessori per le annualità a venire, anche alla luce del fatto che, in caso di inadempimento, insolvenza o anche solo cessazione anticipata del rapporto concessorio, il meccanismo di conguaglio resterebbe inoperativo, con la conseguenza che la minore entrata non sarebbe più appianabile *pro futuro*.

Va, peraltro, ricordato che codesta ecc.ma Corte costituzionale ha più volte dichiarato illegittime le previsioni che ribaltano il proprio costo sugli esercizi futuri di bilancio, affermando che tali sistemi di copertura delle spese sono violativi del principio dell'art. 81, comma 3, della Costituzione (sul principio della «autosufficienza» della legge di spesa e sull'illegittimità del rinvio ad altri atti normativi, anche legislativi, *cf.*: Corte costituzionale, sentenze n. 51 e n. 26 del 2013 e n. 192 del 2012).

Ebbene: nel caso di specie il legislatore statale ha previsto proprio il descritto meccanismo di ripiano attraverso le entrate (peraltro incerte) degli esercizi futuri, con ciò determinando, anche per questo profilo, la violazione del principio di equilibrio di bilancio *ex* art. 81 della Costituzione, in una con l'art. 3 della Costituzione per il profilo della palese irragionevolezza dell'intervento, totalmente incurante delle conseguenze che ne sarebbero derivate.

5.4.1. Tanto comporta anche la violazione del principio di affidamento di cui all'art. 3 della Costituzione, letto in combinato disposto con l'art. 81 della Costituzione e con le riferite previsioni statutarie e delle norme di attuazione che presiedono l'autonomia della regione.

La disciplina statale, in quanto incide su somme già acquisite al bilancio ed entrate nella disponibilità della regione, ha un'evidente portata retroattiva, giacché pretende di applicarsi alle situazioni in essere che sono però frutto di fatti generatori passati (trattasi di un'ipotesi di c.d. «retroattività impropria»).

In tal modo la norma determina un'irragionevole alterazione della programmazione già compiuta, cagionando la lesione del legittimo affidamento della regione, che si vede così pregiudicata nell'allocazione delle risorse in materie di sua competenza, quali l'organizzazione degli uffici regionali, il turismo, il commercio, l'industria alberghiera, la pesca, le istituzioni sportive e ricreative (art. 4 dello statuto), nonché nella gestione del suo patrimonio finanziario (articoli 119 della Costituzione e 48 dello statuto).

Giova in proposito ricordare l'arresto con cui codesta ecc.ma Corte, con una decisione interpretativa di rigetto, dichiarò non fondate le questioni sollevate dalla Regione Veneto in relazione a tali parametri e su una norma analoga alla presente, solamente in quanto «il tenore letterale delle disposizioni che concorrono a delimitare il quadro normativo e la specificità della misura in esame giustificano ed impongono un'interpretazione diversa da quella prospettata dalla difesa regionale e coerente con le esigenze di tutela dell'affidamento e dell'autonomia regionale. [...] L'ambito applicativo della disposizione censurata va, dunque, delimitato alle sole risorse non impegnate, delle quali viene disposta una nuova programmazione per il conseguimento degli obiettivi di rilevanza nazionale; obiettivi che, nel caso in esame, sono costituiti da esigenze di contenimento della spesa pubblica» (sentenza n. 117 del 2016).

Al contrario, nel caso di specie, l'espressa retroattività delle norme impugnate preclude una qualsivoglia interpretazione conforme a Costituzione che salvaguardi il legittimo affidamento della regione, nonché l'integrità delle sue competenze e della sua autonomia finanziaria. Per tale ragione gli interessi costituzionalmente rilevanti della Regione FVG non possono essere salvaguardati altrimenti che con l'accoglimento della prospettata censura.

6. Illegittimità costituzionale dell'art. 100, commi 7, 8, 9 e 10, del decreto-legge n. 104 del 2020. Violazione degli articoli 3, 81, 117, commi 3 e 4, e 119 della Costituzione.

Violazione degli articoli 4 e 48 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, anche in riferimento al decreto del Presidente della Repubblica n. 469 del 1987, al decreto legislativo n. 265 del 2001 e al decreto legislativo n. 111 del 2004.

Gli impugnati commi 7-10 dell'art. 100 del decreto-legge n. 104 del 2020 dispongono quanto segue:

«Al fine di ridurre il contenzioso relativo alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, derivante dall'applicazione dei criteri per il calcolo dei canoni ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera b), numero 2.1), del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore del



presente decreto, i procedimenti giudiziari o amministrativi pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, concernenti il pagamento dei relativi canoni, possono essere definiti, previa domanda all'ente gestore e all'Agenzia del demanio da parte del concessionario, mediante versamento:

a) in un'unica soluzione, di un importo, pari al 30 per cento delle somme richieste dedotte le somme eventualmente già versate a tale titolo;

b) rateizzato fino a un massimo di sei annualità, di un importo pari al 60 per cento delle somme richieste dedotte le somme eventualmente già versate a tale titolo» (comma 7);

«La domanda per accedere alla definizione di cui al comma 7 è presentata entro il 15 dicembre 2020 ed entro il 30 settembre 2021 sono versati l'intero importo dovuto, se in un'unica soluzione, o la prima rata, se rateizzato» (comma 8);

«La liquidazione e il pagamento nei termini assegnati degli importi di cui alle lettere a) e b) del comma 7 costituisce a ogni effetto rideterminazione dei canoni dovuti per le annualità considerate» (comma 9);

«La presentazione della domanda nel termine di cui al comma 8 sospende i procedimenti giudiziari o amministrativi di cui al comma 7, compresi quelli di riscossione coattiva nonché i procedimenti di decadenza della concessione demaniale marittima per mancato pagamento del canone. La definizione dei procedimenti amministrativi o giudiziari si realizza con il pagamento dell'intero importo dovuto, se in un'unica soluzione, o dell'ultima rata, se rateizzato. Il mancato pagamento di una rata entro sessanta giorni dalla relativa scadenza comporta la decadenza dal beneficio» (comma 10).

In estrema sintesi, le richiamate disposizioni introducono uno strumento di definizione agevolata dei procedimenti giudiziari e amministrativi relativi alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e per la realizzazione e gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, mediante versamento di un importo ridotto, in un'unica soluzione o a rate. A tal proposito, il comma 10 dispone che la presentazione della domanda nel termine indicato sospende i relativi procedimenti giudiziari o amministrativi, compresi quelli di riscossione coattiva, nonché i procedimenti di decadenza della concessione demaniale marittima per mancato pagamento del canone.

Peraltro, il pagamento dell'importo ridotto stabilito dalla legge (pari al 30% di quanto in origine dovuto) o dell'ultima rata — se l'interessato ha optato per il pagamento dilazionato — definisce il procedimento giudiziario o amministrativo, costituendo una rideterminazione del canone dovuto per le annualità considerate.

Essi discendono dalle previsioni previste dai precedenti commi 3-5, dei quali sono una diretta conseguenza. Il legislatore ha infatti voluto estendere l'ambito della rideterminazione dei canoni concessori anche con riferimento ai procedimenti giudiziari e amministrativi in corso.

6.1. Anche in questo caso viene in rilievo la violazione del più volte richiamato art. 4 dello statuto, il quale stabilisce che la regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie:

ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto:

pesca;

commercio;

turismo e industria alberghiera;

istituzioni ricreative e sportive.

E anche in questo caso vengono in rilievo il decreto del Presidente della Repubblica n. 469 del 1987, l'art. 1 del decreto legislativo n. 265 del 2001 e il decreto legislativo n. 111 del 2004, già più volte richiamati *supra*.

Le materie per le quali la legge statale prevede la definizione agevolata dei procedimenti amministrativi e giurisdizionali pendenti sono le «concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto».

Valgono, dunque, le osservazioni prospettate *supra* (parr. 5.1 e 5.2.), da intendersi qui richiamate per economia processuale.

6.2. Le disposizioni qui impugnate violano altresì l'autonomia economico-finanziaria regionale, presidiata da norme costituzionali, statutarie e di attuazione, in particolare dagli articoli 81, 119 della Costituzione e 48 dello statuto e 9, comma 5, del decreto legislativo n. 111 del 2004, per le medesime ragioni di cui al par. 5.3., che s'intende qui richiamato.

Nel caso di specie, peraltro, vi è un doppio profilo di illegittimità.

Anzitutto la legge statale consente di chiudere i contenziosi amministrativi o giurisdizionali pagando un importo molto ridotto rispetto a quanto dovuto (il 30% se il pagamento avviene in un'unica soluzione; il 60% se rateizzato).





In secondo luogo, ai sensi del comma 9, si ridetermina il canone al ribasso, causando così anche per il futuro un decremento delle entrate per la Regione FVG, con ciò violando il già richiamato art. 13-*quater* della legge n. 22 del 2006 che dispone che sia la regione a fissare il canone di concessione.

In definitiva, anche le disposizioni qui censurate riducono illegittimamente le entrate della regione, sia quelle già iscritte a bilancio che quelle future: anche in questo caso si incide illegittimamente non solo sull'autonomia decisionale di entrata della regione, ma anche su quella di spesa (valgono qui le argomentazioni già proposte al par. 5.3, da intendersi letteralmente richiamato per ragioni di economia processuale).

Peraltro, applicandosi ai procedimenti «pendenti alla data di entrata in vigore del [...] decreto» le norme impugnate operano in via retroattiva, con riferimento a canoni concessori che avrebbero dovuto essere già pagati dai privati e riscossi dalla regione, violando il suo legittimo affidamento e il principio di ragionevolezza ad esso collegato (art. 3 della Costituzione), nonché condizionando le scelte finanziarie e legislative regionali (si rinvia anche in questo caso a quanto osservato *supra*, al par. 5.3.1., anche qui per ragioni di economia processuale).

6.3. Con riferimento ai procedimenti amministrativi, poi, le disposizioni impugnate ledono l'autonomia organizzativa regionale e le funzioni amministrative nelle materie qui in discussione. Come ricordato in premessa, infatti, le norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia dispongono il trasferimento delle funzioni amministrative relative alle concessioni dei beni del demanio marittimo e delle zone del mare territoriale.

L'art. 9, comma 2, del decreto legislativo n. 111 del 2004, infatti, stabilisce che «Sono trasferite alla regione, in base agli articoli 4, 5 e 8 dello statuto, tutte le funzioni amministrative, salvo quelle espressamente mantenute allo Stato dall'art. 11, in materia di trasporto merci, motorizzazione e circolazione su strada, navigazione interna e porti regionali, comprese le funzioni relative alle concessioni dei beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo, di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento energetico».

La norma si riferisce genericamente alle «funzioni», quindi anche — con piana evidenza — alle «funzioni amministrative», peraltro poco prima richiamate dallo stesso comma in relazione a diverse materie.

Proprio nelle funzioni amministrative e sull'organizzazione degli uffici regionali incide la disciplina qui censurata, imponendo la chiusura dei procedimenti in corso su semplice domanda dell'interessato e a fronte del pagamento ridotto del quale si è già fatto cenno.

#### 7. Illegittimità costituzionale dell'art. 100, comma 10-*bis*, del decreto-legge n. 104 del 2020.

Violazione degli articoli 3, 81, 117, commi 3 e 4, e 119 della Costituzione. Violazione degli articoli 4 e 48 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, anche in riferimento al decreto del Presidente della Repubblica n. 469 del 1987, al decreto legislativo n. 265 del 2001 e al decreto legislativo n. 111 del 2004.

Il comma 10-*bis*, introdotto con la legge n. 126 del 2020, dispone che «All'art. 32, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, la parola: “turisti” è sostituita dalla seguente:

“diportisti” e sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: “, con esclusione dei servizi resi nell'ambito di contratti annuali o pluriennali per lo stazionamento”».

A seguito della novella legislativa, il testo coordinato del richiamato art. 32 del decreto-legge n. 133 del 2014 è dunque il seguente «Al fine di rilanciare le imprese della filiera nautica, a decorrere dal 1° gennaio 2016, le strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di diportisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato, secondo i requisiti stabiliti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, rientrano nelle strutture ricettive all'aria aperta, con esclusione dei servizi resi nell'ambito di contratti annuali o pluriennali per lo stazionamento».

L'effetto di questa norma è quello di limitare ai soli diportisti le agevolazioni sull'IVA per la sosta e per il pernottamento nei «marina resort» (strutture ricettive all'aria aperta) originariamente previste per tutti i turisti. Di conseguenza a questi ultimi si applicherà l'aliquota ordinaria del 22% anziché quella del 10%.

È evidente che l'introduzione di tale aumento dell'imposta determinerà effetti dannosi per il sistema economico regionale, in quanto spingerà i turisti non diportisti ad abbandonare o a ridurre drasticamente il periodo di stazionamento nelle acque della Regione Friuli-Venezia Giulia, particolarmente pregiudicata in ragione dell'importanza del turismo nautico per la sua autonomia (e a causa della concorrenza delle vicine Slovenia e Croazia). A fronte di questo indubbio elemento di danno per l'economia regionale e, di conseguenza, per le entrate regionali connesse al ridotto flusso di turisti, la norma in esame non prevede misure compensative per la regione.



Tanto si risolve nella lesione dell'autonomia finanziaria regionale e della competenza legislativa nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» e, di conseguenza, nella contestuale violazione degli articoli 4 e 48 dello statuto speciale e 81, 117 e 119 della Costituzione, da cui tale autonomia è tutelata.

Si badi: è pur vero che l'aumento delle aliquote IVA per i «turisti» potrebbe portare un aumento del gettito derivante dall'applicazione dell'art. 49 dello statuto che stabilisce le quote di spettanza regionale sui tributi statali.

Tuttavia, com'è ampiamente noto, l'aumento delle aliquote fiscali agisce sull'economia reale come strumento depressivo. In sostanza, numerosi turisti troveranno più conveniente orientarsi verso le coste dell'altra sponda dell'Adriatico, dove troverebbero una tassazione agevolata. Quella qui in discussione è una vera e propria illegittima «tassa sul turismo»: un tale aumento, com'è evidente, pregiudica gravemente tale mercato, sottraendo al decisore politico regionale la possibilità di imprimergli un differente orientamento.

La leva fiscale, invero, è un potente strumento di politica economica. Di conseguenza, in considerazione del fatto che la tassazione qui contestata riguarda una materia evidentemente di esclusiva competenza regionale (art. 4 dello statuto), la regione deve poter utilizzare anche la leva fiscale nel *bouquet* di misure che la riguardano.

A ciò si aggiunga il profilo di evidente irragionevolezza della disposizione. La norma infatti, peraltro impingendo nelle competenze della regione, previste dall'art. 4 dello statuto, risulta viziata da irragionevolezza intrinseca, ponendosi così in contrasto con l'art. 3 della Costituzione. Come abbiamo visto, invero, il decreto-legge in parola è rubricato «Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia» e nella premessa reca l'impegno di «Introdurre misure in materia di lavoro, di salute, di scuola, di autonomie locali, di sostegno e rilancio dell'economia, nonché misure finanziarie, fiscali e di sostegno a diversi settori in connessione all'emergenza epidemiologica da COVID-19». Ebbene: è del tutto evidente che una misura di aumento così drastico (pari al doppio!) dell'imposizione fiscale ha un effetto contrario rispetto all'obiettivo dichiarato di rilancio dell'economia.

La previsione di cui all'art. 100, comma 10-*bis*, in definitiva, lede la competenza legislativa della regione, che non può modulare la leva fiscale su un presupposto d'imposta che ricade nella materia «turismo», di sua competenza primaria. In questo modo, poi, risulta violato anche l'art. 81 della Costituzione, lesa da una previsione che altera, senza alcuna oculata considerazione macroeconomica, l'equilibrio del bilancio regionale.

8. Illegittimità costituzionale dell'art. 100, commi 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 e 10-*bis* del decreto-legge n. 104 del 2020. Violazione degli articoli 5, 117, 118 e 120 della Costituzione. Violazione dell'art. 4 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, anche in riferimento al decreto del Presidente della Repubblica n. 469 del 1987, al decreto legislativo n. 265 del 2001 e al decreto legislativo n. 111 del 2004.

Non basta. Le disposizioni impugnate, rideterminando unilateralmente la durata delle concessioni dei beni del demanio regionale nonché la misura dei canoni delle concessioni dei beni del demanio idrico e marittimo (tutti destinati, lo si ripete, al bilancio regionale) dettano misure in riferimento alle concessioni demaniali, rientranti nell'ambito competenziale della regione ai sensi degli articoli 117 e 118 della Costituzione, 4 e 8 dello statuto, violando altresì il principio di leale collaborazione, tutelato dagli articoli 5 e 120 della Costituzione.

Come già detto, le disposizioni censurate ricadono in un ambito materiale di sicura competenza statutaria della regione (v. sentenza Corte costituzionale n. 109 del 2018, cit.). In tale ambito l'intervento statale è escluso, salvo il ricorrere delle ipotesi e dei presupposti che giustificano la c.d. «chiamata in sussidiarietà». Resta però fermo, in tali eccezionali evenienze, l'onere per il legislatore statale di prevedere un coinvolgimento concreto ed effettivo delle regioni in sede attuativo-amministrativa, nella nota forma dell'intesa (forte) imposta dal principio di leale collaborazione.

Al fine di preservare le attribuzioni costituzionali delle regioni, infatti, la «chiamata in sussidiarietà» deve mantenersi entro confini particolarmente stringenti. Come si legge nella sentenza n. 7 del 2016 di codesta ecc.ma Corte (ove — a dimostrazione che trattasi di giurisprudenza costante — si riprendono testualmente passaggi della sentenza n. 6 del 2004, a sua volta legata alla sentenza n. 303 del 2003):

«perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma della Costituzione, una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni»;

«È necessario [...] che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine»;



«essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali»;

«la legislazione statale di questo tipo “può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà” [...]».

Ora, le disposizioni impugnate non prevedono alcuna fase attuativo-amministrativa delle misure introdotte, ridefinendo direttamente sia la durata delle concessioni, sia la misura del relativo canone.

Non solo. Dette norme impongono altresì dettagliate modalità di attuazione delle suddette previsioni, assumendo un contenuto chiaramente provvedimentale. Al riguardo, basti osservare, a titolo esemplificativo, che:

al comma 3 è disposto che «Le somme per canoni relative a concessioni demaniali marittime di cui al primo periodo, versate in eccedenza rispetto a quelle dovute a decorrere dal 1° gennaio 2007, sono compensate — a decorrere dal 2021 — con quelle da versare allo stesso titolo, in base alla medesima disposizione, in rate annuali costanti per la residua durata della concessione. Gli enti gestori provvedono al ricalcolo delle somme dovute dai concessionari con applicazione dei citati criteri dal 1° gennaio 2007 fino al 31 dicembre 2019, effettuando i relativi conguagli, con applicazione delle modalità di compensazione di cui al secondo periodo»;

al comma 5 è previsto che «sono sospesi fino al 15 dicembre 2020 i procedimenti amministrativi pendenti alla data di entrata in vigore dal presente decreto e sono inefficaci i relativi provvedimenti già adottati oggetto di contenzioso, inerenti al pagamento dei canoni, compresi i procedimenti e i provvedimenti di riscossione coattiva, nonché di sospensione, revoca o decadenza della concessione per mancato versamento del canone»;

al comma 7 è disposto che «i procedimenti giudiziari o amministrativi pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, concernenti il pagamento dei relativi canoni, possono essere definiti, previa domanda all'ente gestore e all'Agenzia del demanio da parte del concessionario, mediante versamento:

a) in un'unica soluzione, di un importo, pari al 30 per cento delle somme richieste dedotte le somme eventualmente già versate a tale titolo;

b) rateizzato fino a un massimo di sei annualità, di un importo pari al 60 per cento delle somme richieste dedotte le somme eventualmente già versate a tale titolo»;

al comma 8 è previsto che: «La domanda per accedere alla definizione di cui al comma 7 è presentata entro il 15 dicembre 2020 ed entro il 30 settembre 2021 sono versati l'intero importo dovuto, se in un'unica soluzione, o la prima rata, se rateizzato»;

al comma 10 è disposto che «La presentazione della domanda nel termine di cui al comma 8 sospende i procedimenti giudiziari o amministrativi di cui al comma 7, compresi quelli di riscossione coattiva nonché i procedimenti di decadenza della concessione demaniale marittima per mancato pagamento del canone. La definizione dei procedimenti amministrativi o giudiziari si realizza con il pagamento dell'intero importo dovuto, se in un'unica soluzione, o dell'ultima rata, se rateizzato. Il mancato pagamento di una rata entro sessanta giorni dalla relativa scadenza comporta la decadenza dal beneficio».

Com'è evidente, dunque, il legislatore statale, con le disposizioni impugnate, disciplinando con atto avente forza di legge aspetti delle concessioni di beni del demanio marittimo e idrico di carattere strettamente amministrativo, ha violato gli articoli 117 e 118 della Costituzione oltreché eluso il dovere di leale collaborazione, da osservare in sede attuativo-amministrativa, ai sensi degli articoli 5 e 120 della Costituzione.

In un caso analogo a quello di specie, l'ec.c.ma Corte ha già ritenuto che la legge statale, «nella parte in cui fissa in modo puntuale la disciplina amministrativa per l'esercizio dell'attività [...] rientrante nelle materie di competenza esclusiva delle regioni, in assenza di esigenze unitarie da tutelare, violi gli articoli 117 e 118 della Costituzione» (sentenza n. 339 del 2007).

Si aggiunge, qui, che l'adozione della forma legislativa per adottare misure che hanno sostanza amministrativa non può esentare il legislatore statale dal rispetto del principio di leale collaborazione, che, peraltro, com'è noto, in circostanze particolari trova applicazione anche in riferimento all'attività legislativa.

Nondimeno, se anche il legislatore statale avesse potuto intervenire a disciplinare direttamente tali profili delle concessioni demaniali, allora il dovere di leale collaborazione avrebbe dovuto essere assolto in quella sede, vale a dire nel procedimento legislativo, prevedendo specifiche forme di interlocuzione con la regione.



*P.Q.M.*

*La Regione autonoma del Friuli-Venezia Giulia, come in epigrafe rappresentata e difesa, chiede che, in accoglimento del presente ricorso, codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 100, commi 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 e 10-bis del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 14 agosto 2020, n. 203), convertito, con modificazioni, in legge 13 ottobre 2020, n. 126 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 13 ottobre 2020, n. 253), per violazione degli articoli 3, 5, 81, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione; degli articoli 4 e 48 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, anche in riferimento al decreto del Presidente della Repubblica n. 469 del 1987, al decreto legislativo n. 265 del 2001 e al decreto legislativo n. 111 del 2004.*

Roma, 11 dicembre 2020

*Avv. prof. Luciani*

*Avv. Volpe*

*Avv. Croppo*

20C00314

**N. 101**

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 dicembre 2020  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Salute (tutela della) - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione in relazione allo stato di emergenza - Misure per l'esercizio delle attività - Esonero dall'obbligo di coprirsi naso e bocca per le persone che per particolari condizioni psicofisiche non tollerino l'utilizzo delle mascherine - Disciplina dello svolgimento dell'attività sportiva e dell'attività motoria - Disciplina dello svolgimento delle attività agricole, della caccia, della pesca e della cura degli animali addomesticati e del bestiame - Deroghe alle disposizioni emergenziali per eventi e manifestazioni determinati con ordinanza del Presidente della Regione, nonché per eventi ecclesiastici o religiosi, che si svolgono nel rispetto delle norme di sicurezza determinate con ordinanza del Presidente della Regione - Previsione, a condizione del rispetto delle misure di sicurezza stabilite, della riapertura delle attività commerciali al dettaglio, della riapertura dei servizi alla persona e degli altri settori dei servizi - Previsione, a condizione del rispetto delle misure di sicurezza stabilite, che i servizi di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande, le attività artistiche e culturali, compresi i musei, le biblioteche e i centri giovanili, le strutture ricettive ubicate sul territorio regionale e le attività turistiche, e gli impianti a fune ad uso sportivo o turistico-ricreativo possono svolgere regolare attività - Disciplina dei servizi educativi per l'infanzia, delle attività formative delle scuole dell'infanzia, delle attività didattiche delle scuole di ogni ordine e grado, nonché delle istituzioni di formazione superiore, comprese le università - Disciplina della programmazione del trasporto pubblico locale erogato dalle aziende da parte dell'assessore regionale competente alla mobilità e ai trasporti - Poteri di intervento dei sindaci in materia di contenimento del contagio da Covid-19 - Previsione che, qualora a livello nazionale siano previste mitigazioni delle misure di contrasto alla diffusione del virus, queste possono essere recepite con ordinanza del Presidente della Regione - Poteri di intervento del Presidente della Regione - Previsione dello svolgimento delle procedure concorsuali pubbliche e private qualora sia possibile seguire le misure di sicurezza stabilite - Previsione che il mancato rispetto delle misure è sanzionato secondo l'art. 4 del decreto-legge n. 19 del 2020 - Costituzione di una Unità di supporto e coordinamento per l'emergenza COVID-19. Istanza di sospensione dell'esecuzione della legge impugnata.**

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato di emergenza) e, in particolare, artt. 2, commi 4, 6, 7, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20, 21, 22, 23, 24 e 25; 3, comma 1, lettera a); e 4.





Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione con istanza di sospensione ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e dell'art. 21 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, nei cui uffici domicilia in Roma dei Portoghesi, 12;

contro la Regione autonoma della Valle d'Aosta, in persona del Presidente in carica;

per l'impugnazione della legge della Regione autonoma della Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11, pubblicata nel Bollettino ufficiale della regione n. 60 dell'11 dicembre 2020, recante «Misure di contenimento del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione Valle d'Aosta in relazione allo stato di emergenza».

La legge regionale della Valle d'Aosta n. 11 del 2020 ha la finalità, enunciata nel suo art. 1, comma 1, di disciplinare «la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 sul territorio regionale e introduce misure per la pianificazione della fase di ripresa e di rilancio dei settori maggiormente colpiti dall'epidemia».

A questo fine, la legge regionale detta le misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della regione.

Numerose disposizioni in essa contenute, tuttavia, esulano dalle competenze attribuite alla Regione Valle d'Aosta dallo Statuto speciale per la Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4) e invadono vari ambiti riservati alla legislazione dello Stato. Esse eccedono, in particolare, dalla competenza di integrazione e attuazione delle leggi della Repubblica riconosciuta alla regione dall'art. 3, lettera *l*) dello Statuto, in materia di «igiene sanità, assistenza ospedaliera e profilattica», nonché dalla più ampia competenza concorrente in materia di «tutela della salute», riconosciuta alla regione in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, poiché si pongono in contrasto con la disciplina dettata dallo Stato in materia di contenimento e di gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, con il decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125 e decreto-legge 2 dicembre 2020, n. 158 e con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da ultimo adottato del 3 dicembre 2020.

Tali disposizioni sono illegittime per i seguenti

#### MOTIVI

1) In relazione all'art. 117, comma secondo, lettere *q*) e *m*) violazione della potestà esclusiva statale nelle materie della «profilassi internazionale» e della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»; in relazione all'art. 117, comma terzo, della Costituzione, violazione dei principi fondamentali in materia della «tutela della salute». In relazione all'art. 118, comma primo, della Costituzione violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. In relazione agli articoli 117, 118 e 120 della Costituzione, violazione del principio di leale collaborazione.

Merita premettere che il ricorso si dirige nei confronti dell'intera legge regionale, sulla scorta della consolidata giurisprudenza della Corte che ritiene l'ammissibilità dell'impugnazione di una intera legge - e, cioè, di tutte le disposizioni nelle quali si articola - alla condizione che, tra tali disposizioni, vi sia omogeneità (si veda, per tutte, la recente sentenza n. 236 del 2020).

Nella fattispecie, l'omogeneità non va intesa in senso meramente contenutistico - atteso che la legge regionale contiene, in effetti, varie disposizioni con oggetti eterogenei - quanto, piuttosto, in senso funzionale e teleologico, dal momento che tutte le norme trovano il loro fattore comune e la loro cifra unificante nelle finalità dell'intervento legislativo, il quale è rivolto, per un verso, alla gestione dell'emergenza epidemiologica e, per un altro, alla gestione di quella economica alla prima correlata e conseguente, nell'ottica del suo progressivo superamento.

La censura dell'intera legge ricomprende anche le norme che prevedono la ripresa di attività attinenti a materie attribuite alla competenza primaria della regione.

Se è vero, infatti, che lo Statuto speciale riconosce alla regione potestà legislativa primaria nelle materie dei «trasporti su funivie e linee automobilistiche locali» [art. 2, lettera *h*) Statuto speciale], «dell'industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio» e delle «biblioteche e musei degli enti locali» [art. 2, lettere *q*) e *s*)], nonché competenza integrativa e di attuazione in materia di «antichità e belle arti» [art. 3, lettera *m*) Statuto speciale], tuttavia la potestà legislativa primaria deve essere esercitata 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» (art. 2, primo comma, dello Statuto). Nell'ambito delle norme e



dei principi ai quali la regione deve attenersi rientrano le disposizioni dettate dallo Stato a difesa del diritto alla salute pubblica in occasione dell'emergenza da COVID-19, che è stata espressamente qualificata quale evento pandemico dall'Organizzazione Mondiale della sanità.

Tali disposizioni, infatti, proprio in quanto dirette a contenere la diffusione dell'epidemia, recano misure che devono trovare necessariamente applicazione uniforme sull'intero territorio nazionale, ai sensi dei principi costituzionali sopra menzionati, e si impongono, pertanto, sulla potestà della regione, in ordine ai predetti titoli di competenza.

Occorre inoltre rappresentare che - al momento in cui è stata adottata la legge regionale e al momento in cui è stato deliberato il presente ricorso - la Regione Valle d'Aosta, ai sensi dell'ordinanza del Ministro della salute del 5 dicembre 2020, era ricompresa tra le regioni che si collocano in uno «scenario di tipo 3» e con un livello di rischio «alto» (c.d. «aree arancioni»), segnatamente, tra le regioni connotate da una «situazione di trasmissibilità sostenuta e diffusa con rischi di tenuta del sistema sanitario nel medio periodo».

Come noto, ai sensi dell'art. 1, comma 16-*bis*, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, spetta al Ministero della salute individuare, con propria ordinanza, «sentiti i presidenti delle regioni interessate, sulla base dei dati in possesso ed elaborati dalla Cabina di regia di cui al decreto del Ministro della salute 30 aprile 2020 in coerenza con il documento di “Prevenzione e risposta a COVID-19; evoluzione della strategia e pianificazione nella fase di transizione per il periodo autunno invernale”, di cui all'allegato 25 al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 novembre 2020, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 275 del 4 novembre 2020, sentito altresì sui dati monitorati il Comitato tecnico-scientifico di cui all'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile 3 febbraio 2020, una o più regioni nei cui territori si manifesta un più elevato rischio epidemiologico e in cui, conseguentemente, si applicano le specifiche misure individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri tra quelle di cui all'art. 1, comma 2, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, aggiuntive rispetto a quelle applicabili sull'intero territorio nazionale».

Le ordinanze di classificazione delle regioni nell'una o nell'altra area di rischio sono efficaci per un periodo minimo di quindici giorni, salvo che dai risultati del monitoraggio risulti necessaria l'adozione di misure più rigorose, e vengono comunque meno allo scadere del termine di efficacia dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri sulla cui base sono state adottate, salva la possibilità di reiterazione.

Nel corso di tale periodo, una eventuale nuova classificazione può essere disposta solo con nuova ordinanza del Ministro della salute, in ragione dell'andamento del rischio epidemiologico certificato dalla Cabina di regia.

Conseguentemente, sull'intero territorio della Regione Valle d'Aosta, al momento in cui è stata approvata la legge regionale avrebbero dovuto trovare applicazione le misure più rigorose stabilite dall'art. 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 dicembre 2020.

Ciò premesso, la legge regionale in esame, da un lato, reca una disciplina che prescinde dalle limitazioni applicabili nella regione in forza della legge nazionale (che - come detto - classificava la Regione Valle d'Aosta come area arancione), rivelandosi ben più permissiva di quella nazionale di cui all'art. 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 dicembre 2020, dall'altro lato, detta disposizioni che configurano con quelle di carattere generale valide per l'intero territorio nazionale. In merito appare opportuno evidenziare quanto segue:

L'art. 117, secondo comma, lettera *g*), della Costituzione attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della «profilassi internazionale». L'art. 117, terzo comma, attribuisce alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle regioni e delle province autonome la «tutela della salute». L'art. 118, primo comma, della Costituzione prevede che le funzioni amministrative spettino, rispettivamente, allo Stato o alle regioni, oltre che alle province o città metropolitane (sulla base del c.d. «parallelismo» rispetto alle competenze legislative), quando l'attribuzione di tali funzioni a tali enti, e in particolare allo Stato o alle regioni, sia necessaria «per assicurarne l'esercizio unitario».

La scelta dell'ente da individuare come competente deve avvenire basandosi sui principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza.

Il contenimento dell'epidemia da COVID-19 costituisce esercizio della funzione di garanzia della profilassi internazionale, considerato il carattere mondiale del fenomeno. Ciò rende imprescindibile la competenza statale accentrata in materia, alla luce dei riferimenti costituzionali sopra evidenziati. Il carattere appena indicato, inoltre, rende evidente che sussiste l'esigenza di esercizio unitario delle competenze legislative e amministrative necessarie (in tal senso si è espressa anche la Corte nella sentenza n. 5 del 2018). In questo ambito, pertanto, ragioni sia logiche sia giuridiche rendono necessario un intervento del legislatore statale e le regioni e le province autonome sono vincolate a rispettare ogni previsione contenuta nella normativa statale, incluse quelle che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, per la finalità perseguita si pongono in rapporto di coesistenzialità e necessaria integrazione con i principi di settore (sentenze n. 192 del 2017, n. 301 del 2013, n. 79 del 2012 e n. 108 del 2010).



La competenza di «profilassi internazionale» viene, inoltre, in rilievo ogni volta che determinate misure di sorveglianza sanitaria servano a garantire uniformità anche nell'attuazione, in ambito nazionale, di programmi o raccomandazioni elaborati in sede internazionale e sovranazionale (come più volte affermato dalla Corte: sentenze n. 270 del 2016, n. 173 del 2014, n. 406 del 2005, n. 12 del 2004). I provvedimenti in questione, soprattutto laddove dispongano misure di sorveglianza sanitaria o, comunque, incidano sull'esercizio di diritti civili e sociali del singolo e sull'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni, non possono non assicurare la necessaria coerenza con gli indirizzi, i programmi e le raccomandazioni della comunità scientifica nazionale (e internazionale).

In altri termini, la gestione dell'emergenza, anche per i possibili riflessi su altri interessi costituzionalmente rilevanti e su altri territori, non può essere rimessa all'iniziativa della singola regione/provincia autonoma, ma deve necessariamente far capo, in termini complessivi e unitari, allo Stato.

Questa conclusione, peraltro, va ponderata alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza.

In particolare, il principio di sussidiarietà (enunciato per la prima volta - come principio di carattere generale - dal Trattato di Maastricht del 1992 e poi recepito, nella sua accezione «verticale», prima ancora che dalla riforma costituzionale del 2001, dall'art. 4, comma 3, della legge n. 59 del 1997 - cd. Bassanini uno) può definirsi come la regola per cui è competente l'ente «più vicino al problema», intendendosi per «vicinanza» la maggiore idoneità relativa a risolverlo.

Nella specie, il carattere globale, e quindi, sicuramente nazionale, del problema, implica che debba indicarsi nello Stato l'ente maggiormente in grado di operare le valutazioni complessive, sia sanitarie che economiche, necessarie a calibrare i provvedimenti di contenimento dell'emergenza.

In attuazione di tale principio, oltretutto dei principi di differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118 della Costituzione, le funzioni e le responsabilità devono essere allocate a un livello capace di garantirne l'efficace espletamento (*cf.* Corte costituzionale, 1° ottobre 2003, n. 303).

Il radicamento dell'emergenza in particolari aree del territorio rispetto ad altre, giustifica certamente l'intervento anche della regione e delle province autonome competenti, ma non attribuisce a queste, per sussidiarietà, il ruolo primario. Ciò che potrebbe apparire utile o opportuno per un determinato territorio, sia dal punto di vista sanitario che dal punto di vista economico, potrebbe infatti rivelarsi pregiudizievole per il restante territorio nazionale. L'approccio al problema anche nelle sue differenziazioni territoriali deve essere in via primaria complessivo, unitario e, quindi, rimesso allo Stato.

Pertanto, le regioni e le province autonome, quali enti titolari del servizio sanitario operante nel loro territorio ed enti esponenziali degli interessi economici radicati nel loro territorio, dovranno intervenire con misure che si pongano in coerenza con i provvedimenti statali.

Dovranno, cioè, esercitare i propri poteri in materia sanitaria in modo da non contraddire il contenuto delle misure statali, se del caso specificandole a livello operativo.

I decreti-legge e i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che si sono succeduti dall'inizio dell'emergenza sanitaria costituiscono l'esplicazione dei principi costituzionali sopra riportati, che regolano il riparto delle competenze in materia.

In particolare, i decreti-legge sopra riportati sono frutto dell'esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *g*), della Costituzione e della competenza dello Stato, in ambito di legislazione concorrente, relativa alla fissazione dei principi fondamentali nella materia della tutela della salute ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, oltre che della parziale attrazione allo Stato di funzioni amministrative, per la necessità di garantire l'unitaria gestione della situazione di emergenza epidemiologica da COVID-19, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118 della Costituzione.

Il carattere globale dell'emergenza impone, infatti, che sia lo Stato il soggetto maggiormente in grado di operare valutazioni complessive del fenomeno, sia in termini sanitari sia in termini economici, adottando i più opportuni e calibrati interventi per gestire la crisi in atto.

Il sopravvenire di specifiche situazioni di aggravamento del rischio sanitario giustifica sicuramente l'intervento delle regioni, ma a queste attribuiscono, in base al principio di sussidiarietà, un ruolo solo integrativo, mai primario.

La gestione dell'emergenza, anche per i possibili riflessi su altri interessi costituzionalmente rilevanti e su altri territori, non può quindi essere rimessa all'iniziativa della singola regione, ma deve necessariamente far capo, in termini complessivi e unitari, allo Stato.



In particolare, il decreto-legge n. 19 del 2020 intitolato «Attuazione delle misure di contenimento», e successive modifiche e integrazioni, prevede:

all'art. 1 la delega dell'adozione di una serie di misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 a una tipologia di atto - il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - ascrivibile (con ogni probabilità) alla categoria dottrinale degli «atti necessitati», la cui adozione - su proposta del Ministro della salute e sentiti i Ministri competenti per materia - è subordinata al riscontro di situazioni di pericolo predeterminate dalla stessa norma attributiva del potere;

all'art. 2, comma 1, che «(l)e misure di cui all'art. 1 sono adottate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia, nonché i presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale. I decreti di cui al presente comma possono essere altresì adottati su proposta dei presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale, sentiti il Ministro della salute, il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia. Il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato illustra preventivamente alle Camere il contenuto dei provvedimenti da adottare ai sensi del presente comma, al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati; ove ciò non sia possibile, per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare, riferisce alle Camere ai sensi del comma 5, secondo periodo. Per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni adeguatezza e proporzionalità, i provvedimenti di cui al presente comma sono adottati sentito, di norma, il Comitato tecnico-scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 32 dell'8 febbraio 2020»;

il medesimo art. 2, al comma 2, prevede che «(n)elle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1 e con efficacia limitata fino a tale momento, in casi di estrema necessità e urgenza per situazioni sopravvenute le misure di cui all'art. 1 possono essere adottate dal Ministro della salute ai sensi dell'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833»;

l'art. 3 stabilisce, al comma 1, che «(n)elle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'art. 2, comma 1, e con efficacia limitata fino a tale momento, le regioni, in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, possono introdurre misure ulteriormente restrittive rispetto a quelle attualmente vigenti, tra quelle di cui all'art. 1, comma 2, esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale» e al comma 3 che «(l)e disposizioni di cui al presente articolo si applicano altresì agli atti posti in essere per ragioni di sanità in forza di poteri attribuiti da ogni disposizione di legge previgente».

Inoltre, come noto, è stato successivamente adottato il decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito con modificazioni dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, che ha posto ulteriore ordine nei rapporti tra Stato e regioni ai fini della gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, con particolare riguardo alla fase di riavvio della attività economiche e produttive.

In particolare, l'art. 1, comma 16, del decreto-legge n. 33 del 2020, come da ultimo integrato e modificato dal decreto-legge n. 125 del 2020, ha previsto che «(p)er garantire lo svolgimento in condizioni di sicurezza delle attività economiche, produttive e sociali, le regioni monitorano con cadenza giornaliera l'andamento della situazione epidemiologica nei propri territori e, in relazione a tale andamento, le condizioni di adeguatezza del sistema sanitario regionale. I dati del monitoraggio sono comunicati giornalmente dalle regioni al Ministero della salute, all'Istituto superiore di sanità e al Comitato tecnico-scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della protezione civile del 3 febbraio 2020, n. 630, e successive modificazioni. In relazione all'andamento della situazione epidemiologica sul territorio, accertato secondo i criteri stabiliti con decreto del Ministro della salute 30 aprile 2020, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 112 del 2 maggio 2020, e sue eventuali modificazioni, nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'art. 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, la regione, informando contestualmente il Ministro della salute, può introdurre misure derogatorie restrittive rispetto a quelle disposte ai sensi del medesimo art. 2, ovvero, nei soli casi e nel rispetto dei criteri previsti dai citati decreti e d'intesa con il Ministro della salute, anche ampliative».

La suindicata normativa, come è evidente, risponde alla fondamentale esigenza di unitaria gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, che vede lo Stato quale soggetto maggiormente in grado di operare valutazioni complessive del fenomeno, sia in termini sanitari sia in termini economici, adottando i più opportuni e calibrati interventi per gestire la crisi in atto. Alle regioni è invece demandato, in base al principio di sussidiarietà, un ruolo solo integrativo, mai primario, per la gestione di specifiche situazioni di aggravamento del rischio sanitario a livello regionale o *infra* regionale.





I decreti-legge n. 19 del 2020, n. 33 del 2020 e n. 125 del 2020 e n. 158 del 2020 sono stati, infatti, adottati, è bene ricordare, nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale (art. 117, secondo comma, lettera *q*), della Costituzione) e di determinazione dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione), nonché della competenza dello Stato, in ambito di legislazione concorrente, relativa alla fissazione dei principi fondamentali nella materia della tutela della salute ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, a cui infine si aggiunge, a chiusura del sistema, l'attrazione allo Stato delle funzioni amministrative occorrenti per la gestione unitaria della situazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza ai sensi dell'art. 118 della Costituzione.

Inoltre, è da evidenziare che dalle norme sopra riportate emerge come tale disciplina abbia attratto allo strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ascrivibile alla categoria dottrinale degli «atti necessitati» - nel rispetto, tuttavia, del procedimento di cui al comma 1 dell'art. 2 del decreto-legge n. 19 del 2020 - la competenza all'adozione delle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica in atto, subordinata al riscontro di situazioni di pericolo predeterminate dalla stessa norma attributiva del potere. Competenza che trova la propria giustificazione nell'art. 118, primo comma, della Costituzione: «il principio di sussidiarietà impone infatti che, trattandosi di emergenza a carattere internazionale, l'individuazione delle misure precauzionali sia operata al livello amministrativo unitario» (così, nella giurisprudenza amministrativa, Tribunale amministrativo regionale Calabria, Sez. I, sentenza del 9 maggio 2020, n. 457).

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 dicembre 2020 - atto che la legge regionale viola direttamente - è stato adottato proprio in attuazione dell'art. 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, conv. dalla legge n. 35 del 2020, e dell'art. 1 del decreto-legge n. 33 del 2020, conv. dalla legge n. 74 del 2020, adottati a loro volta nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma secondo, lettera *m*), della Costituzione) e di profilassi internazionale (art. 117, secondo comma, lettera *q*), della Costituzione), nonché nel rispetto della competenza statale, relativamente alla fissazione dei principi fondamentali, nella materia della tutela della salute ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in forza della quale lo Stato può determinare *standard* uniformi e vincolanti per le regioni e le province autonome. Inoltre, tale decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è stato adottato dopo aver sentito il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome. Tale momento partecipativo è espressione del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni, in quanto volto a consentire - in coerenza con l'art. 118 della Costituzione - la presa in considerazione delle istanze e delle esigenze del livello di governo regionale nella fase di adozione del provvedimento statale, che è finalizzato, come detto, a garantire la coerente e unitaria gestione dell'emergenza sanitaria in corso.

Alla responsabilità delle regioni e delle province autonome resta affidata l'adozione di eventuali misure interinali e di ulteriore profilassi, giustificate da «specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario» a livello locale, da esercitare in via di urgenza e nelle more dell'adozione di un nuovo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (che, come si appena visto, è strumento che la legge destina anche alla previsione di misure dirette a operare su «specifiche parti del territorio nazionale»).

In altre parole, la legittimità di simili interventi da parte di singole regioni è subordinata al ricorrere, cumulativo, delle seguenti condizioni:

che si tratti di interventi «interinali», ossia destinati a operare nelle more dell'adozione di un (nuovo) decreto del Presidente del Consiglio dei ministri;

che si tratti di interventi giustificati da «situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario», le quali siano anche «specifiche», ossia proprie della singola regione interessata e tali da differenziare la situazione del territorio regionale (o di una parte di esso) rispetto a quello di altre regioni;

che, conseguentemente, si tratti di misure «ulteriormente restrittive» delle attività sociali e produttive esercitabili nella regione sulla base della normativa emergenziale statale vigente alla data dell'intervento regionale, e non certo tali da consentirne un più libero svolgimento.

Si è visto, infatti, che, ai sensi del comma 16, dell'art. 1, del decreto-legge n. 33 del 2020, il presidente di regione - informando contestualmente il Ministro della salute - potrebbe introdurre misure derogatorie rispetto a quelle dettate con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'art. 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, soltanto «restrittive rispetto a quelle disposte ai sensi del medesimo art. 2», ovvero, «nei soli casi e nel rispetto dei criteri previsti dai citati decreti e d'intesa con il Ministro della salute, anche ampliative» e comunque in relazione all'andamento della situazione epidemiologica sul territorio, accertato secondo i criteri stabiliti con il citato decreto del Ministro della salute 30 aprile 2020.



Ogni intervento sia statale sia regionale sia provinciale dovrà comunque ispirarsi al principio costituzionale di leale collaborazione. Per quanto riguarda l'intervento statale, ciò è espressamente previsto dall'art. 2, comma 1, del citato decreto-legge n. 19 del 2020, allorché consente che i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri siano adottati a condizione che siano «sentiti» i presidenti delle regioni interessate, al fine di prendere in considerazione le istanze e le esigenze del livello di governo regionale/provinciale nella fase di adozione del provvedimento statale, finalizzato, come detto, a garantire la coerente e unitaria gestione dell'emergenza sanitaria in corso. E ciò vale, reciprocamente, anche per gli interventi regionali.

Nel momento in cui l'esercizio di tali poteri venga a intrecciarsi con indiscutibili competenze statali, in virtù della costante giurisprudenza della Corte, diviene obbligo della stessa regione attenersi al principio di leale cooperazione, e condividere con lo Stato gli interventi che intenda adottare.

Inoltre, non è superfluo rammentare, anche alla luce delle considerazioni sopra addotte, che non si rinviene nello Statuto di autonomia la competenza legislativa a emanare una legge regionale in deroga alla normativa statale vigente «emergenziale» sopra richiamata né, tantomeno, si rinviene nella norma di attuazione, adottata all'esito dello speciale procedimento e con la particolare forza normativa prevista dallo Statuto medesimo, che prevede espressamente che resta in capo allo Stato la competenza in materia di «profilassi internazionale», come di seguito riportato.

La legge 16 maggio 1978, n. 196 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Valle d'Aosta.) prevede, infatti all'art. 35 che «(f)ermo restando quanto disposto dal decreto-legge 8 luglio 1974, n. 264, convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 1974, n. 386, tutte le finzioni amministrative già di competenza degli organi centrali o periferici dello Stato in materia di igiene, sanità, assistenza ospedaliera e assistenza profilattica, concernenti il territorio della Valle d'Aosta, sono esercitate - in attuazione dell'art. 4, comma primo, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, in relazione all'art. 3, lettera l), della legge costituzionale medesima - dalla Regione Valle d'Aosta. A tal fine, le funzioni anzidette, ancora esercitate da organi statali, sono trasferite alla Regione Valle d'Aosta, con le sole eccezioni di cui all'articolo seguente» e, all'articolo seguente (art. 36), che «(r)estano ferme le competenze degli organi statali in ordine: 1) ai rapporti internazionali in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera, ivi compresa la profilassi internazionale».

Nessuna possibilità di deroga può, dunque, essere fatta risalire all'autonomia speciale riconosciuta alla Regione Valle d'Aosta, dovendosi piuttosto affermare la sicura prevalenza delle disposizioni contenute nei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri adottati ai sensi dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 2020, i cui effetti non potevano essere incisi da previsioni di leggi della Regione Valle d'Aosta.

Con il provvedimento in esame, invece, la Regione Valle d'Aosta cristallizza con legge, in deroga alla citata disciplina statale, una situazione che, in caso di aumento del contagio, non potrebbe essere modificata neanche dal legislatore statale - unico soggetto legittimato, per i motivi sopra esposti, a disciplinare la materia in esame - in ragione della specialità della legge regionale che, nelle intenzioni della regione, resterebbe comunque, nel territorio valdostano, la fonte regolatrice dei rapporti che ne formano oggetto.

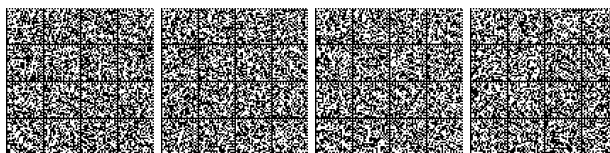
La legge regionale eccede, pertanto, manifestamente dalle competenze attribuite alla regione e invade ambiti riservati alla potestà legislativa dello Stato.

Non si intende negare, con ciò, ogni possibilità per la regione di intervenire mediante proprie misure, ma occorre ribadire che tale intervento, in difetto di un titolo di competenza legislativa, può avvenire esclusivamente in via amministrativa, negli ambiti e con le modalità appositamente stabiliti dalla disciplina primaria statale.

Al riguardo, non è irrilevante rimarcare ancora una volta che l'azione del Governo è stata improntata, nella gestione dell'emergenza sanitaria, ad assicurare il dialogo interistituzionale e la partecipazione delle regioni e delle province autonome nella definizione delle misure. È stato inoltre allocato al livello dei predetti Enti l'esercizio di fondamentali competenze amministrative, da assumere però nella cornice della disciplina nazionale. Significative, in questo senso, come già evidenziato, le previsioni dell'art. 2, del decreto-legge n. 19 del 2020, che prevede il coinvolgimento delle regioni in vista dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri finalizzati all'attuazione delle misure di contenimento, nonché la riserva alle regioni o alla Conferenza delle regioni e delle province autonome dell'adozione - in via amministrativa - dei «protocolli o linee guida idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nelle attività economiche, produttive e sociali» (v. art. 1, comma 14, del decreto-legge n. 33 del 2020).

Con la promulgazione della legge in esame, invece, la Regione Valle d'Aosta, anticipando la ripresa graduale di varie attività (e cristallizzandone la disciplina anche a fronte di futuri, e in ipotesi più restrittivi, interventi statali), interviene in totale autonomia, prescindendo dalla necessaria collaborazione interistituzionale.

In altre parole, utilizzando lo strumento giuridico della legge regionale, la regione detta unilateralmente, con un provvedimento che ha efficacia prolungata nel tempo e che può essere modificato solo mediante l'emanazione di una successiva legge regionale, le misure volte alla ripresa delle varie attività, ponendosi in tal modo in contrasto con la disciplina statale vigente alla data di entrata in vigore della legge regionale — decreto-legge n. 19 del 2020, decreto-



legge n. 33 del 2020, decreto-legge n. 125 del 2020 e decreto-legge n. 158 del 2020 e decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 dicembre 2020 — che costituiscono l'esplicazione dei principi costituzionali sopra riportati, e che consentono alle regioni e alle province autonome di intervenire in materia solo con provvedimenti amministrativi, al ricorrere di determinate condizioni e nelle more di un successivo intervento statale.

Quanto sin qui esposto in ordine alla distribuzione delle competenze assume, evidentemente, rilievo decisivo e assorbente.

È però opportuno di seguito indicare, alla luce delle considerazioni sopra esposte, i profili di contrasto — ciascuno suscettibile anche di autonoma considerazione — tra le singole disposizioni della legge regionale in esame e i principi costituzionali sopra elencati, le prescrizioni dei decreti legge n. 19 del 2020, n. 33 del 2020, n. 125 del 2020, n. 158 del 2020 e quelle del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 dicembre 2020, finalizzati, come detto, a garantire la coerente e unitaria gestione dell'emergenza sanitaria in corso, completando e attuando, come previsto dal menzionato decreto-legge n. 19 del 2020, in base al principio di sussidiarietà, le misure volte a fronteggiare l'emergenza COVID-19.

Per le motivazioni sopra addotte, sono in particolare da censurare — anche, quindi, per i profili sostanziali, oltre che per l'invasione di competenze statali — le seguenti specifiche disposizioni:

1) l'art. 2, comma 4, che esonera dall'obbligo di utilizzare dispositivi di protezione individuale le persone «che si trovino in particolari condizioni psicofisiche». Trattasi, a ben vedere, di una formulazione particolarmente ampia, non in linea con quanto previsto dall'art. 1, comma 1, lettera *c*), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 dicembre 2020, che — nel disporre l'esonero dall'obbligo di cui trattasi — fa specifico e circostanziato riferimento ai soggetti con patologie o disabilità incompatibili con l'uso della mascherina, nonché a coloro che per interagire con i predetti versino nella stessa incompatibilità. Lo stesso comma, inoltre, quando stabilisce che «restano ferme le misure previste dai protocolli vigenti in materia, modificabili dalla Giunta regionale in ragione dell'andamento epidemiologico» si pone in contrasto con la normativa statale vigente sopra richiamata;

2) i commi 6 e 7 dell'art. 2, che omettono di precisare che le attività in questione possono svolgersi nel rispetto dei limiti «spaziali» definiti dall'art. 2, comma 4, lettera *b*) del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 dicembre 2020, il quale, per la zona «arancione», dispone il divieto di ogni spostamento con mezzi di trasporto pubblici o privati, in un comune diverso da quello di residenza, domicilio o abitazione, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di studio, per motivi di salute, per situazioni di necessità o per svolgere attività o usufruire di servizi non sospesi e non disponibili in tale comune. Lo stesso comma, inoltre, quando stabilisce che «(f)anno eccezione gli eventi e le manifestazioni determinati con ordinanza del Presidente della regione» si pone in contrasto con la normativa statale vigente sopra richiamata;

3) il comma 9 del medesimo art. 2, laddove prevede che «(p)er tutto il periodo dello stato di emergenza, relativamente ad eventi o manifestazioni pubbliche, si seguono le disposizioni emergenziali. Fanno eccezione gli eventi e le manifestazioni determinati con ordinanza del Presidente della regione, nonché gli eventi ecclesiastici o religiosi, che si svolgono nel rispetto delle norme di sicurezza determinate con ordinanza del Presidente della regione», risultando così non in linea con quanto sul punto previsto dalla lettera *n*) dell'art. 1, comma 10, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 dicembre 2020, che vieta, senza eccezioni, le sagre, le fiere di qualunque genere e gli altri analoghi eventi, con la lettera *o*) del medesimo comma, che analogamente prevede la sospensione di convegni, congressi e altri eventi, a eccezione di quelli che si svolgono con modalità a distanza, nonché con le lettere *p*) e *q*), che nell'imporre il rispetto di puntuali misure per l'accesso ai luoghi di culto e l'esercizio delle funzioni religiose con la partecipazione di persone, non prevedono la possibilità che siano disposte particolari eccezioni con ordinanze regionali. Lo stesso comma, inoltre, quando stabilisce che «(f)anno eccezione gli eventi e le manifestazioni determinati con ordinanza del Presidente della regione» si pone in contrasto con la normativa statale vigente sopra richiamata;

4) il comma 11 dello stesso art. 2, che dispone la totale riapertura delle attività commerciali al dettaglio alla sola condizione che «che sia possibile garantire il rispetto delle misure di sicurezza di cui al comma 10» ossia la distanza interpersonale. Tale disposizione si pone in contrasto con l'art. 1, comma 10, lettera *ff*), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 dicembre 2020, il quale richiede condizioni ulteriori rispetto al mantenimento della distanza interpersonale, dovendosi assicurarsi che gli ingressi avvengano in modo dilazionato e che venga impedito di sostare all'interno dei locali più del tempo necessario all'acquisto dei beni. Inoltre, le attività aperte devono rispettare i protocolli o le linee guida idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o in ambiti analoghi, comprese le misure di cui agli allegati 9 e 11 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, relativi rispettivamente al «Commercio al dettaglio» e alle «Misure per gli esercizi commerciali». Peraltro, il comma in esame, nel disporre la piena riapertura delle attività di cui trattasi omette di specificare che, nelle giornate festive e prefestive, sono chiusi gli esercizi commerciali presenti all'interno di mercati e centri commerciali, gallerie commerciali, parchi commerciali e altre strutture ad essi assimilabili, a eccezione delle farmacie, parafarmacie, presidi sanitari, punti vendita di generi alimentari, di prodotti agricoli e florovivaistici, tabacchi ed edicole;





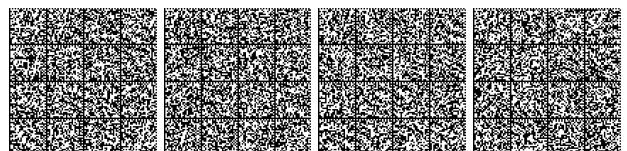
5) ancora, il comma 12 dell'art. 2, che, nel disporre la riapertura dei servizi alla persona e agli altri settori dei servizi, richiama come unica condizione il rispetto delle misure di sicurezza della distanza interpersonale, omette il rinvio alle regole di igiene e prevenzione dettate nei protocolli nazionali, in contrasto con l'art. 1, comma 10, lettera *ii*) del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 dicembre 2020 e nella misura in cui si ritengano ricomprese nella disposizione anche palestre e piscine si pone in contrasto con l'art. 1, comma 10, lettera *f*) del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che dispone la sospensione delle «attività di palestre, piscine, centri natatori, centri benessere, centri termali»;

6) l'art. 2, comma 13, che stabilisce che «(a) decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge i servizi di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande possono svolgere regolare attività, a condizione che sia possibile garantire il rispetto delle misure di sicurezza di cui al comma 10». Tale disposizione si pone in contrasto con la disposizione dell'art. 2, comma 4, lettera *c*) del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 dicembre 2020, la quale stabilisce che «sono sospese le attività dei servizi di ristorazione (fra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie), a esclusione delle mense e del catering continuativo su base contrattuale a condizione che vengano rispettati i protocolli o le linee guida diretti a prevenire o contenere il contagio. Resta consentita la sola ristorazione con consegna a domicilio nel rispetto delle norme igienico sanitarie sia per l'attività di confezionamento che di trasporto, nonché fino alle ore 22,00 la ristorazione con asporto, con divieto di consumazione sul posto o nelle adiacenze. Restano comunque aperti gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande siti nelle aree di servizio e rifornimento carburante situate lungo le autostrade, gli itinerari europei E45 e E55, negli ospedali, negli aeroporti, nei porti e negli interporti, con obbligo di assicurare in ogni caso il rispetto della distanza interpersonale di almeno un metro»;

7) l'art. 2, comma 14, poiché prevede che «(a) decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge le attività artistiche e culturali, compresi i musei, le biblioteche e i centri giovanili, possono svolgere regolare attività, a condizione che sia possibile garantire il rispetto delle misure di sicurezza di cui al comma 10», ponendosi così in contrasto con la disposizione dell'art. 1, comma 10, lettera *r*) del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 dicembre 2020, la quale stabilisce che «(s)ono sospesi le mostre e i servizi di apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura di cui all'art. 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ad eccezione delle biblioteche dove i relativi servizi sono offerti su prenotazione e degli archivi, fermo restando il rispetto delle misure di contenimento dell'emergenza epidemica». A tale riguardo, vale evidenziare che l'art. 1, comma 2, lettera *a*), della legge 12 giugno 1990, n. 146, qualifica espressamente come servizio pubblico essenziale «l'apertura al pubblico regolamentata di musei e altri istituti e luoghi della cultura, di cui all'art. 101, comma 3, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42». Rientra, conseguentemente, nella potestà legislativa esclusiva dello Stato anche la potestà di dettare le scelte fondamentali inerenti all'erogazione del predetto servizio pubblico essenziale, inclusa la relativa sospensione, in una situazione di emergenza sanitaria estesa all'intero territorio nazionale;

8) l'art. 2, comma 15, che prevede che «(a) decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge le strutture ricettive ubicate sul territorio regionale e le attività turistiche possono svolgere regolare attività, a condizione che sia possibile garantire il rispetto delle misure di sicurezza di cui al comma 10» e contrasta, pertanto, con l'art. 1, comma 10, lettera *pp*), decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 dicembre 2020, in quanto omette di richiamare il rispetto dei protocolli e delle linee guida adottati dalle regioni o dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome, idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio;

9) l'art. 2, comma 16, il quale stabilisce che «(a) decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge possono svolgere regolare attività gli impianti a fune ad uso sportivo o turistico-ricreativo, a condizione che sia possibile garantire il rispetto delle misure di sicurezza di cui ai protocolli di sicurezza vigenti». Tale norma si pone in contrasto con l'art. 1, comma 10, lettera *oo*), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 dicembre 2020, che dispone «(s)ono chiusi gli impianti nei comprensori sciistici; gli stessi possono essere utilizzati solo da parte di atleti professionisti e non professionisti, riconosciuti di interesse nazionale dal Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), dal Comitato italiano paralimpico (CIP) e/o dalle rispettive federazioni per permettere la preparazione finalizzata allo svolgimento di competizioni sportive nazionali e internazionali o lo svolgimento di tali competizioni. A partire dal 7 gennaio 2021, gli impianti sono aperti agli sciatori amatoriali solo subordinatamente all'adozione di apposite linee guida da parte della Conferenza delle regioni e delle province autonome e validate dal Comitato tecnico-scientifico, rivolte a evitare aggregazioni di persone e, in genere, assembramenti». La *ratio* sottesa alla chiusura degli «impianti nei comprensori sciistici», ai sensi del citato art. 1, comma 10, lettera *oo*), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 dicembre 2020 è, infatti, quella di evitare che vi siano luoghi, come gli impianti di sci, caratterizzati, soprattutto con l'inizio della stagione invernale, da eccezionale aggregazione di persone e potenziali occasioni di assembramento, foriere della diffusione del virus Sars-Cov-2. Peraltro, la riapertura, a partire dal 7 gennaio 2021, dei suddetti impianti agli sciatori amatoriali, come previsto dal decreto-





legge n. 125 del 2020, è condizionata all'adozione di linee guida da parte della Conferenza delle regioni e delle province autonome, validate dal Comitato tecnico-scientifico. Pertanto, il predetto art. 2, comma 16, nel consentire il regolare svolgimento delle attività degli impianti a fune anteriormente al 7 gennaio 2020, necessariamente non può tener in debito conto dei contenuti delle predette linee guida con conseguente violazione del principio di leale collaborazione, principio interpretativo generale delle norme sul riparto di competenza e delle relazioni istituzionali fra Stato e regioni (così, Corte costituzionale sentenze n. 341 del 1996 e n. 242 del 1997);

10) l'art. 2, comma 18, che prevede che «(p)er i servizi educativi per l'infanzia, le attività formative delle scuole dell'infanzia, le attività didattiche delle scuole di ogni ordine e grado, nonché le istituzioni di formazione superiore, comprese le università e le istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica, i corsi professionali, master, corsi per le professioni sanitarie e le università per anziani, nonché i corsi professionali e le attività formative svolte da altri enti pubblici, anche territoriali e locali e da soggetti privati, o altri analoghi corsi, attività formative o prove di esame, e per i viaggi d'istruzione, le iniziative di scambio o gemellaggio, le visite guidate e le uscite didattiche comunque denominate, programmate dalle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado sia sul territorio nazionale sia all'estero, si applica la normativa statale emergenziale in vigore, fatti salvi ulteriori interventi normativi regionali». Tale disposizione contrasta con l'art. 1, comma 10, lettera *s*) del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 dicembre 2020, che disciplina la materia nella parte in cui demanda a «ulteriori interventi normativi regionali» la disciplina della stessa, sembrando ammettersi una deroga anche «ampliativa» alle disposizioni statali vigenti in materia di servizi educativi per l'infanzia, scuola e università;

11) l'art. 2, comma 20, il quale prevede che «l'assessore regionale competente alla mobilità e ai trasporti può disporre la programmazione del servizio erogato dalle aziende del trasporto pubblico locale, anche non di linea, finalizzata alla modulazione dei servizi in relazione agli interventi sanitari necessari per contenere l'emergenza SARS-COV-2 sulla base delle effettive esigenze e al solo fine di assicurare i servizi minimi essenziali, la cui erogazione deve, comunque, essere modulata in modo tale da evitare il sovraffollamento dei mezzi di trasporto nelle fasce orarie della giornata in cui si registra la maggiore presenza di utenti. Per le misure in materia di trasporto pubblico di linea si applica la normativa statale emergenziale in vigore e le eventuali prescrizioni ulteriori fissate dal Presidente della regione, di concerto con l'assessore regionale competente alla mobilità e ai trasporti». Tale disposizione contrasta con l'art. 1, comma 10, lettera *mm*) del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 dicembre 2020 che disciplina la materia e — nella parte in cui demanda a «eventuali prescrizioni ulteriori fissate dal Presidente della regione, di concerto con l'assessore regionale competente alla mobilità e ai trasporti» — non rispetta le disposizioni di cui all'art. 3, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 e all'art. 1, commi 16 e 16-*bis* del decreto-legge n. 33 del 2020, che permettono alle regioni di introdurre soltanto misure più restrittive nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (adottati ai sensi degli articoli 1 e 2 del decreto-legge n. 19 del 2020) o ampliative ma nei soli casi e con i criteri previsti dai citati decreti e previa intesa con il Ministro della salute;

12) l'art. 2, comma 21, laddove dispone che «in relazione alle misure previste dalla presente legge i sindaci, nell'ambito delle proprie competenze, possono adottare misure ulteriori e più restrittive, in ragione delle situazioni di rischio rilevate. I sindaci individuano nel territorio di loro competenza i luoghi di potenziali assembramenti e predispongono adeguate misure per evitarli». La formulazione della disposizione appare eccessivamente generica e suscettibile di essere interpretata nel senso della attribuzione ai sindaci di un generale potere di deroga della normativa, statale e regionale, in materia di contenimento del contagio da COVID-19, in contrasto con quanto previsto, in particolare, dall'art. 3 del decreto-legge n. 19/2020. Una siffatta lettura del testo condurrebbe a ritenerne la illegittimità per violazione:

della competenza statale in materia di profilassi internazionale e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *m*) e *q*), e terzo comma della Costituzione;

dei principi di sussidiarietà e adeguatezza di cui all'art. 118, primo comma della Costituzione;

del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni.

Considerato che, a fronte della cennata competenza esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale, l'autonomia speciale della Regione Valle d'Aosta in materia sanitaria deve considerarsi cedevole (*cf.* Corte costituzionale, 15 dicembre 2016, n. 270), il potere d'intervento dei sindaci non può che essere circoscritto all'ambito loro assegnato dalla vigente normativa nazionale, compatibilmente con le specifiche disposizioni eccezionali dettate per l'emergenza epidemiologica da COVID-19;

13) il comma 22 dell'art. 2, - stabilendo che «(q)ualora a livello nazionale siano previste mitigazioni delle misure di contrasto alla diffusione del virus, queste possono essere recepite con ordinanza del presidente della regione» - e l'art. 4, rubricato «Gestione dell'emergenza sul territorio regionale», introducono un sistema di gestione dell'epidemia parallelo a quello delineato dalle norme statali, e pertanto, contrastano con gli articoli 1, 2 e 3 del decreto-legge



25 marzo 2020, n. 19 e art. 1, commi 16 e 16-bis del decreto-legge n. 33 del 2020, che - come si è visto - permettono alle regioni di introdurre soltanto misure più restrittive nelle more dell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (adottati ai sensi degli articoli 1 e 2 del decreto-legge n. 19 del 2020) o ampliative ma nei soli casi e con i criteri previsti dai citati decreti e previa intesa con il Ministro della salute;

14) L'art. 2, comma 24, che attribuisce al presidente della regione, in caso di necessità inerenti l'andamento dell'emergenza sanitaria, la competenza a sospendere le attività di cui ai commi da 11 a 19 del medesimo articolo e tra queste sono ricomprese sia lo svolgimento dell'attività degli impianti a fune (comma 16), sia lo svolgimento degli esami di idoneità per la patente di guida teorici e pratici (comma 19) di cui all'art. 121 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285. Al riguardo, va evidenziato che l'art. 1, comma 10, lettera s) del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 dicembre 2020 disciplina l'espletamento delle prove teoriche e pratiche da parte degli uffici della motorizzazione civile e delle autoscuole per il conseguimento e la revisione delle patenti di guida, consentendole. Il successivo art. 3, comma 4, lettera l) del suddetto decreto del Presidente del Consiglio dei ministri prevede la sospensione esclusivamente delle prove di verifica delle capacità e dei comportamenti (prove pratiche) e non anche di quelle teoriche per il conseguimento delle patenti di categoria B, B96 e BE nelle aree caratterizzate da uno scenario di massima gravità e da un livello di rischio alto (zone rosse). Tale disposizione, in maniera difforme dalla regolamentazione delle attività stabilite dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 dicembre 2020, consente lo svolgimento degli esami sia pure «nel rispetto delle distanze di sicurezza interpersonali di almeno un metro e previa copertura di naso e bocca» (comma 19 dell'art. 2 della legge regionale in esame), demandando al presidente della regione l'adozione di eventuale provvedimenti di sospensione delle attività, in caso di necessità inerenti all'andamento dell'emergenza sanitaria;

15) L'art. 2, comma 25, che prevede che «le procedure concorsuali pubbliche e private si svolgono qualora sia possibile garantire la distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro e con obbligo di coprirsi naso e bocca». La disposizione si pone in contrasto con la disposizione dell'art. 1, comma 10, lettera z) del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 dicembre 2020, la quale dispone che «(è) sospeso lo svolgimento delle prove preselettive e scritte delle procedure concorsuali pubbliche e private e di quelle di abilitazione all'esercizio delle professioni, a esclusione dei casi in cui la valutazione dei candidati sia effettuata esclusivamente su basi curricolari ovvero in modalità telematica, nonché ad esclusione dei concorsi per il personale del servizio sanitario nazionale, ivi compresi, ove richiesti, gli esami di Stato e di abilitazione all'esercizio della professione di medico chirurgo e di quelli per il personale della protezione civile, ferma restando l'osservanza delle disposizioni di cui alla direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione n. 1 del 25 febbraio 2020 e degli ulteriori aggiornamenti. Resta ferma la possibilità per le commissioni di procedere alla correzione delle prove scritte con collegamento da remoto».

2) Violazione dell'art. 25, comma secondo, della Costituzione.

L'art. 2, comma 23, della legge regionale stabilisce che «il mancato rispetto delle misure di cui alla presente legge è sanzionato secondo quanto previsto dall'art. 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19)».

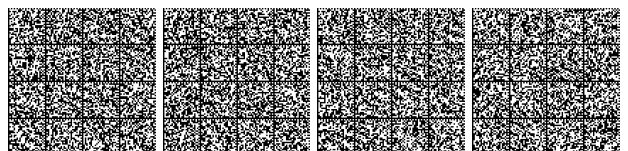
Il citato art. 4 del decreto-legge n. 19 del 2020 presenta una formulazione composita, atteso che contempla sia sanzioni amministrative pecuniarie (comma 1), sia sanzioni accessorie (comma 2: chiusura dell'esercizio o dell'attività commerciale), sia misure a carattere precauzionale (comma 4: chiusura dell'esercizio commerciale nell'immediatezza dell'accertamento). Al comma 8 è, altresì, prevista la depenalizzazione di fattispecie prima considerate reato.

La legge regionale avrebbe, dunque, dovuto perimetrare con sufficiente determinatezza l'ambito delle condotte sanzionate, individuando specificatamente le disposizioni della legge regionale, la cui violazione comporta l'applicazione delle sanzioni, a loro volta individuate, secondo l'esatta tipologia.

Pertanto, la disposizione regionale in esame appare in contrasto - oltre che i parametri di costituzionalità già indicati nel superiore mezzo di ricorso - anche con il principio di legalità di cui all'art. 1 della legge n. 689/1981, con violazione dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione, pacificamente applicabile alla materia dell'illecito amministrativo (*cf.* Corte costituzionale, 7 giugno 2018, n. 121; Cassazione Civ., Sez. II, 25 febbraio 2020, n. 4962);

3) In relazione all'art. 117, comma secondo, lettera h) violazione della potestà esclusiva statale nella materia «ordine pubblico e sicurezza» l'art. 3, comma 1, lettera a), della legge regionale impugnata interferisce con la materia «ordine pubblico e sicurezza», riservata in via esclusiva al legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h) della Costituzione.

In virtù della cennata disposizione è, infatti, costituita, con decreto del presidente della regione, una «Unità di supporto e coordinamento per l'emergenza COVID-19», cui spetta, tra gli altri, il compito di «promuovere il migliore raccordo e le migliori sinergie tra tutti i soggetti interni ed esterni alla regione, quali gli enti locali, le Forze dell'Ordine ed eventuali portatori di interessi».



Sul punto si osserva che, a norma dell'art. 44 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, spetta al presidente della regione, per delegazione del Governo della Repubblica, provvedere «al mantenimento dell'ordine pubblico, secondo le disposizioni del Governo, verso il quale è responsabile, mediante reparti di polizia dello Stato e di polizia locale». È il presidente della regione, infatti, in qualità di Autorità provinciale di pubblica sicurezza, a coordinare ai sensi dell'articolo della legge 1° aprile 1981, n. 121, l'operato delle Forze di polizia, avvalendosi del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Con tale disposizione si andrebbe a incidere sulle competenze riservate in via esclusiva al presidente della regione, atteso che il compito di promuovere il raccordo e le sinergie con le Forze dell'ordine verrebbe a essere posto in capo alla summenzionata Unità di supporto e coordinamento.

#### ISTANZA DI SOSPENSIONE

Quanto ai fondamento del ricorso, si rinvia alle superiori considerazioni, che descrivono l'introduzione di misure ampliative e derogatorie rispetto al quadro regolatorio nazionale, in un contesto di grave e preoccupante innalzamento della curva del contagio, con inevitabile rischio di esternalità negative per l'intero sistema sanitario nazionale.

Le esigenze cautelari emergono, con particolare urgenza, ove si consideri che le disposizioni della legge regionale incidono immediatamente e direttamente su interessi fondamentali, creando un evidente pericolo di pregiudizio grave e irreparabile per i diritti dei cittadini, oltre che per l'ordinamento giuridico della Repubblica: rischi, questi, al ricorrere dei quali l'art. 35 della legge n. 87 del 1953 giustifica l'esercizio, da parte della Corte, del pur eccezionale potere di sospensione cautelare degli effetti della legge.

La legge regionale della Valle d'Aosta n. 11 del 2020 sta già attualmente determinando gravi rischi per la salute pubblica - facendo sì che, nella regione, trovino applicazione misure di contenimento della pandemia diverse e più lievi di quella stabilite dello Stato (cui, invece, spetta inequivocabilmente di stabilirle, in forza dei richiamati titoli competenziali) - e ancor più gravi è suscettibile di determinarne, nella misura in cui le disposizioni da essa previste sono idonee a fare da argine all'applicazione di nuove misure statali che si rendessero necessarie nei prossimi giorni o nelle prossime settimane e che fossero introdotte con nuovi decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o ordinanze ministeriali ovvero anche con legge statale.

Si consideri, al riguardo, che in base a una prima - e sia pur controvertibile - lettura del giudice amministrativo, la perdurante efficacia della legge regionale, ove questa non sia sospesa dalla Corte, preclude la tutela cautelare, quanto meno nella forma urgente e monocratica prevista dall'art. 56 del codice del processo amministrativo, anche nei confronti degli atti attuativi della legge regionale (a meno che le autorità valdostane non vadano addirittura oltre quanto consentito dalla legge regionale).

Ci si riferisce al recentissimo decreto del Presidente del Tribunale amministrativo regionale per la Valle d'Aosta, n. 41 del 18 dicembre 2020, che ha appunto respinto una domanda di tutela cautelare urgente avverso l'ordinanza n. 552/2020 del Presidente della Valle d'Aosta, con le seguenti motivazioni:

«(...) Atteso che, in caso di ricorso alla Corte costituzionale, non fa difetto un rimedio cautelare esperibile in quella sede;

Atteso che l'ordinanza impugnata prescrive limitazioni più stringenti della normativa, verosimilmente di dubbia costituzionalità, di fatto in vigore nella regione;

Atteso il rischio che la sospensione dell'ordinanza gravata ripristini la più ampia e liberale disciplina dettata dalla menzionata legge;

Atteso, infine, che un'eccessiva instabilità di disposizioni in ordine a minute attività di bar e ristoranti cagionerebbe non solo negli esercenti ma anche nella cittadinanza situazioni di crescente sconcerto e disordine nelle quotidiane attività per un periodo del resto brevissimo;

Si reputa non sussistente il presupposto dell'art. 56 c.p.a. nella presente vicenda processuale».

Si vede, quindi, come lo strumento della legge regionale consenta - soprattutto in ragione dei tempi minimi di risposta che richiedono i rimedi giurisdizionali, anche avverso gli atti attuativi della legge - che misure derogatorie e meno rigorose di quelle nazionali conservino efficacia per periodi anche non brevissimi, e comunque certamente idonei a incidere sull'andamento dell'epidemia.



Eventualità, questa, che - nell'assenza di un'efficace e pronta risposta - rischia inoltre di suscitare analoghe iniziative anche da parte di altre regioni, con inevitabile pregiudizio, come detto, per l'integrità dell'ordinamento giuridico della Repubblica e ancor maggiore pericolo di danno alla salute pubblica.

*P. Q. M.*

*Alla stregua di quanto precede si confida che codesta ecc.ma Corte vorrà dichiarare l'illegittimità della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta n. 11 del 2020, previa sospensione in via urgente della sua efficacia.*

*Si produrrà copia autentica della deliberazione del Consiglio dei ministri del 18 dicembre 2020, con l'allegata relazione.*

Roma, 21 dicembre 2020

*Gli Avvocati dello Stato:* COLELLI - FIORENTINO - GALLUZZO

20C00315

N. 183

*Ordinanza del 2 luglio 2020 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Ente Cambiano Società Cooperativa per Azioni, già Banca di Credito Cooperativo di Cambiano Società Cooperativa per Azioni contro Agenzia delle Entrate*

**Banca e istituti di credito - Riforma delle banche di credito cooperativo - Banche di credito cooperativo con patrimonio netto superiore a duecento milioni di euro - Disciplina delle modalità di esercizio dell'opzione c.d. *way out* - Previsione che, in deroga all'art. 150-bis, comma 5, del decreto legislativo n. 385 del 1993, la devoluzione del patrimonio sociale non si produce per le banche di credito cooperativo che, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 18 del 2016, presentino alla Banca d'Italia istanza, anche congiunta, di conferimento delle rispettive aziende bancarie ad una medesima società per azioni, anche di nuova costituzione, autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria e a condizione che la banca istante o, in caso di istanza congiunta, almeno una delle banche istanti possieda, alla data del 31 dicembre 2015, un patrimonio netto superiore a duecento milioni di euro - Previsione che, all'atto del conferimento, la banca di credito cooperativo conferente versa al bilancio dello Stato un importo pari al 20 per cento del patrimonio netto al 31 dicembre 2015.**

- Decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18 (Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio), convertito, con modificazioni, nella legge 8 aprile 2016, n. 49, art. 2, commi 3-bis e 3-ter.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE TRIBUTARIA CIVILE

Composta dagli ill.mi signori magistrati:

- dott. Federico Sorrentino, Presidente;  
dott. Lucio Napolitano, relatore consigliere;  
dott. Francesco Federici, consigliere;  
dott. Luigi D'Orazio, consigliere;  
dott. Luigi Di Paola, consigliere;





Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 15253-2019 proposto da Ente Cambiano Società cooperativa per Azioni in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, viale Liegi 32, presso lo studio dell'avvocato Marcello Clarich, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Pistolesi, Marco Miccinesi giusta delega a margine, ricorrente;

Contro Agenzia delle Entrate in persona del direttore *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi 12, presso l'Avvocatura generale dello Stato, che lo rappresenta e difende, controricorrente;

Avverso la sentenza n. 2245/2018 della Commissione tributaria regionale di Firenze, depositata il 13 dicembre 2018;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 5 novembre 2019 dal consigliere dott. Lucio Napolitano;

Udito il pubblico ministero in persona del sostituto procuratore generale dott. Stanislao De Matteis che ha concluso per il rigetto dei primi nove motivi di ricorso e assorbimento del decimo;

Udito per il ricorrente l'avvocato Miccinesi che ha chiesto l'accoglimento;

Udito per il controricorrente l'avvocato Fiandaca che ha chiesto il rigetto.

#### RILEVATO CHE:

1. L'Ente Cambiano Società cooperativa per Azioni (già Banca di Credito Cooperativo di Cambiano Società cooperativa per Azioni) versò all'erario la somma di euro 54.208.740,00, pari al 20% del patrimonio netto al 31 dicembre 2015, esercitando così l'opzione di cui all'art. 2, comma 3-*bis*, del decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 8 aprile 2016, n. 49, della c.d. way out, ossia la possibilità per le banche di credito cooperativo aventi alla predetta data patrimonio netto superiore a duecento milioni di euro, di conferire l'azienda bancaria ad una società per azioni, anche di nuova costituzione, autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria, modificando il proprio statuto in modo da escludere l'esercizio dell'attività bancaria e mantenendo nel contempo le clausole mutualistiche di cui all'art. 2514 del codice civile, assicurando ai soci servizi funzionali al mantenimento del rapporto con la società per azioni conferitaria di formazione ed informazione sui temi del risparmio e di promozione dei programmi di assistenza.

L'Ente formulò quindi istanza di rimborso sia alla Direzione provinciale di Firenze sia alla Direzione Regionale dell'Agenzia delle Entrate, impugnando di seguito il silenzio-rifiuto formatosi su detta istanza dinanzi alla Commissione tributaria provinciale di Firenze, che rigettò il ricorso.

2. La Commissione tributaria regionale (CTR) della Toscana, con sentenza n. 2245/4/2018, depositata il 13 dicembre 2018, non notificata, respinse a sua volta l'appello proposto dall'Ente, condannandolo altresì al pagamento delle spese di lite.

3. Avverso la sentenza della CTR l'Ente Cambiano ha proposto ricorso per cassazione affidato a dieci motivi, con i quali sono prospettate, tra l'altro (primi tre motivi), diverse questioni afferenti la dedotta incompatibilità della suddetta disciplina normativa con il diritto primario e secondario dell'Unione Europea, con richiesta, in via gradata all'istanza di disapplicazione della normativa suddetta nella parte in cui subordina l'esercizio della succitata opzione al versamento dell'imposta sopra indicata, di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione Europea, nonché di sollevare questione di legittimità costituzionale (motivi da quattro ad otto), in relazione agli articoli 3, 42, 45, 53 della Costituzione, nonché all'art. 1 del Protocollo n. 1 addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo in tema di protezione della proprietà (quarto motivo), nonché in relazione agli articoli 45, 47 e 77 della Costituzione (quinto motivo), agli articoli 41 della Costituzione e 16 della Carta dei diritti 41 e 117 della Costituzione a presidio del principio della libera concorrenza (settimo e ottavo motivo).

L'Agenzia delle Entrate resiste con controricorso. Entrambe le parti hanno depositato memoria ex art. 378 del codice di procedura civile.

#### CONSIDERATO CHE:

1. Con il primo motivo l'ente ricorrente denuncia «violazione e/o falsa applicazione dei principi europei di libera concorrenza e di salvaguardia del mercato, consacrati negli articoli 101, 102, 120 e 173 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea» (di seguito, ove non virgolettato, TFUE), in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, del codice di procedura civile, nella parte in cui la CTR ha ritenuto legittima l'imposizione in oggetto, sebbene la c.d. way out per



le banche di credito cooperativo dotate d'ingente patrimonio che non avessero inteso prestare adesione a gruppo cooperativo bancario prevedesse il conferimento dell'azienda bancaria in società per azioni anche di nuova costituzione, permanendo, in capo alla conferente, pur a seguito delle conseguenti variazioni statutarie regolarmente approvate, la finalità mutualistica da svolgere anche attraverso il pacchetto azionario conseguito mediante l'anzidetto conferimento; con ciò, dunque, ledendo in primo luogo la normativa primaria unionale di cui in rubrica a tutela dei principi di libera concorrenza e salvaguardia del mercato.

2. Con il secondo motivo l'Ente Cambiano lamenta «violazione e/o falsa applicazione del principio di libera circolazione dei capitali, di cui all'art. 63 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, meglio specificato dalla Direttiva 2008/7/CE del 12 febbraio 2008, “concernente le imposte indirette sulla raccolta di capitali”, che recepisce la Direttiva 69/335/CEE del 17 luglio 1969, la quale afferma, salve le eccezioni di cui all'art. 6 (già art. 12 della Direttiva n. 69 cit.), non ricorrenti nella vicenda in oggetto, la neutralità degli atti di conferimento», in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3 del codice di procedura civile.

Premesso che il legislatore europeo ha fissato nel limite massimo dell'1% del valore reale dei beni di qualsiasi natura conferiti, dedotte le obbligazioni assunte e gli oneri sostenuti dalla società a causa di ciascun conferimento (articoli 3, paragrafo 1, lettera a e c, 8, paragrafo 3 e 11, paragrafo 1, della Direttiva 2008/7/CE) la soglia entro la quale, al ricorrere di alcuni presupposti, le operazioni di conferimento, ove già tassate alla data del 1° gennaio 2006, avrebbero potuto continuare ad essere legittimamente sottoposte ad imposizione da parte degli Stati membri, il ricorrente rileva come tale limite sia stato violato dall'art. 2, comma 3-ter del decreto-legge n. 18/2016, come modificato dalla legge di conversione n. 49/2016, che ha previsto il versamento, da parte della «banca di credito cooperativo conferente», di «un importo pari al venti per cento del patrimonio netto al 31 dicembre 2015, come risultante dal bilancio riferito a tale data, su cui il revisore contabile ha espresso un giudizio senza rilievi»; ciò, nella fattispecie in oggetto, avendo comportato un esborso pari all'ingentissima somma di euro 54.208.740, laddove il valore complessivo dell'azienda bancaria oggetto di conferimento era stato stimato in euro 277.991.902, senza che neppure potesse dirsi ricorrente alcuna delle ipotesi di deroga consentite dall'art. 6 della succitata Direttiva 2008/7/CE, in particolare dovendo escludersi che il tributo imposto potesse costituire diritto «di carattere remunerativo» secondo il suddetto art. 6 della menzionata Direttiva.

Il ricorrente, richiamando in proposito Corte di giustizia CE 13 febbraio 1996, cause riunite C-197/94 e C-252/94, in riferimento all'allora vigente Direttiva 69/335/CEE, osserva ancora che a non diverse conclusioni in punto d'illegittimità dell'imposizione in oggetto sarebbe dovuta pervenire la CTR pur nell'affermazione, da parte del giudice tributario d'appello, della sua natura giuridica quale «imposta straordinaria sul patrimonio», anziché come imposta sui conferimenti, dovendo disapplicarsi la normativa nazionale che, in difetto dei presupposti legittimanti, ponga restrizioni di natura fiscale alla raccolta di capitali da parte della società, risolvendosi in una «tassa di effetto equivalente» a quella vietata dall'ordinamento europeo; ciò in quanto la normativa nazionale ha individuato esclusivamente nel conferimento dell'azienda bancaria nella nuova società per azioni conferitaria la causa dell'imposizione per evitare di dover sottostare al sacrificio della devoluzione dell'intero patrimonio ai fondi mutualistici.

3. Con il terzo motivo il ricorrente denuncia, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3 del codice di procedura civile, «Violazione e/o falsa applicazione della Direttiva 2009/133/CEE del 19 ottobre 2009, “relativa al regime fiscale comune da applicare ... ai conferimenti d'attivo ... concernenti società di Stati membri diversi”» estesa dall'art. 176 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986 (TUIR), onde evitare “discriminazioni alla rovescia”, anche ai conferimenti d'azienda “domestici”, i quali devono essere sottoposti dagli ordinamenti nazionali ad un ordinario regime di neutralità fiscale, stante il rilievo meramente organizzativo di tali operazioni, salvo il caso, non ricorrente nella fattispecie, in cui, previo versamento di un'imposta sostitutiva, il contribuente, del tutto liberamente, si avvalga della possibilità di riallineare i valori fiscali dei cespiti conferiti con quelli contabili».

Il ricorrente lamenta come nella fattispecie la decisione impugnata abbia erroneamente ritenuto la legittimità dell'imposizione straordinaria sul patrimonio, di entità peraltro assai elevata, in dipendenza di una scelta legittima e costituzionalmente tutelata in punto di forma e di organizzazione dell'attività economica, scelta da sempre considerata neutra, sul piano fiscale, salvo il caso, qui non ricorrente, in cui all'interessato si consenta di aggiornare i valori fiscali del compendio aziendale conferito, assoggettando ad imposizione le plusvalenze latenti.

4. Con il quarto motivo il ricorrente denuncia, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3 del codice di procedura civile, «Violazione e/o falsa applicazione degli articoli 3, 42, 45, 47 e 53 della Costituzione, nonché dell'art. 1 del Protocollo n. 1 addizionale alla CEDU, in tema di “protezione della proprietà”, stante la palese arbitrarietà dell'imposizione controversa, che ha conculcato, in assenza di qualunque plausibile giustificazione, e in netta violazione del principio di non discriminazione, oltre che di proporzionalità, il patrimonio dell'ente cooperativo», difettando qualsivoglia espressione di capacità contributiva.



Il ricorrente lamenta che la sentenza impugnata abbia disatteso le questioni di legittimità costituzionale prospettate nel giudizio di merito in relazione ai succitati parametri, con affermazioni apodittiche, intimamente contraddittorie ed incompatibili col quadro richiamato dei valori costituzionali e convenzionali.

Ciò per un verso laddove la CTR ha escluso che possa ipotizzarsi la lesione del principio di eguaglianza, «risultando la disciplina l'effetto di scelte discrezionali e legittime del legislatore nella valutazione del bilanciamento con altri principi costituzionali quali la tutela del risparmio, anche in considerazione del regime di maggior favore fiscale del quale le cooperative avevano goduto»; per altro verso affermando che «alla valutazione giuridica» della Commissione «deve [...] restare estranea ogni considerazione circa le ricadute economiche del versamento».

Il ricorrente lamenta al riguardo che la CTR abbia ommesso di considerare che l'intrinseca irragionevolezza della disposizione, come conseguita alla modificazione apportata in sede di legge di conversione, era da cogliersi in relazione alla stessa *ratio* della riforma del sistema delle banche di credito cooperativo, rendendo peraltro lo Stato, in assenza dell'espressione di alcuna specifica ragione di solidarietà, beneficiario di un introito che non poteva giustificarsi in relazione al regime delle agevolazioni fiscali di cui aveva goduto l'allora banca di credito cooperativo, atteso che, a seguito del conferimento dell'azienda bancaria nella nuova società per azioni e delle conseguenti necessarie modifiche statutarie, permanevano le finalità mutualistiche prevalenti in relazione al godimento delle azioni percepite dalla conferitaria.

La pretesa volontarietà dell'adesione al meccanismo della c.d. way out non poteva poi, secondo il ricorrente, portare ad escludere che nella fattispecie si fosse in presenza di un vero e proprio fenomeno espropriativo, stante l'alternativa, in assenza del versamento dell'imposta, della perdita dell'intero patrimonio.

5. Con il quinto motivo il ricorrente censura ancora, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3 del codice di procedura civile, la sentenza impugnata, con riferimento alla prima parte della motivazione come riportata nel paragrafo precedente, con la quale la CTR ha disatteso le questioni di legittimità costituzionale prospettate in relazione agli articoli 45 e 47 della Costituzione, rilevando come la CTR abbia ommesso di rilevare che il prelievo in oggetto ha, da un lato, depauperato le «riserve indivisibili» dell'Ente cooperativo, recando un evidente pregiudizio ai valori della cooperazione e della mutualità e, dall'altro, non ha tutelato il risparmio, risultandone indebolito il sistema del credito cooperativo; evidenziandosi, ancora, a giudizio del ricorrente, un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale della disposizione in esame per contrasto con l'art. 77 della Costituzione, anche alla stregua delle disposizioni a tutela del contribuente, di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212, il cui art. 4, segnatamente, prevede che non si possa disporre con decreto-legge l'istituzione di nuovi tributi.

6. Con il sesto motivo l'Ente ricorrente denuncia, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3 del codice di procedura civile, «Violazione e/o falsa applicazione degli articoli 41 della Costituzione e 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (c.d. Carta di Nizza), stante l'inspiegabile *vulnus* determinato dal tributo in contestazione allo svolgimento della libera iniziativa economica da parte dell'Ente cooperativo».

Nel ribadire quanto già sopra osservato a confutazione della tesi esposta dalla CTR in punto di volontarietà dell'adesione a quanto previsto per l'esercizio della c.d. way out, il ricorrente sottolinea come parimenti erroneo debba intendersi l'assunto del giudice tributario d'appello laddove abbia inteso siffatto esercizio come quello proprio di un'opzione fiscale, in realtà insussistente, non essendovi alcuna imposta sostitutiva a regime ordinario, dovendosi piuttosto considerare l'opzione in questione come l'esercizio legittimo di una scelta imprenditoriale che non può essere limitata, ove non in contrasto con l'utilità sociale.

7. Con il settimo motivo il ricorrente denuncia, con riferimento all'art. 360, primo comma, n. 4 del codice di procedura civile, nullità della sentenza per omessa pronuncia, ex art. 112 del codice di procedura civile, in relazione alla questione formulata in primo grado e riproposta in appello, relativa all'incompatibilità del tributo controverso, di cui all'art. 2, comma 3-ter, del decreto-legge n. 18/2016, convertito con modificazioni dalla legge n. 49/2016, con le norme costituzionali (articoli 41 e 117 della Costituzione) che presidiano la libera concorrenza, nulla avendo statuito al riguardo il collegio di seconde cure.

8. Con l'ottavo motivo analoga questione è riproposta direttamente, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3 del codice di procedura civile, come violazione e/o falsa applicazione delle norme di cui agli articoli 41 e 117 della Costituzione a tutela del principio di libera concorrenza, per l'ipotesi in cui si ritenga che la CTR abbia implicitamente rigettato la relativa eccezione d'illegittimità costituzionale.

9. Con il nono motivo, che può intendersi come riepilogativo di ciascuna delle questioni come prospettate nei precedenti motivi tanto in relazione alla normativa sovranazionale citata quanto agli invocati parametri costituzionali di riferimento adottati, il ricorrente lamenta, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 5 del codice di procedura civile — per l'ipotesi che la CTR abbia inteso esprimere un apprezzamento di fatto circa i riflessi del prelievo in contestazione sul settore del credito cooperativo, nella parte in cui ha affermato che dovesse restare estranea alla propria valutazione giuridica ogni diversa considerazione circa le ricadute economiche del versamento — ommesso esame circa un fatto



decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti, e cioè sulla capacità dell'Ente Cambiano Società cooperativa per Azioni, già Banca di Credito Cooperativo di Cambiano Società per Azioni, di concedere credito, per il tramite della società per azioni conferitaria dell'azienda bancaria, la Banca Cambiano 1884 S.p.A.; fatto che, se correttamente apprezzato alla stregua delle precedenti considerazioni, volte a porre in rilievo il contrasto della disciplina del prelievo in questione tanto con i menzionati principi europei di libera concorrenza e di salvaguardia del mercato, di cui agli articoli 101, 102, 120 e 173 del TFUE, di libera circolazione dei capitali, di cui all'art. 63 del TFUE, del quale costituisce attuazione la Direttiva 2008/7/CE, e con la Direttiva 2009/133/CEE, quanto con gli articoli 3, 41, 42, 43, 45, 53 e 117 della Costituzione, reputando quindi le relative questioni di legittimità costituzionale proposte non manifestamente infondate, avrebbe condotto ad un esito diverso del giudizio.

10. Infine, con il decimo motivo, il ricorrente lamenta, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3 del codice di procedura civile, violazione e/o falsa applicazione dell'art. 15, comma 2, del decreto legislativo n. 546/1992, nella parte in cui la decisione impugnata ha condannato la società appellante al pagamento delle spese di lite, liquidate in euro 50.000,00, quantunque, per l'obiettivo complessità e gravità delle questioni giuridiche controverse, ricorressero senz'altro «gravi ed eccezionali ragioni» per disporre la compensazione delle spese del giudizio.

11. Tra le varie questioni sollevate con i suddetti motivi di ricorso ritiene la Corte di dover accogliere *in primis* alcuni dei dubbi di legittimità costituzionale sollevati dalle richiamate norme in quanto direttamente collidenti con alcuni parametri costituzionali, come di seguito esposti (tenuto anche conto che il contrasto con il diritto dell'Unione Europea viene ipotizzato rispetto a principi o disposizioni di carattere generale, ma non con norme europee dotate di effetto diretto sulla fattispecie, *cf.* Corte costituzionale 14 dicembre 2017, n. 269).

Possono essere dunque trattati congiuntamente i motivi quarto, quinto, sesto ed ottavo con i quali in effetti l'ente ricorrente, censurando la sentenza impugnata nella parte in cui ha disatteso, in via espressa o implicita, le sollevate questioni di legittimità costituzionale, le ripropone in questa sede, formulando, nell'ambito del quinto motivo, per la prima volta in sede di legittimità, un'ulteriore questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 77 della Costituzione.

12. Giova anteporre una premessa comune utile alla disamina dei profili d'illegittimità costituzionale evocati dal ricorrente, che attiene alla ricostruzione della *ratio* sottesa alla riforma delle banche di credito cooperativo, al fine di verificare se la disciplina attuata, segnatamente a seguito delle modifiche apportate in sede di conversione all'originario decreto-legge, risulti coerente con quelli che si pongono come i cardini della riforma stessa; donde l'opportunità di un più puntuale riferimento alla lettera delle disposizioni in esame quali conseguite rispetto all'originario decreto, nel contesto delle modifiche apportate alla disciplina base di riferimento contenuta nel decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di seguito *TUB*), anche in relazione alla normativa civilistica in tema di cooperative a mutualità prevalente.

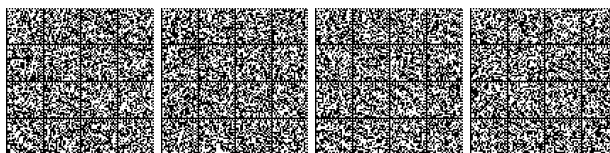
Va sottolineato che la riforma delle banche di credito cooperativo tende al superamento delle criticità proprie della previgente disciplina di settore, afferenti alle debolezze strutturali derivanti sia dal modello di attività (particolarmente esposto all'andamento dell'economia del territorio di riferimento), sia dagli assetti organizzativi e dalle dimensioni ridotte della maggior parte delle banche di credito cooperativo.

Nel riaffermare l'importanza del ruolo della cooperazione di credito a sostegno dell'economia, la riforma ha inteso porre rimedio alle debolezze del modello di governance del credito cooperativo tali da ingenerare rilevanti difficoltà per il settore, rafforzando i patrimoni delle banche di credito cooperativo nella misura necessaria a risolvere eventuali situazioni di crisi, perseguendo l'obiettivo di porre il settore in grado di competere in un contesto europeo caratterizzato da profondi mutamenti sul piano delle regole prudenziali, dell'attività di vigilanza e del livello di concorrenza.

12.1. Da siffatta angolazione non v'è dubbio che lo strumento principale — sì da costituire senz'altro l'opzione privilegiata dal legislatore — per il raggiungimento di detto obiettivo, è stato individuato (secondo quanto previsto dagli articoli 37-*bis* e 37-*ter* del *TUB*, quali inseriti dall'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 18/2016, come convertito dalla legge n. 49/2016) nell'adesione delle banche di credito cooperativo ad un Gruppo bancario cooperativo (di seguito, *GBC*) con al vertice una capogruppo (holding) in forma di società per azioni, con patrimonio minimo di un miliardo di euro, partecipata a maggioranza dalle stesse banche cooperative affiliate e dotata di poteri di direzione e coordinamento delle stesse.

Nel caso dell'adesione al *GBC* la banca affiliata continua ad operare secondo il regime suo proprio, nessuna conseguenza verificandosi sul patrimonio della banca che ha prestato la propria adesione al Gruppo.

12.2. Di contro, per le banche di credito cooperativo autorizzate alla data di entrata in vigore delle disposizioni emanate ai sensi dell'art. 37-*bis* del *TUB*, che non avessero aderito al *GBC*, l'art. 2, comma 3, del decreto-legge n. 18/2016, quale convertito dalla legge n. 49/2016, ha stabilito che le stesse potessero assumere — di là dell'ipotesi di recesso o esclusione da un Gruppo bancario — come prima opzione, la delibera di trasformazione in società per azioni, dovendo altrimenti deliberare la propria liquidazione, nel termine indicato ai commi 1 e 2 del suddetto art. 2.





La conseguenza dell'esercizio dell'opzione di trasformazione in società per azioni è quella della devoluzione del patrimonio sociale ai fondi mutualistici, in virtù di quanto previsto dall'ultimo periodo del terzo comma dell'art. 2 del decreto in esame come modificato in sede di conversione, per effetto del quale «Resta fermo quanto previsto dall'art. 150-bis, comma 5 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, come modificato dal presente decreto».

Senonché proprio la norma da ultimo richiamata ha subito la più rilevante modifica, in sede di legge di conversione, rispetto a quella già apportata dal decreto-legge n. 18/2016, andando ad incidere profondamente sulle modalità di esercizio di quella che è venuta a configurarsi come un'ulteriore opzione, ridisegnando i termini della c.d. way out.

12.3. Prima di soffermarsi su quest'ultima nel suo assetto definitivo, risulta utile premettere il testo dell'art. 150-bis, comma 5, del TUB quale sostituito dall'art. 1, comma 6, lettera b) del decreto-legge n. 18/2016 ante legge di conversione, secondo il quale: «Nei casi di fusione e trasformazione previsti dall'art. 36, nonché di cessione di rapporti giuridici in blocco e scissione da cui risulti una banca costituita in forma di società per azioni, restano fermi gli effetti di devoluzione del patrimonio stabiliti dall'art. 17 della legge 23 dicembre 2000, n. 388. Tali effetti non si producono se la banca di credito cooperativo che effettua le operazioni di cui al periodo precedente ha un patrimonio netto superiore a duecento milioni di euro. In tal caso, le riserve sono affrancate corrispondendo all'erario un'imposta straordinaria pari al venti per cento della loro consistenza».

Nella previsione originaria di detta disposizione si era manifestata apprensione (cfr. audizione parlamentare del Capo del Dipartimento vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia, nel corso dei lavori per la conversione in legge del citato decreto-legge n. 18/2016) sui rischi di demutualizzazione del settore, soprattutto in difetto di previsione di un termine per l'esercizio della relativa opzione, nonché di un riferimento temporale per la valutazione del patrimonio netto della banca di credito cooperativo che, nel deliberare la trasformazione in società per azioni, intendesse conseguire, dietro il versamento dell'imposta straordinaria pari al 20% della consistenza delle riserve, l'affrancamento delle stesse, evitando così l'effetto della devoluzione ai fondi mutualistici. La norma finiva con l'intervenire in un assetto normativo in cui la trasformazione di una banca di credito cooperativo in società per azioni era ammessa solo eccezionalmente (a seguito di fusioni con banche di altra natura autorizzate dalla Banca d'Italia nell'interesse dei creditori e per ragioni di stabilità, secondo l'art. 36 del TUB nella formulazione applicabile *ratione temporis*), non essendo ammesse su base meramente volontaria né la trasformazione in S.p.A. né il passaggio alle cooperative a mutualità non prevalente, e comportando, in ogni caso, tutte le operazioni trasformanti l'obbligo di devolvere l'intero patrimonio ai Fondi mutualistici per la cooperazione ai sensi dell'art. 17 della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

12.4. Detta ultima disposizione, riconosciuta costituzionalmente legittima quale norma d'interpretazione autentica da Corte costituzionale 23 maggio 2008, n. 170, aveva previsto che allo stesso obbligo di devoluzione di cui all'art. 26 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, ratificato, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 1951, n. 302 e di cui all'art. 11, comma 5, della legge 31 gennaio 1992, n. 59, dovessero intendersi soggette le stesse società cooperative e loro consorzi nei casi di fusione e trasformazione (ove non vietati dalla normativa vigente) in enti diversi dalle cooperative per le quali vigono le clausole di cui al citato art. 26, nonché in caso di decadenza dai benefici fiscali.

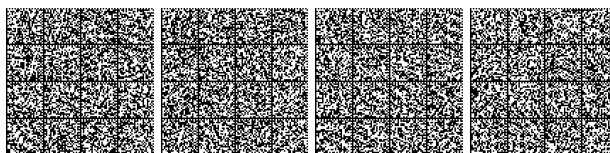
La Corte costituzionale aveva, in particolare, chiarito che la *ratio* del succitato art. 17 della legge n. 388/2000 è quella di «garantire che i benefici conseguiti grazie alle agevolazioni previste per incentivare lo scopo mutualistico non siano destinati allo svolgimento di un'attività priva di tale carattere e, comunque, non siano fatti propri da coloro che ne hanno fruito».

Ulteriori dubbi erano stati espressi sulla ragionevolezza dell'entità del prelievo finalizzato all'affrancamento delle riserve, se rapportato all'incidenza del complesso delle agevolazioni fiscali godute che avevano contribuito alla formazione del patrimonio della banca di credito cooperativo che avesse optato per la trasformazione in società per azioni.

13. Le modifiche apportate in sede di conversione hanno ridisegnato le modalità di esercizio della c.d. way out.

L'ultimo periodo dell'art. 150-bis del TUB come sopra trascritto è stato soppresso dalla legge di conversione, che, per quanto qui rileva, ha aggiunto all'art. 2 del decreto i commi 3-bis, 3-ter e 3-quater, che di seguito si riportano:

«3-bis. In deroga a quanto previsto dall'art. 150-bis, comma 5, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, la devoluzione non si produce per le banche di credito cooperativo che, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, presentino alla Banca d'Italia, ai sensi dell'art. 58 del decreto legislativo n. 385 del 1993, istanza, anche congiunta, di conferimento delle rispettive aziende bancarie ad una medesima società per azioni, anche di nuova costituzione, autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria, purché la banca istante o, in caso di istanza congiunta, almeno una delle banche istanti possieda, alla data del 31 dicembre 2015, un patrimonio netto superiore a duecento milioni di euro, come risultante dal bilancio riferito a tale data, su cui il revisore contabile ha espresso un giudizio senza rilievi.



3-ter. All'atto del conferimento, la banca di credito cooperativo conferente versa al bilancio dello Stato un importo pari al 20 per cento del patrimonio netto al 31 dicembre 2015, come risultante dal bilancio riferito a tale data, su cui il revisore contabile ha espresso un giudizio senza rilievi.

3-quater. A seguito del conferimento, la banca di credito cooperativo conferente, che mantiene le riserve indivisibili al netto del versamento di cui al comma 3-ter, modifica il proprio oggetto sociale per escludere l'esercizio dell'attività bancaria e si obbliga a mantenere le clausole mutualistiche di cui all'art. 2514 del codice civile, nonché ad assicurare ai soci servizi funzionali al mantenimento del rapporto con la società per azioni conferitaria, di formazione e informazione sui temi del risparmio e di promozione di programmi di assistenza. Non spetta ai soci il diritto di recesso previsto dall'art. 2437, primo comma, lettera a) del codice civile. In caso di inosservanza degli obblighi previsti dal presente comma e dai commi 3-bis e 3-ter, il patrimonio della conferente o, a seconda dei casi, della banca di credito cooperativo è devoluto ai sensi dell'art. 17 della legge 23 dicembre 2000, n. 388. In caso di mancato ottenimento delle autorizzazioni indicate al comma 3-bis entro il termine stabilito dal comma 1, la banca di credito cooperativo può chiedere l'adesione a un gruppo cooperativo già costituito entro i successivi novanta giorni. In caso di diniego dell'adesione si applica il comma 3».

14. Dato atto che non rilevano ai fini della presente decisione le ulteriori modifiche apportate all'art. 2 del decreto-legge n. 18/2016, quale convertito, con modificazioni, dalla legge n. 49/2016, dall'art. 11, comma 1, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, a sua volta, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, questa Corte deve dunque verificare entro quali limiti le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 3-ter e 3-quater, quest'ultimo limitatamente all'inciso «al netto del versamento di cui al comma 3-ter, nonché al successivo riferimento al predetto «3-ter», sollevate dalla ricorrente in relazione ai parametri invocati, siano non manifestamente infondate e rilevanti ai fini della decisione.

15. In primo luogo va rilevato che non osta all'esame della questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 77 della Costituzione il fatto che sia stata sollevata per la prima volta in sede di legittimità, ben potendo essa essere rilevata (*cf.* art. 1, legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1) e conseguentemente sollevata (art. 23, terzo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87) anche d'ufficio.

Ritiene la Corte peraltro che essa sia manifestamente infondata, alla stregua della giurisprudenza della Corte costituzionale riguardo al rispetto dei requisiti di necessità e d'urgenza con riferimento all'istituzione di nuovi tributi. Particolare rilievo, al riguardo, di recente, assume Corte costituzionale 21 marzo 2018, n. 99, in sede di sindacato di legittimità costituzionale del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 33 (c.d. riforma delle banche popolari), che ha escluso il profilo d'illegittimità costituzionale posto in relazione ai requisiti di cui alla decretazione d'urgenza, richiamando proprio analogo precedente (Corte costituzionale 20 luglio 2016, n. 287) ed osservando, in relazione all'anzidetta normativa, che essa «non presenta una portata così ampia da caratterizzarsi come una vera e propria riforma del sistema bancario», poiché «per quanto essa incida significativamente su un particolare tipo di azienda di credito, resta pur sempre un intervento settoriale e specifico, non assimilabile dunque a un atto definibile come riforma di sistema».

Analoghe considerazioni, invero, possono essere svolte, *mutatis mutandis*, con riferimento alla disciplina in esame (si veda anche, in tema di rispetto dei requisiti di necessità e d'urgenza riguardo all'istituzione con decreto-legge di nuovi tributi, Corte costituzionale 11 febbraio 2015, n. 10), dovendosi, peraltro, ribadire, in ragione del richiamo di parte ricorrente al principio di cui all'art. 4 della legge n. 212/2000, che le norme del c.d. Statuto del contribuente non hanno, nella gerarchia delle fonti, rango superiore alla legge ordinaria (essendone, invero, ammessa la modifica o la deroga, purché espressa e non a opera di leggi speciali), con la conseguenza che una previsione legislativa che si ponga in contrasto con esse non è suscettibile di disapplicazione, né può essere per ciò solo oggetto di questione di legittimità costituzionale, non potendo le disposizioni dello Statuto fungere direttamente da norme parametro di costituzionalità (*cf.*, tra le altre, Cass. sez. 5, ord. 20 giugno 2018, n. 16227; Cass. sez. 5, ord. 6 settembre 2017, n. 20812; Cass. sez. 5, 9 dicembre 2009, n. 25722).

16. Ugualmente deve ritenersi manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale posta, nell'ambito del quarto motivo, dall'ente ricorrente in relazione all'art. 42 della Costituzione, anche con riferimento all'art. 1 del Protocollo n. 1 addizionale alla CEDU, in tema di protezione della proprietà.

Prima ancora che possa entrarsi nella valutazione dell'entità dell'imposizione come di fatto implicante un sacrificio della proprietà di natura espropriativa, al di fuori dei limiti in cui ciò sia consentito ai sensi del terzo comma dell'art. 42 della Costituzione, deve convenirsi con la sentenza impugnata laddove ha osservato che la volontarietà dell'adesione (alla terza opzione consentita) e del conseguente esborso comporta che non possa attribuirsi al prelievo la paventata natura espropriativa; non altrettanto è a dirsi, invece, in virtù delle considerazioni di seguito espresse, quanto



alla ritenuta manifesta infondatezza della questione posta in relazione all'art. 41 della Costituzione, che va esaminata contestualmente agli altri parametri invocati, ritenendosi superflua, nell'ambito dell'ottavo motivo, l'indicazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, riguardo alla prospettata lesione del principio della tutela della concorrenza (si veda *infra*, par. 20).

17. Ritiene la Corte che possa condividersi la natura, affermata da parte della CTR, del prelievo in oggetto come imposta sul patrimonio netto dell'impresa, ma che ciò solo non sia sufficiente ad escludere i paventati dubbi di legittimità costituzionale della disciplina in esame con riferimento agli articoli 3, 41, 45, 47 e 53 della Costituzione.

Deve escludersi, infatti, che il prelievo colpisca il conferimento dell'azienda bancaria da parte della banca di credito cooperativo nella società per azioni di nuova costituzione, operazione di cui, già in virtù della disciplina nazionale di riferimento (art. 176 del TUIR), è previsto lo svolgimento in regime di neutralità fiscale.

L'elemento essenziale, già evidenziato dalla CTR, che impedisce l'attribuzione al tributo in esame della suddetta natura di imposta sul patrimonio netto dell'impresa, è da cogliere in relazione all'individuazione della base imponibile, rappresentata da una percentuale (pari al 20%) del patrimonio netto, ad una data specifica (31 dicembre 2015), sganciata da quella della cessione dell'azienda bancaria.

18. Tuttavia, non sembra potersi ritenere, come sostenuto dalla difesa erariale, che l'imposizione possa ragionevolmente spiegarsi nella scelta di devoluzione dell'azienda bancaria nella società per azioni di nuova costituzione, per essere l'imposizione stessa bilanciata perché calibrata sulla detassazione degli utili di cui ha fruito la banca di credito cooperativo, attraverso, quindi, un prelievo sul patrimonio netto in ragione della rilevante consistenza quale specifico indice di capacità contributiva (essendosi formato il patrimonio della banca anche grazie alle agevolazioni fiscali godute ex art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601, in relazione alla normativa settoriale di riferimento).

Tale ricostruzione poteva ritenersi in linea con la configurazione del prelievo secondo l'originaria formulazione del decreto-legge n. 18/2016, in cui, come si è innanzi rilevato (par. 12.3.), il relativo versamento si poneva quale strumento per l'affrancamento delle riserve che avrebbero dovuto essere altrimenti devolute ai Fondi mutualistici, venendo, in quel caso, a cessare del tutto, per effetto della volontaria trasformazione in società per azioni, l'ente di credito cooperativo e dunque la finalità di mutualità prevalente.

Ciò non solo si poneva in linea con quanto osservato dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 170/2008, ma, come si è visto, da altro versante poteva invece suscitare dubbi sulla congruità del prelievo se parametrato all'entità delle agevolazioni usufruite, in conseguenza dell'uscita della banca dal settore delle cooperative a mutualità prevalente, una volta assunta la veste lucrativa della società per azioni.

18.1. Detta situazione può ritenersi rovesciata nell'assetto definitivo della riforma quanto a quella che si è definita come terza opzione, in cui l'ente cooperativo persiste, ma, a seguito del conferimento dell'azienda bancaria in società per azioni di nuova costituzione, muta il proprio oggetto sociale, continuando a perseguire la propria prevalente finalità mutualistica attraverso il pacchetto azionario partecipato nella società per azioni di nuova costituzione per effetto del conferimento in essa dell'azienda bancaria, con i relativi limiti nella distribuzione degli utili.

19. Occorre dunque verificare in primo luogo se l'aver conservato il prelievo sul patrimonio netto dell'Ente, pur essendo venuti meno, a seguito della conversione in legge dell'originario decreto, i presupposti a cui era stato riferito, sia coerente con la *ratio* della riforma di settore come sopra delineata sotto il profilo della ragionevolezza della scelta legislativa, in relazione al parametro di cui all'art. 3 della Costituzione, da valutare congiuntamente all'art. 53 della Costituzione (nel senso che la capacità contributiva deve essere informata a criteri di progressività, in quanto specificazione settoriale del più ampio principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale *cf.*, tra le altre, Corte costituzionale 11 ottobre 2012, n. 223; Corte costituzionale ord. 17 luglio 2001, n. 258).

Si è detto che l'opzione dell'adesione della Banca di credito cooperativo a GBC con la nascita di una holding, in forma di società per azioni, partecipata a maggioranza dalle stesse banche di credito cooperativo, è stata finalizzata a porre rimedio all'incapacità della maggior parte delle banche di credito cooperativo, per limiti strutturali prima ancora che organizzativi, di fare affidamento sulla tradizionale risorsa, propria del settore, dell'autofinanziamento per le esigenze di patrimonializzazione.

Di qui la previsione, che si pone come primo pilastro della riforma, della scelta dell'adesione al GBC destinata a favorire la permanenza sul mercato, in regime di libera concorrenza, secondo uno dei principi fondanti dell'Unione Europea, delle banche più esposte in ragione di modesti requisiti patrimoniali, cui peraltro fa da sponda, come secondo pilastro, il perseguimento dell'obiettivo del consolidamento dell'intera struttura di credito cooperativo.





19.1. In relazione a tale ultimo profilo l'assoggettamento della banca di credito cooperativo di grande rilevanza patrimoniale — che voglia percorrere la diversa strada (ritenuta legittima dalla stessa riforma) della c.d. way out — al versamento del tributo nella misura stabilita, in difetto dell'originario presupposto di cui alla formulazione del decreto *ante* legge di conversione, sembra porsi in evidente contrasto con i suddetti parametri costituzionali, atteso che l'ente, attraverso il conferimento dell'azienda bancaria nella società per azioni di nuova costituzione, pur trasformatosi, continua ad operare nel settore della mutualità prevalente attraverso il possesso delle azioni nella società conferitaria partecipata, secondo un *modus operandi* già riconosciuto dall'ordinamento.

19.2. Ritiene dunque la Corte che l'eccezione di legittimità costituzionale delle denunciate disposizioni di legge risulti non manifestamente infondata in relazione agli articoli 3 e 53 della Costituzione, dubitandosi della ragionevolezza dell'imposizione con riferimento alla stessa *ratio* della normativa di riforma di settore delle banche di credito cooperativo in difetto di uno specifico indice di capacità contributiva che giustifichi, peraltro, la destinazione del prelievo alla fiscalità generale e dovendosi, al riguardo, ricordare come la Corte costituzionale abbia chiarito che la «possibilità di imposizioni differenziate deve pur sempre ancorarsi a una adeguata giustificazione obiettiva, la quale deve essere coerentemente proporzionalmente e ragionevolmente tradotta nella struttura dell'imposta» (*cf.* la già citata Corte costituzionale n. 10/2015, in tema di c.d. Robin Tax) — giustificazione che, come si è detto, nella fattispecie pare oggettivamente mancare —.

19.3. Neppure il carattere straordinario del prelievo nell'ambito di una disciplina di carattere transitorio, pertanto, in difetto di alcuna esplicitazione di specifiche esigenze di natura solidaristica che possa legittimarne l'attribuzione alla fiscalità generale, appare sufficiente a riconoscerne la legittimità sotto il profilo della ragionevolezza della scelta del legislatore — ponendosi questa in oggettivo contrasto con la stessa esigenza di consolidamento della struttura del credito cooperativo e colpendo un ente che pur a seguito delle modifiche statutarie, conserva la sua natura di cooperativa a mutualità prevalente cui, anche a livello europeo, viene tradizionalmente riconosciuta una ridotta capacità contributiva (*cf.* CGUE 8 settembre 2011, cause riunite C-78/08 e C-80/08) —.

In proposito occorre ancora rilevare che il precedente di questa Corte (Cass. sez. 5, 12 agosto 2004, n. 15637; in senso conforme anche Cass. sez. 5, 10 dicembre 2009, n. 25872), citato dalla CTR quanto alla legittimità dell'imposta sul patrimonio netto delle imprese istituita dall'art. 1 del decreto-legge 30 settembre 1992, n. 394, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 novembre 1992, n. 461, successivamente abolita dall'art. 36 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 con effetto dal primo gennaio 1998, non pare pertinente nella fattispecie in esame, sia per la diversità dei presupposti delle relative imposizioni, sia per la considerazione che in quella sede se ne è valutata unicamente la compatibilità col diritto secondario dell'Unione, la Direttiva del Consiglio n. 69/335/CEE (modificata nella Direttiva 10 giugno 1985, n. 85/303/CEE) in conformità alla giurisprudenza di riferimento della Corte di giustizia, e non invece, come nella specie, una diretta collisione della norma con parametri costituzionali.

20. Ritiene la Corte che ugualmente debba affermarsi la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale delle norme in oggetto posta dall'ente ricorrente in relazione agli articoli 41, 45 e 47 della Costituzione.

In primo luogo, quanto al principio di libertà dell'iniziativa economica privata di cui al primo comma dell'art. 41 della Costituzione, è noto che la formazione (attraverso le sue diverse tappe) dell'ordinamento sovranazionale dell'odierna Unione Europea, successivamente all'entrata in vigore nel 1948 della Costituzione repubblicana, ha portato ad un'interpretazione evolutiva di detta disposizione, sicché, indipendentemente anche dall'esplicito riferimento in Costituzione al principio della tutela della libera concorrenza oggi contenuto, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione operata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, nell'art. 117, secondo comma, lettera e), norma essenzialmente riferita al riparto della competenza legislativa tra Stato e regioni, si è evidenziato nel citato art. 41 della Costituzione, cui fa oggi riscontro l'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea quanto al riconoscimento della libertà d'impresa, il fondamento costituzionale del principio di tutela della concorrenza e del mercato, che costituisce architrave del diritto dell'Unione Europea (si vedano, in particolare, l'art. 3, terzo comma, del TFUE e gli articoli 101, 102, 120 e 173 del suddetto Trattato), può dirsi univocamente riconosciuto nell'art. 41 della Costituzione, dovendosi rilevare il ruolo fondamentale della clausola generale del rispetto del limite dell'utilità sociale, in ragione della sua elasticità, nel quadro del relativo bilanciamento d'interessi, del limite della tutela del principio di concorrenza.

20.1 Le più recenti decisioni della Corte costituzionale hanno posto in luce che la nozione interna di concorrenza riflette quella posta dall'ordinamento comunitario (così Corte costituzionale 22 luglio 2010, n. 270, par. 8, nel richiamare le precedenti decisioni n. 45 del 12 febbraio 2010, n. 430 del 14 dicembre 2007 e n. 12 del 13 gennaio 2004), ponendosi quindi per l'interprete il problema della concreta valutazione del summenzionato bilanciamento dell'ambito di tutela del suddetto principio con riferimento ad altri valori la cui tutela abbia rilievo costituzionale.

Ritiene questa Corte che, alla stregua di quanto sopra esposto in ordine alla stessa linea ispiratrice della riforma delle banche di credito cooperativo, tesa ad assicurare l'effettivo sviluppo della concorrenza sul mercato unico europeo nel quadro comunque del consolidamento dell'intera struttura del credito cooperativo, nella fattispecie in esame





detto bilanciamento trovi la sua chiave di lettura nel riconoscimento, a livello costituzionale, da parte dell'art. 45, primo comma, della Costituzione, della funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata, dovendo convenirsi con quanto opportunamente rilevato in dottrina, secondo cui sono di utilità sociale quei beni che non solo sono ritenuti tali dal legislatore ma che godono anche e soprattutto di diretta protezione e garanzia in Costituzione.

20.2. Orbene, avendo perso il prelievo, nella stesura delle disposizioni in esame quale seguita alla conversione in legge dell'originario decreto, la funzione di affrancamento, in vista della mera trasformazione dell'ente in società per azioni, delle riserve altrimenti da devolvere ordinariamente ai fondi mutualistici, il permanere dell'imposizione, pur a seguito del conferimento dell'azienda bancaria in società per azioni di nuova costituzione, restando pur sempre l'ente conferente, anche a seguito delle modifiche statutarie approvate, caratterizzato dall'appartenenza al mondo della cooperazione a mutualità prevalente, sembra porsi in diretto contrasto con lo stesso riconoscimento costituzionale della funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata.

In relazione a tale angolazione il dubbio della conformità delle disposizioni in esame agli invocati parametri di cui agli articoli 41 e 45 della Costituzione si alimenta ancor più se si rileva che ad essere colpita dall'imposizione è proprio quella banca dotata di caratteristiche di rilievo patrimoniali tali da assicurare di per sé il rispetto di quei requisiti strutturali tali da garantirne la capacità competitiva sul relativo settore di mercato senza perdere nel contempo lo specifico collegamento col territorio di riferimento, a prescindere quindi dall'adesione al GBC pure ipotizzata dal legislatore come la via maestra della riforma del settore del credito cooperativo.

Non pare, infine, condivisibile l'affermazione del giudice tributario d'appello laddove ha affermato che alla propria valutazione giuridica «deve peraltro restare estranea ogni diversa considerazione circa le ricadute economiche del versamento, che [...] è frutto della volontaria e insindacabile adesione al modulo di riforma alternativo».

Detta affermazione appare, infatti, per un verso, frutto di un fraintendimento, atteso che qui la libertà dell'adesione non è quella (tipicamente opzionale e, come tale, manifestazione di volontà negoziale, irrettrabile se non nei casi di errore essenziale e riconoscibile) della scelta di un'imposta sostitutiva a regime ordinario, ma è quella della scelta di un modulo organizzativo in luogo di un altro, che appartiene all'ambito della libertà d'iniziativa economica privata che gode di tutela costituzionale ove, come nel caso di specie, non solo non si ponga in contrasto con l'utilità sociale, ma si ponga essa stessa come espressione di un'attività della quale, pur a seguito delle modifiche statutarie intervenute per effetto del conferimento dell'azienda bancaria nella società per azioni di nuova costituzione, permane il riferimento alla funzione sociale costituzionalmente riconosciuta alla cooperazione a carattere di mutualità, senza fini di speculazione privata.

20.3. Resta ipotizzabile, pertanto, un *vulnus* al principio della concorrenza anche in relazione alla capacità di erogare credito da parte dell'azienda di nuova formazione, restando le riserve indivisibili, secondo il disposto dell'art. 2545-ter del codice civile, a differenza di quanto previsto nell'originaria formulazione della norma a fronte della trasformazione dell'originaria banca di credito cooperativo in società per azioni, avente quindi veste lucrativa, dovendosi ancora osservare che il prelievo come disciplinato dalla norma in esame sembra ancora porsi in contrasto con il principio della tutela del risparmio, di cui all'art. 47, primo comma della Costituzione, secondo cui la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme.

Se è vero, infatti, che detto principio non impedisce al legislatore ordinario «di emanare [...] norme [...] volte a disciplinare il gettito delle entrate», esso «incontra il limite della vera e propria contraddizione o compromissione di detto principio» (cfr. Corte costituzionale 4 maggio 1995, n. 143), contraddizione che pare insita nella previsione del tributo al quale è stata subordinata l'adesione ad un modulo imprenditoriale piuttosto che ad un altro nel quadro del medesimo settore del credito cooperativo, generalmente interessato da quelle analoghe «esigenze di rafforzamento patrimoniale e di capitalizzazione», perseguite dalla riforma delle banche popolari, in virtù delle quali la Corte costituzionale, nella già citata sentenza n. 99/2018, ha riconosciuto la legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge n. 33/2015, convertito con modificazioni, nella legge n. 33/2015, con riferimento, in deroga alle norme ordinarie, della limitazione del diritto del socio in caso di recesso al rimborso delle azioni.

21. In conclusione, pertanto, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, deve dichiararsi non manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3-ter, del decreto-legge n. 18/2016, quale modificato dalla legge di conversione n. 49/2016, per effetto del quale, «all'atto del conferimento, la banca di credito cooperativo versa al bilancio dello Stato un importo pari al venti per cento del patrimonio netto al 31 dicembre 2015, come risultante dal bilancio riferito a tale data, su cui il revisore contabile ha espresso un giudizio senza rilievo», e dell'art. 2-quater, primo periodo, limitatamente alle parole «al netto del versamento di cui al comma 3-ter, e del terzo periodo del medesimo comma, limitatamente alle parole «e 3-ter», in relazione agli articoli 3, 41, 45, 47 e 53 della Costituzione.



22. La rilevanza della questione, sempre in relazione al menzionato art. 23 della legge n. 87/1953, ai fini della decisione della presente controversia, è *in re ipsa*, atteso che l'eventuale declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'imposta di cui alle menzionate disposizioni normative comporterebbe il riconoscimento della fondatezza della domanda di rimborso di quanto versato dall'ente ricorrente e dunque l'accoglimento del ricorso per cassazione avverso la sentenza della CTR della Toscana che ha, invece, disatteso le relative questioni come proposte nel giudizio di merito.

23. Infine, stante la lettera della norma con la quale si stabilisce, in modo del tutto chiaro (e non poliseno nel suo contenuto precettivo), l'obbligo del versamento dell'importo sopraindicato alle condizioni dalla stessa norma previste (e ricorrenti nella specie), va risolta con esito negativo la pure necessaria verifica di praticabilità di una esegesi costituzionalmente orientata della normativa denunciata (non potendo invero residuare alcuna diversa interpretazione che non sia quella relativa alla affermazione o alla negazione in radice del suddetto obbligo del versamento, secondo i citati dubbi di costituzionalità).

24. Deve di conseguenza disporsi, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87/1953, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio in corso, in uno alle comunicazioni di rito, come da dispositivo.

*P.Q.M.*

*La Corte, visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge n. 87/1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 2, commi 3-bis e 3-ter, del decreto-legge n. 18/2016, quale convertito, con modificazioni, dalla legge n. 49/2016, nei termini di cui in motivazione, per contrasto con gli articoli 3, 41, 45, 47 e 53 della Costituzione.*

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

*Dispone, inoltre, che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, al Presidente del Consiglio dei ministri, alle parti e alla Procura generale della Corte di Cassazione, e comunicata al Presidente della Camera dei Deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 5 novembre 2019.

*Il Presidente: SORRENTINO*

20C00301

## N. 184

*Ordinanza del 28 maggio 2020 del Giudice di pace di Lanciano nel procedimento civile promosso da Cognati Anna e De Michele Vincenzo contro ANAS spa e Provincia di Chieti*

**Ordinamento giudiziario - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Dichiarazione dello stato di emergenza - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Nomina di un Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Rifinanziamento del Fondo emergenze nazionali e proroga dei termini previsti per la scadenza di stati di emergenza e contabilità speciali - Misure incidenti sull'esercizio della funzione giurisdizionale civile e penale e sull'organizzazione e l'attività degli uffici giudiziari.**

- Delibera del Consiglio dei ministri (Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili) del 31 gennaio 2020; ordinanza del Capo del dipartimento della protezione civile (Primi interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili) del 3 febbraio 2020, n. 630; 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, art. 122; 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), art. 14, commi 1 e 4.



**Ordinamento giudiziario - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Prestazioni INAIL nei casi accertati di infezioni da coronavirus in occasione di lavoro - Misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia civile, penale, tributaria e militare - Misure straordinarie in materia di lavoro agile - Misure urgenti per evitare la diffusione del COVID-19 - Sanzioni e controlli - Disposizioni di coordinamento e integrative riguardanti la disciplina sulla sospensione dei termini processuali di cui al decreto-legge n. 18 del 2020 - Proroga dei termini previsti per la scadenza di stati di emergenza e contabilità speciali - Disposizioni in materia di flessibilità del lavoro pubblico e di lavoro agile - Misure incidenti sull'esercizio della funzione giurisdizionale civile e penale e sull'organizzazione e l'attività degli uffici giudiziari.**

- 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, artt. 42, comma 2, 83 e 87; 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, artt. 1 e 4; 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), art. 3; 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), artt. [14, comma 4 e] 263.

**Ordinamento giudiziario - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio - Attribuzione del coordinamento dell'ufficio del giudice di pace al Presidente del tribunale - Importo massimo delle indennità spettanti al giudice di pace - Omessa previsione che l'importo di 72.000 euro lordi annui costituisca la retribuzione lorda annuale comunque spettante al giudice di pace in servizio alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 116 del 2017 - Misure di sostegno per i magistrati onorari in servizio connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Omessa estensione ai giudici di pace delle misure per il superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni - Prestazioni INAIL nei casi accertati di infezioni da coronavirus in occasione di lavoro - Misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia civile, penale, tributaria e militare - Disposizioni di coordinamento e integrative riguardanti la disciplina sulla sospensione dei termini processuali di cui al decreto-legge n. 18 del 2020 - Proroga dei termini previsti per la scadenza di stati di emergenza e contabilità speciali - Misure incidenti sull'esercizio della funzione giurisdizionale civile e penale e sull'organizzazione e l'attività degli uffici giudiziari, con particolare riguardo all'attività giurisdizionale e all'ufficio del giudice di pace.**

- Legge [*recte*: 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), artt. da 1 a 33; legge 28 aprile 2016, n. 57 (Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace), art. 5; legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace), art. 11, comma 4-*ter*; decreto-legge 17 marzo 2020, n. 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, artt. 42, comma 2, 83 e 119; decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*), *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 20; 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), art. 3; 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), art. 14, comma 4.



## UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE DI LANCIANO

Il giudice di pace di Lanciano, dott. Andrea Di Marco

L'ordinanza pronunciata nel giudizio iscritto al n. 803/2019 proposto con atto di citazione da:

Sig.ra Cognati Anna, rappresentata e difesa dall'avv. Simone Liberatore e domiciliata nel suo studio in Frisa (CH) alla Piazza Principe di Piemonte, n. 1 e presso l'indirizzo pec [simone.liberatore@pec.giuffrè.it](mailto:simone.liberatore@pec.giuffrè.it) — attrice nei confronti di;

ANAS s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Marco Ciammaichella e domiciliata presso lo studio dell'avv. Giovanni Di Monte in Lanciano (CH) alla via S. Spirito, n. 11/D e con pec [studiodilegaleassociatociammaichella@pec.it](mailto:studiodilegaleassociatociammaichella@pec.it) — convenuta nonché nei confronti di;

Provincia di Chieti, in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Marco Di Paolo ed elettivamente domiciliata in viale Amendola, n. 42, pec [avvmarcodipaolo@pec.ordineavvocatichieti.it](mailto:avvmarcodipaolo@pec.ordineavvocatichieti.it) — terzo chiamato in causa;

Avv. Vincenzo De Michele, in proprio, rappresentato e difeso da sé stesso e dall'avv. Gabriella Guida e domiciliato nel suo studio in Foggia alla via Ricciardi, n.42 presso gli indirizzi pec [demichele.vincenzo@avvocatifoggiale-galmail.it](mailto:demichele.vincenzo@avvocatifoggiale-galmail.it) [guida.gabriella@avvocatifoggia.legalmail.it](mailto:guida.gabriella@avvocatifoggia.legalmail.it) e l'indirizzo fax 0881/714258 — intervenuto *ad adiuvandum*;

Sospeso con ordinanza di questo giudice depositata il 18 maggio 2020 di rimessione alla Corte di giustizia dell'Unione europea di questione pregiudiziale, ai sensi dell'art. 267 del Trattato per il funzionamento dell'Unione europea.

*Fatti di causa e eventi eccezionali che hanno rilevanza ai fini della decisione del giudizio principale*

1. Con atto di citazione del 12 giugno 2019 l'attrice Cognati Anna conveniva in giudizio davanti al giudice di pace di Lanciano Anas s.p.a., per sentirla condannare al risarcimento dei danni asseritamente subiti a seguito di un sinistro stradale verificatosi in data 31 ottobre 2018; mentre il sig. Maramieri Camillo percorreva, alla guida dell'autovettura Lancia Ypsilon targata EK735VH, di proprietà dell'attrice, la S.S. 84, incidente causato, secondo l'assunto attoreo, da una buca presente in loco.

2. Costituitasi in giudizio con comparsa del 3 settembre 2019, Anas s.p.a., rilevava l'infondatezza nel merito della domanda attorea ed eccepiva il proprio difetto di legittimazione passiva, sostenendo che la responsabilità in ordine alla causazione del sinistro stradale *de quo* fosse da ascrivere in capo alla Provincia di Chieti, in ragione della clausola contenuta nel verbale di consegna ad Anas s.p.a. del tratto stradale in questione, e, pertanto, chiamava in causa l'ente Provincia di Chieti.

3. L'ente Provincia di Chieti chiamato in causa si costituiva con comparsa di risposta del 9 gennaio 2020, impugnando e contestando le avverse domande, delle quali chiedeva il rigetto integrale perché inammissibili e comunque infondate in fatto e in diritto.

4. La controversia veniva iscritta al n. 803/2019 R.G. ed assegnata allo scrivente giudice di pace, che, presso l'ufficio del giudice di pace di Lanciano, si occupa con ruoli autonomi sia delle cause civili sia delle cause penali che, in base ai criteri organizzativi oggettivi, gli vengono assegnate presso l'ufficio. Questo giudice aveva ammesso i mezzi istruttori richiesti dalle parti e aveva fissato per l'espletamento della prova testimoniale ammessa, l'udienza del 4 maggio 2020.

5. Questo giudice svolge l'attività di giudice di pace di Lanciano ininterrottamente dall'aprile 2003, dopo aver superato una procedura selettiva per soli titoli professionali gestita dal Consiglio superiore della magistratura, avendo superato tutte le verifiche di professionalità quadriennali dell'attività giurisdizionale svolta da parte dello stesso Consiglio nazionale della magistratura, su parere favorevole del Consiglio giudiziario.

6. Svolge due udienze alla settimana che, considerato che in base all'organizzazione giudiziaria dell'ufficio gli sono assegnate due udienze di penale al mese, possono essere due udienze civili o una udienza civile e una penale. In un anno giudiziario questo giudice svolge sui propri ruoli autonomi del settore civile e del settore penale circa trentacinque udienze, che corrispondono alla media di udienze della magistratura professionale di primo grado nel settore civile.

7. Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera a), del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, il giudice di pace è pienamente inserito nell'ordinamento giudiziario come giudice «ordinario» per amministrare gli affari civili e penali in primo grado nell'ambito della competenza prevista dal legislatore.

8. Questo giudice fino al maggio 2016 è stato anche Coordinatore dei giudici di pace di Lanciano, fino a quando le funzioni di coordinatore degli uffici dei giudici di pace, con conseguente perdita dell'autonomia rispetto al tribunale di Lanciano (giudice di appello per tutte le decisioni adottate dai giudici di pace di Lanciano), sono state sottratte all'ufficio del giudice di pace e assegnate dall'art. 5 della legge delega n. 57/2016 al presidente del tribunale di Lanciano, che le esercita attraverso un giudice professionale coordinatore.





9. Questo giudice esercita anche la professione di avvocato al di fuori del circondario del tribunale di Lanciano, per ragioni di incompatibilità previste per legge rispetto all'attività giurisdizionale espletata, ed è iscritto presso il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Chieti dal novembre 1994 e, per la parte previdenziale, alla Cassa forense.

10. Questo giudice dal 1995 al 2000 ha anche svolto funzioni di vice procuratore onorario presso il tribunale di Chieti.

11. Pertanto, i suoi redditi, con cui garantisce a sé stesso e alla propria famiglia un tenore di vita dignitoso, derivano in parte dall'attività professionale di avvocato e in parte dalle indennità corrisposte dal Ministero della giustizia per le prestazioni rese, con le modalità a cottimo.

12. Infatti, le indennità previste per i giudici pace dall'art. 11 della legge n. 374/1991, rimaste invariate dall'entrata in vigore della legge che ha istituito la figura del giudice di pace come giudice ordinario della Repubblica italiana, sono pari, al lordo delle ritenute fiscali: *a)* per ogni udienza ad euro 36,15; *b)* per ogni sentenza e per ogni verbale di conciliazione ad euro 56,10; *c)* per ogni altro provvedimento giudiziale diverso dalla sentenza e verbale di conciliazione ad euro 10,33; per attività di formazione e studio ad euro 8,60 al giorno per ogni giorno di servizio, che non vengono erogate nel periodo estivo ad agosto e in caso di malattia o di sospensione dell'attività giurisdizionale.

13. Con l'ordinanza di rinvio pregiudiziale del 18 ottobre 2018 nella causa C-658/18 UX (*Status des juges de paix italiens*) il giudice di pace di Bologna ha proposto alla Corte di giustizia dell'Unione europea cinque quesiti sullo stato giuridico della magistratura onoraria e, in particolare, della magistratura di pace per quanto riguarda il diritto alle ferie retribuite, ritenendo che, in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza O'Brien del 1° marzo 2012, causa C-393/10, EU:C:2012:110), le condizioni di lavoro dovessero essere equiparate a quelle della magistratura professionale.

14. Nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale il giudice di pace di Bologna ha censurato la Commissione europea per non aver attivato né la procedura di infrazione conseguente l'esito negativo per lo Stato italiano del caso EU Pilot 7779/15/EMPL, con la comunicazione DG EMPL/B2/DA-MAT/sk (2016) del giugno 2016 della Commissione sull'incompatibilità con il diritto dell'Unione della normativa interna che disciplinava (e disciplina) lo stato giuridico della magistratura onoraria, né la procedura di infrazione nei confronti della Repubblica federale di Germania per l'eccesso di *surplus* della bilancia commerciale, che ha causato gravissimi danni alle economie di molti altri Stati europei, tra cui l'Italia.

15. Il giudice di pace di Bologna ha, infatti, evidenziato che la Commissione europea nella comunicazione del 21 dicembre 2016 C(2016) 8600 final dal titolo «Diritto dell'Unione: risultati migliori attraverso una migliore occupazione», a pag. 8 ha definite le priorità delle proprie azioni di esecuzione e, invocando la sua discrezionalità e la giurisprudenza della Corte di giustizia, ha escluso qualsiasi responsabilità e possibilità di configurare un'ipotesi di violazione qualificata idonea a fondare un'azione di responsabilità extracontrattuale nei confronti dell'istituzione Unione europea; nel caso in cui si rifiuti di avviare una procedura di infrazione o di deferire alla Corte di giustizia con il ricorso per inadempimento l'accertata violazione del diritto dell'Unione da parte di uno Stato.

16. La presa di posizione del giudice di pace di Bologna nei confronti della Commissione dell'Unione europea, con gli ultimi due quesiti pregiudiziali finalizzati ad attribuire all'istituzione europea la responsabilità extracontrattuale per i danni subiti in favore del giudice di pace ricorrente da richiedere al giudice nazionale e non al tribunale dell'Unione, ha sortito un effetto positivo sulla problematica della mancata equiparazione economica, previdenziale e normativa della magistratura onoraria con la magistratura professionale.

17. Infatti, nell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) del Ministero della giustizia, allegata allo schema di disegno di legge governativo n. 1438, contenente «Modifiche alla disciplina sulla riforma organica della magistratura onoraria», trasmesso alla Presidenza del Senato della Repubblica in data 29 luglio 2019, alle pagine 4-7 (pagine 27-30 degli atti parlamentari), attualmente in corso di discussione alla Commissione giustizia del Senato, viene precisato:

*a)* che la Corte di giustizia dell'Unione europea è «sensibile al riconoscimento/ampiamento di diritti e tutele nei confronti dei cittadini degli Stati membri»;

*b)* che l'Unione europea (cioè la Commissione), tra le istanze riformatrici del sistema giudiziario avanzate al Governo italiano per quanto riguarda il ruolo e lo *status* della magistratura onoraria, «aveva prospettato come possibili soluzioni o la stabilizzazione dei giudici onorari in servizio, soluzione non costituzionalmente praticabile, oppure la previsione, per essi, di un impegno delimitato compatibile con l'esercizio di altre professioni»;

*c)* che la Commissione davanti al Parlamento europeo in data 28 febbraio 2018 «ha ritenuto che le condizioni di lavoro dei magistrati onorari e dei giudici onorari in Italia non dovrebbero essere meno favorevoli rispetto a quelle dei magistrati di carriera e dei giudici di ruolo, in quanto questi ultimi possono essere considerati come “lavoratori a tempo indeterminata comparabili” di cui alla clausola 3, punto 2, dell'accordo quadro»;



d) che la pendenza della causa pregiudiziale UX (Statut des juges de paix italiens) determinava «il rischio di apertura di una procedura di infrazione a carico dell'Italia per effetto della pendenza del Pilot n. 7779/15/EMPL»;

e) che «la permanenza in servizio dei magistrati onorari presso i tribunali e le Procure è avvenuta grazie a continue proroghe annuali adottate al fine di evitare il collasso del sistema giudiziario» e che «la magistratura onoraria viene impiegata stabilmente nella gestione di ruoli autonomi al fine di evitare la paralisi della macchina della giustizia».

18. La Corte di giustizia con comunicazione del 25 ottobre 2019 ha fissato per il giorno 28 novembre 2019 l'udienza di trattazione orale della causa C-658/18 UX davanti al Collegio a cinque giudici della seconda sezione, con avvocato generale Kokott.

19. Con comunicazione dell'11 novembre 2019 il giudice di pace di Bologna ha rinunciato al quarto quesito e al quinto quesito sull'inadempimento della Commissione dell'Unione europea, evidenziando che la stessa Istituzione europea, sulla base della citata relazione AIR del Ministero della giustizia, aveva fatto «tutto quanto era “umanamente” e istituzionalmente possibile per risolvere la complessa e delicatissima questione dello *status* giuridico dei giudici di pace italiani».

20. All'udienza del 28 novembre 2019 nella causa C-658/18 UX la Commissione si è schierata apertamente a favore del riconoscimento dell'integrale equiparazione dei diritti della magistratura onoraria con quelli della magistratura professionale, minacciando l'apertura della procedura di infrazione all'esito del giudizio davanti alla Corte di giustizia.

21. L'Avvocato generale Kokott ha depositato il 23 gennaio 2020 le conclusioni scritte nella causa C-658/18 UX (EU:C:2020:33), che ha riconosciuto lo *status* di lavoratore secondo il diritto dell'Unione dei giudici di pace, equiparandoli soltanto sotto il profilo dei diritti (e del diritto alle ferie retribuite) a quelli della magistratura professionale.

22. È in atti di questo giudizio copia dell'istanza di riapertura della fase orale della causa pregiudiziale C-658/18, con cui i difensori della giudice di pace ricorrente hanno contestato le conclusioni dell'avvocato generale Kokott per quanto riguarda la mancata equiparazione economica dei giudici di pace con la magistratura professionale: sull'istanza la Corte dell'Unione europea non ha ancora deciso.

23. Nelle more della decisione della causa C-658/18 UX (Statut des juges de paix italiens), come è noto, è intervenuta la tragedia dell'epidemia da Covid-19, che ha comportato l'adozione da parte del Governo di provvedimenti non nativi e atti amministrativi generali con forza di legge, che questo giudice sospetta siano costituzionalmente illegittimi, perché hanno paralizzato la giustizia civile e penale dal 9 marzo 2020 fino al (come vedremo) 31 gennaio 2021, incidendo sull'ordinario sviluppo della presente causa.

24. Sta di fatto che, nell'ambito della sua competenza esclusiva in materia di rischi sanitari a livello nazionale, il 5 gennaio 2020 la Direzione generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute ha inviato a regioni e ministeri una comunicazione con oggetto «Polmonite da eziologia sconosciuta — Cina», riportando i sintomi clinici dei primi quarantaquattro casi di Wuhan: febbre, difficoltà respiratorie e lesioni invasive in entrambi i polmoni, riportando le seguenti raccomandazioni dell'O.M.S.: «L'O.M.S. raccomanda di evitare qualsiasi restrizione ai viaggi e al commercio con la Cina in base alle informazioni attualmente disponibili su questo evento.».

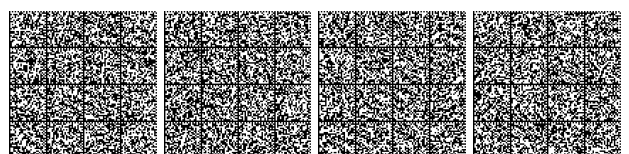
25. Il 20 gennaio 2020 è stata predisposto dal Ministero della salute un piano nazionale di emergenza sul contrasto al coronavirus, che è stato secretato ai cittadini italiani e alle Istituzioni dell'Unione europea fino alla rivelazione della sua esistenza nell'intervista del dott. Andrea Urbani, direttore generale della programmazione sanitaria del Ministero della salute, pubblicata il 21 aprile 2020 a pag. 11 del «Corriere della sera», a distanza di tre mesi dalla predisposizione del piano segreto nazionale antipandemico.

26. Il 22 gennaio 2020 la Direzione generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute con la circolare n. 1997, indirizzata a tutte le regioni e associazioni professionali sanitarie, ha rappresentato la situazione di rischio pandemico, compresa l'esistenza del piano nazionale di emergenza.

27. Nella circolare ministeriale sono stati forniti i criteri e modalità di segnalazione dei casi di infezione da nCoV, condivisi con l'Istituto superiore di sanità, che costituiscono la base logica e organizzativa di tutti i protocolli di gestione dell'emergenza Covid-19 anche al di fuori degli ambienti sanitari a cui le indicazioni vengono indirizzate.

28. Le linee guida tracciate dal Ministero della salute in data 22 gennaio 2020 stabilivano che dovesse essere sottoposto a tampone per Covid-19 «una persona che manifesta un decorso clinico insolito o inaspettato, soprattutto un deterioramento improvviso nonostante un trattamento adeguato».

29. Il controllo sanitario dei viaggiatori provenienti dalla Cina e diretti agli aeroporti di Fiumicino e Malpensa veniva rafforzato dal Ministro della salute con l'ordinanza del 25 gennaio 2020, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 21 del 27 gennaio 2020.



30. L'ECDC, il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie della Commissione dell'Unione europea, alla data del 26 gennaio 2020 ha confermato al Ministero della salute l'esistenza di un elevato potenziale pandemico dell'epidemia da *coronavirus*, precisando che vi era soltanto una moderata probabilità di rilevare casi importati nei paesi dell'Unione europea.

31. Il 29 gennaio 2020 venivano ricoverati in isolamento presso l'Ospedale «Spallanzani» di Roma due cinesi provenienti dalla città di Wuhan e sbarcati all'aeroporto di Milano Malpensa, confermati come affetti da Covid-19 il 30 gennaio 2020, che saranno dimessi per guarigione il 26 febbraio 2020.

32. Il Ministro della salute, seguendo le indicazioni del piano segreto nazionale di emergenza, con ordinanza del 30 gennaio 2020, preannunciata però il giorno prima dopo il ricovero allo «Spallanzani» dei due cinesi di Wuhan, ha disposto il blocco di tutti i voli internazionali da e per la Cina, in violazione dell'art. 43 del Regolamento sanitario internazionale (RSI), adottato dalla cinquantottesima Assemblea mondiale della sanità nel maggio 2005 ed entrato in vigore il 15 giugno 2007, richiamato nel sesto considerando della decisione n. 1182/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013, relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero.

33. Il 30 gennaio 2020 l'Organizzazione mondiale della sanità ha dichiarato lo stato di emergenza pubblica di rilevanza internazionale ai sensi dell'art. 12 del Regolamento sanitario internazionale (RSI), sulla base dell'ultimo *report* n. 10 dello stesso O.M.S., che evidenziava n. 7818 contagiati distribuiti su diciotto Stati, di cui n. 5 in Francia, n. 4 in Germania e n. 1 in Finlandia, con n. 170 morti in Cina. Il direttore generale dell'O.M.S. ha consigliato di non bloccare i voli internazionali con la Cina, sconfessando così l'operato del Ministro della salute.

34. Lo stesso 30 gennaio 2020 l'ambasciatore cinese in Italia ha risposto con irritazione al blocco dei voli internazionali con la Cina, sottolineando come neppure l'Organizzazione mondiale della sanità considerasse la sospensione una misura utile a contenere l'epidemia.

35. Il giorno dopo 31 gennaio 2020 il Consiglio dei ministri deliberava lo stato di emergenza di rilievo nazionale per sei mesi fino al 31 luglio 2020, ai sensi degli articoli 7, comma 1, lettera c), e 24, comma 1, del decreto legislativo 2018, avocando alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al suo Dipartimento della protezione civile le competenze in materia di emergenza sanitaria che la legge n. 833/1978 attribuisce al Ministro della salute.

36. La delibera del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei ministri è stata adottata senza alcuna convinzione (e quindi tenuta «riservata») e senza alcun rispetto delle regole, con un finanziamento esiguo di appena cinque milioni di euro, senza l'intesa con le regioni e senza che le regioni nulla sapessero, senza nessuna emergenza sanitaria all'interno del territorio nazionale e utilizzando una procedura che non prevede la dichiarazione di stato di emergenza nazionale per rischio sanitario, ma solo per calamità naturali derivanti dai rischi sismico, vulcanico, da maremoto, idraulico, idrogeologico, da fenomeni meteorologici avversi, da *deficit* idrico e da incendi boschivi (art. 16, comma 1, decreto legislativo n. 1/2018).

37. Peraltro il 1° febbraio 2020, come riferito il giorno dopo da «La Repubblica», il Presidente Mattarella, per rimediare alla violazione dell'art. 43 del Regolamento sanitario internazionale commessa dal Ministro della salute, ha inviato al Presidente della Repubblica popolare cinese, Xi Jinping, un messaggio per attestare la vicinanza dello Stato italiano alla Cina in merito alla diffusione del *coronavirus* e la disponibilità a offrire tutto l'aiuto possibile.

38. Soltanto dall'intervista al quotidiano Repubblica del 23 marzo 2020 dell'avv. Guido Magnisi di Bologna questo giudice, come la gran parte dei giuristi italiani, ha scoperto che il 31 gennaio 2020 il Consiglio dei ministri aveva già deliberato lo stato di emergenza nazionale per la durata di sei mesi, cioè fino al 31 luglio 2020, pubblicando il provvedimento in posizione molto defilata alle pagine 7-8 della *Gazzetta ufficiale* — prima serie generale n. 26 del 1° febbraio 2020, insieme a provvedimenti di nessun significato o rilevanza né sul piano normativo né su quello amministrativo.

39. Non vi era nessuna evidenza epidemiologica di contagio in Italia, dal momento che al 30 gennaio 2020 erano stati accertati soltanto i due casi di cittadini cinesi atterrati a Malpensa che, dopo l'immediato controllo sanitario presso l'aeroporto, il 29 gennaio 2020 erano stati trasferiti presso l'ospedale Spallanzani di Roma (poi guariti), e che erano stati conteggiati nel report n. 11 del 31 gennaio 2020 dell'O.M.S., aggiungendoli ai n. 6 contagiati in Francia, n. 5 in Germania e n. 1 in Finlandia.

40. In buona sostanza, il Consiglio dei ministri ha dichiarato uno stato di emergenza di rilievo nazionale al di fuori e violando la procedura dell'art. 24 del decreto legislativo n. 1/2018, sottraendo la competenza, almeno per la parte degli approvvigionamenti dei dispositivi di sicurezza e prevenzione e delle apparecchiature sanitarie di gestione delle terapie intensive, alle regioni che non erano state compulsate dall'iniziativa straordinaria e secretata dell'Esecutivo e allo stesso Ministero della salute, che ha il coordinamento degli interventi in materia sanitaria sul territorio nazionale in base alla legge n. 833/1978 anche nelle situazioni di emergenza.





41. Inoltre, a seguito della dichiarazione di emergenza internazionale dell'O.M.S. del 30 gennaio 2020, con quattro Stati membri dell'Unione europea (Germania, Francia, Finlandia, Italia) già interessati dai primi casi di contagio da Covid-19, la Commissione europea non ha dichiarato l'emergenza sanitaria ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettera a), della decisione n. 1182/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013, né lo ha mai fatto fino alla dichiarazione di pandemia da parte dell'O.M.S. dell'11 marzo 2020.

42. Peraltro, il Land Baviera, dove già erano scoppiati i primi tre casi alla data del 30 gennaio 2020, soltanto il 16 marzo 2020 ha dichiarato lo stato di catastrofe, anticipando di due giorni la decisione del Governo federale del 18 marzo 2020 di emergenza sanitaria nazionale, presa di intesa con gli altri Land, a differenza del governo italiano che ha totalmente ignorato le regioni.

43. In Francia lo stato di emergenza nazionale è stato dichiarato con legge dello Stato il 20 marzo 2020, a differenza del governo italiano che lo ha fatto con grande riservatezza il 31 gennaio 2020 con una delibera di Consiglio dei ministri che è stata adottata senza il coinvolgimento, obbligatorio e necessario, delle regioni.

44. Questo giudice condivide l'opinione di tanti giuristi, secondo cui il Governo è entrato in un cortocircuito istituzionale e costituzionale nella gestione del Covid-19, generando un diritto speciale per lo stato di emergenza in violazione della Costituzione nazionale e del diritto dell'Unione.

45. Con soli cinque milioni di euro per fronteggiare una emergenza sanitaria che si sarebbe trasformata in pandemia, con l'ordinanza del 3 febbraio 2020, n. 630, il Capo dipartimento della protezione civile, in attuazione della delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 e dell'art. 25 del decreto legislativo n. 1/2018, all'art. 1, comma 2, ha delineato i poteri emergenziali della Protezione civile, da esercitare anche in deroga a numerose disposizioni di legge (indicate nell'art.3 dell'ordinanza), tra le quali non è stata indicata quella dell'art. 32, comma 1, della legge n. 833/1978 che attribuisce i poteri di ordinanza urgente e contingibile su tutto il territorio nazionale al Ministro della salute.

46. Neanche nel primo decreto-legge contenente «Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19» del 23 febbraio 2020, n. 6, dopo il primo contagio italiano a Codogno, vi è traccia nella premessa alla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020.

47. L'occultamento della dichiarazione dello stato di emergenza nazionale del 31 gennaio 2020 è continuato nei primi tre decreti emergenziali del 23 e del 25 febbraio 2020 e del 1° marzo 2020 del Presidente del Consiglio dei ministri, aventi tutti ad oggetto «misure urgenti in materia di contenimento e gestione, dell'emergenza epidemiologica da Covid-19», ove, nell'adozione dei provvedimenti restrittivi di cui ai rispettivi articolati, viene precisato che i provvedimenti sono concordati con le regioni e con il Ministro della salute, senza alcun richiamo alla delibera del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei ministri.

48. Va evidenziato che anche nei quattro decreti legge (decreti-legge numeri 9/2020, 11/2020, 18/2020 e 23/2020) riguardanti la sospensione o riorganizzazione dell'attività giudiziaria nel periodo 2 marzo 2020 — 31 luglio 2020 non vi è alcun riferimento o richiamo allo stato emergenza di rilievo nazionale per sei mesi fino al 31 luglio 2020, dichiarato con la delibera impugnata del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020.

49. Questo generale obnubilamento della realtà epidemiologica e della gravità già pandemica dell'emergenza Covid-19, che avrebbe dovuto portare ad iniziative coordinate tra Ministero della salute e regioni, ha portato a conseguenze terribili particolarmente in Lombardia, dove il Prefetto e il Sindaco di Milano hanno autorizzato il 19 febbraio 2020 la partita di calcio internazionale Atalanta Valencia, con 45.792 spettatori sugli spalti di San Siro. La festa del calcio nella serata del 19 febbraio 2020 a S. Siro è diventata, così, un moltiplicatore di contagi, il detonatore di quello che il prof. Fabiano Di Marco, responsabile del reparto di pneumologia di Bergamo, ha definito «una bomba biologica» nell'intervista al Corriere della Sera del 22 marzo 2020.

50. L'unico richiamo alla delibera emergenziale del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 è negli articoli 6 e 122 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 per giustificare, dopo n. 47 giorni, la nomina del Commissario straordinario dott. Domenico Arcuri Arcuri per coordinare gli interventi relativi all'emergenza Covid-19, con l'alterazione di tutte le regole europee e nazionali in materia di appalti pubblici e di contabilità pubblica e di responsabilità contabile e amministrativa, di cui alle due delibere del Consiglio dei ministri del 6 e del 20 aprile 2020 e all'art.14, comma 1, decreto-legge n. 34/2020, che hanno già assegnato al Fondo speciale personale del Commissario straordinario la considerevole somma di euro 2.350.000.000 (due miliardi e trecentocinquantamiliardi di euro).

51. È soltanto con l'ordinanza del 25 febbraio 2020, a ben venticinque giorni dalla dichiarazione di stato di emergenza nazionale, che la Protezione civile ha cominciato ad attivarsi (con la dotazione iniziale di soli cinque milioni di euro) per provvedere all'acquisizione dei dispositivi di protezione individuali, disponendo la priorità assoluta degli ordini di acquisto del Dipartimento della protezione civile rispetto ad ogni altro ordine anche già emesso, e facendo divieto, inoltre di esportare DPI fuori dal territorio nazionale senza previa autorizzazione del Dipartimento della protezione civile.





52. Ciò è avvenuto troppo tardi per rifornire il sistema sanitario nazionale, in grande carenza di DPI, senza che le regioni avessero avuto alcuna contezza della gravità della situazione tale da determinare la dichiarazione di emergenza nazionale, senza che i soggetti interessati (medici e personale sanitario) ad attuare le misure di prevenzione e protezione nulla sapessero.

53. Peraltro, vi sono stati comportamenti contraddittori da parte dei due Commissari straordinari rispetto ai compiti assegnati dal Governo nel combinato disposto della delibera del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei ministri e dell'art. 6 del decreto-legge n. 18/2020.

54. Nell'art. 6 del decreto-legge n. 18/2020 è precisato che, fino al termine dello stato di emergenza, il Capo del dipartimento della Protezione civile può disporre, nel limite di centocinquanta milioni di euro, anche su richiesta del Commissario straordinario dott. Arcuri, con proprio decreto, la requisizione in uso o in proprietà, da ogni soggetto pubblico o privato, di presidi sanitari e medico-chirurgici, nonché di beni mobili di qualsiasi genere, occorrenti per fronteggiare l'emergenza sanitaria, anche per assicurare la fornitura delle strutture e degli equipaggiamenti alle aziende sanitarie o ospedaliere ubicate sul territorio nazionale, nonché per implementare il numero di posti letto specializzati nei reparti di ricovero dei pazienti affetti da detta patologia.

55. Dal servizio della televisione pubblica su Rai 3 di Report, del 4 maggio 2020, si è appreso che il 1° aprile 2020 è stata indirizzata dal commissario Arcuri al dott. Marcello Minenna, direttore dell'Agenzia delle dogane di Genova, una lettera con cui il dirigente pubblico — che aveva effettuato il 26 marzo 2020 un sequestro delle spedizioni verso l'estero di tubi endotracheali, parti fondamentali dei respiratori, prodotti in Italia da Medtronic, multinazionale statunitense delle tecnologie medicali, nella sede italiana di Mirandola, come disposto dall'art. 6 del decreto-legge n. 18/2020 — viene invitato a non dare più seguito alle requisizioni di materiale sanitario necessario per fronteggiare l'emergenza.

56. Con l'ordinanza del 28 marzo 2020 n. 6, pubblicata dopo quarantaquattro giorni soltanto nella *Gazzetta Ufficiale* n. 120 dell'11 maggio 2020, il Commissario straordinario, facendo riferimento ad una propria delibera n. 1/2020 (non datata) con cui avrebbe avocato a sé i poteri di requisizione che l'art. 6 del decreto-legge n. 18/2020 riconosce invece al Capo del dipartimento della Protezione civile, ha disposto una procedura semplificata di sdoganamento dell'attività frontaliere dell'Agenzia delle dogane, imponendo ai funzionari dell'Agenzia di non sequestrare direttamente i DPI non diretti a regioni, province autonome, enti territoriali locali, pubbliche amministrazioni, strutture ospedaliere pubbliche ovvero private accreditate ed inserite nella rete regionale dell'emergenza, ma ad attendere eventuali ordini del Commissario.

57. Solo il 30 aprile 2020 il Ministro della salute ha firmato l'ordinanza con cui ha adottato i criteri relativi alle attività di monitoraggio del rischio sanitario di cui all'allegato n. 10 al decreto del presidente del Consiglio dei ministri del 26 aprile 2020.

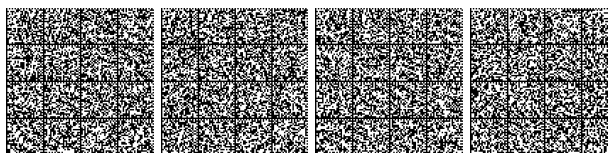
58. A seguito dell'emergenza Covid-19 il legislatore nazionale ha iniziato la sequenza di norme d'urgenza (art. 10 del decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9, articoli 1-4 del decreto-legge 8 marzo 2020, n. 11; art. 83 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27; art. 36 del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23; art. 3 del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28) che hanno prima limitato, poi sospeso lo svolgimento dell'attività giudiziaria in Italia in campo civile e penale dal 9 marzo 2020 all'11 maggio 2020, con la sospensione dei termini processuali nel periodo dal 9 marzo all'11 maggio 2020.

59. La sospensione dell'attività giudiziaria è avvenuta in deroga a quanto previsto dal decreto legislativo del 9 aprile 1948, n. 457, che regola ancora oggi le situazioni in cui, per eventi eccezionali, gli uffici giudiziari non siano in grado di funzionare o funzionino in maniera irregolare, attribuendo al Ministro della giustizia il potere e il compito di determinare con decreto, da pubblicare nella *Gazzetta ufficiale*, l'eccezionalità dell'evento e il periodo di mancato o irregolare funzionamento degli uffici (art. 2).

60. Per quanto gli interventi a sostegno delle professionalità private di ogni fonte di reddito dalla sospensione dell'attività giudiziaria, il legislatore d'urgenza con l'art. 119 di n. 18/2020 ha riconosciuto ai magistrati onorari «un contributo economico mensile pari a seicento euro per un massimo di tre mesi e parametrato al periodo effettivo di sospensione di cui all'art. 83» dello stesso decreto. Nello stesso decreto-legge è stato previsto dall'art. 44 un contributo economico di seicento euro per il mese di marzo 2020 anche per i lavoratori autonomi titolari di partita Iva iscritti agli enti di previdenza privati, come la Cassa forense.

61. Questo giudice fino ad ora non ha percepito nessun indennizzo ai sensi dell'art. 19 del decreto legislativo n. 18/2020 come magistrato onorario, mentre ha percepito seicento euro nel mese di aprile 2020 come avvocato ai sensi dell'art. 44 del decreto-legge n. 18/2020, somma che forse sarà costretto a restituire alla Cassa forense, che non ha ancora ricevuto dallo Stato le somme che hanno finanziato tale contributo.

62. L'attività giudiziaria sembrava destinata a riprendere in via ordinaria dal 12 maggio 2020, seppure con le misure organizzative previste dall'art. 83, comma 7, del decreto-legge n. 18/2020, contestualmente alla ipotizzata ripresa delle altre attività produttive, economiche e sociali e alla cessazione delle misure di contenimento dell'emergenza sanitaria disposte con vari decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (d'ora innanzi, decreto dPCM).



63. Con i dPCM del 4 marzo 2020, dell'8 marzo 2020, del 9 marzo 2020, dell'11 marzo 2020, del 22 marzo 2020, del 1° aprile 2020 e del 10 aprile 2020, tutti contenenti misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, applicabili sull'intero territorio nazionale per vari periodi temporali fino al 3 maggio 2020 con l'ultimo dPCM innanzi indicato del 10 aprile 2020, sono state adottate misure di contenimento del conteggio, che hanno limitato o sospeso diritti fondamentali delle persone.

64. In conseguenza, dopo aver già disposto con precedenti decreti rinvii delle cause civili e penali per il periodo dal 9 marzo 2020 al 15 aprile 2020 (originario periodo di sospensione delle cause civili e penali previsto dall'art. 83, comma 1, decreto-legge n. 18/2020) con due decreti del 14 aprile 2020 questo giudice disponeva il rinvio sia dei procedimenti civili che di quelli penali a lui assegnati e rivenienti nel periodo di sospensione dal 16 aprile 2020 fino all'11 maggio 2020 (così prorogato dall'art. 36, comma 1, decreto-legge n. 23/2020), rinviando la presente controversia d'ufficio dall'udienza del 4 maggio 2020 al 1° giugno 2020, al di fuori del periodo di sospensione dell'attività giudiziaria.

65. Soltanto per alcune cause civili e penali ritenute urgenti l'art. 83, comma 3, del decreto-legge n. 18/2020 prevede la trattazione in udienza pubblica, senza imporre specifiche misure di contenimento per l'emergenza Covid-19.

66. Le uniche controversie urgenti in base all'art. 83, comma 3, del decreto-legge n. 18/2020 che rientrano nella competenza dei giudici di pace sono quelle dei «procedimenti di convalida dell'espulsione, allontanamento e trattamento di cittadini di paesi terzi e dell'Unione europea», ma tali giudizi non saranno più trattati presso gli uffici dei giudici di pace, essendo sospesi dall'art. 103, comma 4, del decreto-legge del 19 maggio 2020, n. 34.

67. L'originario testo dell'art. 83, comma 6, del decreto-legge n. 18/2020 prevede che, «per contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 e contenerne gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria, per il periodo compreso tra il 16 aprile» [termine iniziale poi spostato al 12 maggio dall'art. 36, comma 1, del decreto-legge n. 23/2020] «e il 30 giugno 2020 i capi degli uffici giudiziari, sentiti l'autorità sanitaria regionale, per il tramite del Presidente della giunta della regione, e il Consiglio dell'ordine degli avvocati, adottano le misure organizzative, anche relative alla trattazione degli affari giudiziari, necessarie per consentire il rispetto delle indicazioni igienico-sanitarie fornite dal Ministero della salute, anche d'intesa con le regioni, dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, dal Ministero della giustizia e delle prescrizioni adottate in materia con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di evitare assembramenti all'interno dell'ufficio giudiziario e contatti ravvicinati tra le persone.».

68. Le misure organizzative relative alla trattazione degli affari giudiziari penali e civili, che avrebbero dovuto adottate nel periodo dal 12 maggio 2020 al 30 giugno 2020 i Presidenti di tribunale per garantire lo svolgimento dell'attività giurisdizionale ordinaria sono indicate all'art. 83, comma 7, lettere *d*), *e*), *f*), *g*), *h*), del decreto-legge n. 18/2020.

69. Nell'originario periodo dal 16 aprile all'11 maggio 2020 di programmazione delle attività giurisdizionali ordinarie al di fuori dell'originario periodo di sospensione delle attività processuali (dal 9 marzo al 15 aprile 2020) il Presidente del tribunale di Lanciano, così come tutti i Presidenti di tribunale in tutta Italia, non è stato messo in condizioni di poter adottare nessuna delle misure organizzative di cui all'art. 83, comma 7, lettere *d*), *e*), *f*) e *h*), del decreto-legge n. 18/2020, ma ha dovuto dare disposizioni ai giudici professionali e onorari operanti nel circondario del tribunale, compreso questo giudice di pace, di rinviare d'ufficio, ai sensi dell'art. 83, comma 7, lettera *g*), del decreto-legge n. 18/2020, le cause rivenienti nel predetto periodo a data successiva al 12 maggio 2020, come appunto questo giudice ha disposto con i due decreti del 14 aprile 2020, uno per le cause civili e l'altro per il ruolo penale.

70. Inaspettamente, con il dPCM del 26 aprile 2020 sono state prorogate la gran parte delle precedenti misure urgenti di contenimento del contagio sul territorio nazionale per il periodo dal 4 maggio al 17 maggio 2020, salvo le attività di cui all'art. 2, commi 3-5, del decreto nonché quelle individuate negli allegati 1 («commercio al dettaglio»), 2 («Servizi per la persona») e 3 (specifiche attività industriali, commerciali, artigianali, professionali e di servizi individuate in base al codice «ATECO») allo stesso decreto.

71. Contestualmente, con la legge 24 aprile 2020 n. 27, di conversione del decreto-legge n. 18/2020, sono state apportate all'art. 83, comma 7, del decreto alcune modifiche alle modalità organizzative di ripresa dell'attività giurisdizionale ordinaria per il periodo dal 12 maggio 2020 al 30 giugno 2020, prevedendo, per le udienze «da remoto», che lo svolgimento dell'udienza deve in ogni caso avvenire con la presenza del giudice nell'ufficio giudiziario e con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione delle parti [comma 7, lettera *f*)], con lo svolgimento dell'attività degli ausiliari del giudice con collegamenti da remoto [comma 7, lettera *h-bis*)].

72. Con il comunicato del 28 aprile 2020 la giunta esecutiva centrale (nel prosieguo, *GEC*) dell'Associazione nazionale dei magistrati professionali (nel prosieguo *ANM*) ha censurato le mancanze organizzative del Ministero della giustizia per quanto riguarda la fase 2 dell'emergenza per il periodo dal 12 maggio al 30 giugno 2020 nel settore civile, puntualizzando così per quanto riguarda la precaria situazione dei giudici di pace nel settore civile: «Un'ultima



criticità concerne il giudizio civile davanti al giudice di pace. Poiché non vi si applica il PCT, l'estensione delle norme emergenziali per l'udienza civile presenta ulteriori problemi interpretativi. Ogni protocollo che dovesse adattare le norme dettate per la trattazione scritta all'udienza del giudice di pace dovrà pertanto tenere conto dell'impossibilità di condividere con le parti gli atti e di documenti del giudizio.»

73. Viceversa, il legislatore d'urgenza con l'art. 3, comma 1, lettera *i*) del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28 ha prorogato al 31 luglio 2020 il termine del 30 giugno 2020 previsto dall'art. 83, commi 6, 7, lettera *g*), 9, 10, 12, 18, del decreto-legge 17 marzo 2020 modificando, altresì, i commi 3, 6, 7, 12-*bis*, 12-*ter*, 12-*quinqües* e 20 dello stesso articolo, in cui ha introdotto i nuovi commi 12-*quater*.1 e 12-*quater*.2.

74. Le nuove disposizioni, con le modifiche dell'art. 83, comma 7, lettere *f*) e *h-bis*), del decreto-legge n. 18/2020, hanno scaricato dal 1° maggio sui capi degli uffici (Presidenti di tribunale; Presidenti di Corte di appello; Procuratori della Repubblica) la scelta di effettuare o non effettuare con la modalità da remoto sia nel processo civile che nel processo penale (che gli avvocati penalisti possono scegliere di non celebrare ove non garantisca le condizioni del giusto processo nell'interesse dell'imputato), con il magistrato professionale presente fisicamente nell'ufficio unitamente al cancelliere, che redige il processo verbale di udienza civile sotto la direzione del giudice ai sensi dell'art. 130 del codice di procedura civile, o all'ausiliario del giudice per la redazione dei verbali nelle cause penali ai sensi dell'art. 135 del codice di procedura penale, e i difensori e le parti collegati con l'aula virtuale attraverso la piattaforma informatica di Microsoft Teams, mai utilizzata in precedenza dall'amministrazione della giustizia prima dell'era Covid-19.

75. L'introduzione del processo virtuale o da remoto attraverso la piattaforma informatica di Microsoft Teams, secondo modalità non regolamentate né dal codice di procedura civile, né dal codice di procedura penale, previsto dall'art. 83, comma 7, lettera *f*) del decreto-legge n. 18/2020 è di impossibile applicazione negli uffici giudiziari, per la mancata informatizzazione sia del processo civile che del processo penale (nonostante per il processo penale telematico siano stati stanziati euro 17.331.052,96 sul PON «Governance e capacità istituzionali» 2014-2020 dall'Asse II del FERS) e per la introduzione con il decreto-legge n. 18/2020 solo sul piano formale delle modalità dello *smart working*, che non possono essere praticate da casa dal personale di cancelleria, che non ha l'accesso all'*intranet* del Ministero della giustizia e che, quindi, non lavora.

76. Peraltro, i *computers* in dotazione a tutti gli uffici giudiziari italiani non sono attrezzati per la modalità di processo da remoto attraverso la piattaforma informatica di Microsoft Teams, perché non sono dotati né di videocamere né di microfoni per operare in udienza virtuale. Soltanto i giudici professionali e onorari sono dotati di *computers* portatili predisposti, con videocamera e microfoni, a poter effettuare il processo in aula virtuale.

77. In buona sostanza, la modalità organizzativa ordinaria per le pubbliche amministrazioni durante la fase emergenziale del c.d. lavoro agile di cui all'art. 87, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge n. 18/2020 ha effetto paralizzante per gli uffici giudiziari e per la modalità di processo da remoto, perché la rotazione della gran parte del personale di cancelleria non addetto all'attività di presidio per lavorare formalmente da casa non è operativa per mancanza di accesso all'*intranet* del Ministero della giustizia.

78. Inoltre, per quanto riguarda la tutela dei diritti fondamentali, è stata disposta dall'art. 67, comma 3, del decreto-legge n. 18/2020 la sospensione fino al 31 maggio 2020 della possibilità di accesso dei cittadini agli atti della pubblica amministrazione (FOIA), in deroga alla legge n. 241/1990 sulla trasparenza dell'azione amministrativa.

79. Tale segretezza dell'azione delle pubbliche amministrazioni si è riversata anche sul dPCM del 26 aprile 2020, che, nell'adottare misure di contenimento per il Covid-19 che hanno comportato la proroga della limitazione dei diritti e delle libertà costituzionali, ha motivato *per relationem* facendo riferimento ad un unico atto istruttorio, rappresentato dal parere contenuto nei «verbali n. 57 del 22 aprile 2020 e n. 59 dei 24-25 aprile del Comitato tecnico scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 530.». Tali verbali non risultano, né allegati al provvedimento né pubblicati.

80. Con l'art. 42, comma 2, del decreto-legge n. 18/2020, senza nessun dato epidemiologico specifico e stravolgendo la normale istruttoria che l'INAIL deve compiere per individuare l'occasione di lavoro che lega l'evento lesivo subito dal lavoratore all'ambiente di lavoro anche in itinere, il Governo ha inquadrato le infezioni da nuovo *coronavirus* che dovessero colpire il lavoratore come presunzione *iuris et de iure* di infortunio sul lavoro, creando sostanzialmente le basi per la paralisi delle attività produttive ed economiche ed un clima di terrore per i datori di lavoro nello svolgimento dell'attività imprenditoriale in tempi di epidemia da Covid-19, anche quando il datore di lavoro sia pubblico e sia individuabile nel Capo dell'ufficio giudiziario.

81. Questa norma d'urgenza e la conseguente circolare INAIL del 3 aprile 2020 che l'ha attuata, ha esposto ed espone i datori di lavoro pubblici e privati al rischio di responsabilità civile e penale della causazione dell'infortunio sul lavoro da Covid-19, anche nel caso in cui essi abbiano adottato tutte le misure di prevenzione e protezione individuale





e di distanziamento sociale previsti dai Protocolli di sicurezza sottoscritti dalle parti sociali, in quanto l'infortunio sul lavoro viene riconosciuto per la mera oggettiva circostanza che il lavoratore risulti affetto da contagio Covid-19, senza nessuna verifica in fatto, d'altra parte impossibile, che il *virus* sia stato contratto in ambiente di lavoro e non altrove.

82. Inoltre, l'art. 1, comma 2, lettera z), del decreto-legge n. 19/2020 prevede «limitazione o sospensione di altre attività d'impresa o professionali, anche ove comportanti l'esercizio di pubbliche funzioni, nonché di lavoro autonomo, con possibilità di esclusione dei servizi di pubblica necessità previa assunzione di protocolli di sicurezza anti-contagio e, laddove non sia possibile rispettare la distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio come principale misura di contenimento, con adozione di adeguati strumenti di proiezione individuale», con possibilità per il prefetto, in caso di violazione della limitazione, di sospendere l'attività fino a 30 giorni, ai sensi dell'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 19/2020, assicurando «l'esecuzione delle misure di contenimento nei luoghi di lavoro avvalendosi anche del personale ispettivo dell'azienda sanitaria locale competente per territorio e dell'Ispettorato nazionale del lavoro limitatamente alle sue competenze in materia di salute e di sicurezza nei luoghi di lavoro», come disposto dall'art. 4, comma 7, del decreto-legge n. 19/2020, nel testo modificato dalla legge di conversione 22 maggio 2020, n. 35.

83. I Capi degli uffici giudiziari, infine, rischiano anche di incorrere nell'ipotesi di reato di epidemia colposa di cui all'art. 452 del codice penale o in quella di cui all'art. 260 del regio decreto n. 1265/1934, come disposto specificamente dall'art. 4, comma 6, del decreto-legge n. 19/2020.

84. Queste disposizioni normative hanno avuto nel loro complesso intreccio effetti paralizzanti dell'attività dei servizi essenziali per quanto riguarda l'amministrazione della giustizia, perché è stato incentivato il lavoro in *smart working* o lavoro agile come modalità di lavoro ordinaria durante la fase emergenziale, costringendo così i datori di lavoro/capi degli uffici giudiziari (Presidenti di tribunale; Presidenti di Corte di appello; Procuratori della Repubblica) a dover rinunciare alla presenza della gran parte del personale amministrativo in ufficio, per vederlo destinato a (non) lavorare a casa in quanto privo dei collegamenti da remoto con l'*intranet* del Ministero della giustizia per il lavoro a distanza.

85. Inoltre, dal 1° maggio con l'art. 3, comma 1, lettera c), del decreto-legge n. 28/2020 è stato introdotto l'obbligo del giudice di presenziare nell'ufficio giudiziario per effettuare il processo da remoto, che rende incomprendibile la mancata utilizzazione della modalità organizzativa dell'ordinaria udienza pubblica, anche a porte chiuse, perché il cancelliere nel processo civile ai sensi dell'art. 130 del codice di procedura civile o l'ausiliario del giudice nel processo penale ai sensi dell'art. 135 del codice di procedura penale non hanno la possibilità di operare da remoto con i *computers* del proprio ufficio giudiziario, non essendo abilitati ad utilizzare le piattaforme informatiche per creare le aule virtuali.

86. In buona sostanza, laddove i Presidenti di tribunale, come quello di Lanciano, abbiano individuato come modalità di svolgimento di pochissime (rispetto a quelle pendenti) cause civili e penali pendenti nel periodo dal 12 maggio 2020 al 31 luglio 2020 quella del processo da remoto, tale modalità organizzativa presta comunque il fianco, come l'altra modalità della trattazione scritta senza difensori e delle parti, alla nullità del processo per violazione delle disposizioni dei codici di procedura in materia di redazione dei verbali di udienza.

87. Per quanto riguarda l'altra modalità organizzativa di svolgimento dell'udienza con trattazione scritta senza la presenza dei difensori e delle parti, essa è stata introdotta per la prima volta dall'art. 1-*bis* del decreto-legge n. 168/2016, che ha modificato il processo civile in Cassazione, orientandolo verso la regola della camera di consiglio non partecipata dai difensori, rispetto all'udienza pubblica, diventata l'eccezione.

88. La modalità della trattazione scritta dei processi civili in 1° ed in 2° grado di cui all'art. 83, comma 7, lettera h), del decreto-legge n. 18/2020 è stata imposta anche al giudizio amministrativo dall'art. 84, comma 5, del decreto-legge n. 18/2020, ma il Consiglio di Stato — sesta sezione con l'ordinanza del 21 aprile 2020 n. 2539 si è rifiutato di decidere la causa senza udienza pubblica ed ha accolto l'istanza di rinvio formulata da una delle parti del giudizio che ha chiesto la discussione orale, ritenendo che, applicando coattivamente la previsione normativa, vi sarebbe stato un contrasto con il principio del giusto processo garantito dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dall'art. 111 della Costituzione.

89. In conseguenza di questa presa di posizione del massimo organo di giustizia amministrativa e tenendo conto che il processo amministrativo è l'unico completamente informatizzato nell'ordinamento nazionale, insieme a quello della giustizia contabile, il legislatore d'urgenza con l'art. 4, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, è stato costretto per il periodo dal 30 maggio al 31 luglio 2020 ad estendere più possibile la previsione del processo amministrativo da remoto con la presenza nell'aula virtuale dei difensori, con indicazioni dettagliate — che mancano nel processo civile e in quello penale — di come il giudice amministrativo può comportarsi per garantire il pieno rispetto del contraddittorio, su richiesta delle parti interessate.





90. La stessa situazione di maggiore efficienza e trasparenza dell'attività giurisdizionale va riscontrata nella giustizia contabile, in quanto: ai sensi dell'art. 85, comma 3, del decreto-legge n. 18/2020, il Presidente della Corte dei conti, con decreto del 1° aprile 2020, n. 138, ha adottato le «Regole tecniche ed operative in materia di svolgimento delle udienze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti del giudice nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti».

91. Il provvedimento presidenziale della magistratura contabile fissa le modalità tecniche necessarie per lo svolgimento delle udienze, delle adunanze e delle camere di consiglio da remoto e in «aule virtuali», assicurando a ciascun partecipante — magistrati, segretari, avvocati, amministrazioni, parti — la possibilità di collegarsi direttamente dalla propria postazione di lavoro, mediante l'applicativo «Microsoft Teams», anche in mobilità, con l'utilizzo di strumenti multimediali audio e video, quali *smartphone*, *tablet* o *computer* dotati di videocamera, microfono e altoparlanti.

92. Nel decreto-legge n. 28/2020 per la giustizia civile e penale non vi sono analoghe previsioni come quelle previste dalla giustizia amministrativa e dalla giustizia contabile.

93. Nella stragrande maggioranza dei casi i Presidenti dei tribunali di tutto il territorio nazionale, compreso il Presidente del tribunale di Lanciano con il decreto presidenziale del 1-5 maggio 2020, hanno previsto come uniche modalità di trattazione di alcune (pochissime) cause civili e penali, che si discuteranno nel periodo dal 12 maggio (ma sostanzialmente dai primi giorni di giugno 2020) al 31 luglio 2020, quella dell'udienza da remoto prevista dall'art. 83, comma 7, lettera *f*), del decreto-legge n. 18/2020, nel testo convertito dalla legge n. 27/2020, o quella della trattazione scritta senza presenza dei difensori, prevista dall'art. 83, comma 7, lettera *h*), dello stesso decreto, salvo le cause definite urgenti dal legislatore e individuate all'art. 83, comma 3, del decreto-legge n. 18/2020, nessuna delle quali pendenti davanti ai giudici di pace di Lanciano.

94. È stata, dunque, preclusa nella maggior parte dei casi per i Presidenti dei tribunali di tutto il territorio nazionale, compreso il Presidente del tribunale di Lanciano, la possibilità di celebrare i processi civili e penali, diversi da quelli definiti urgenti dall'art. 83, comma 3, del decreto-legge n. 18/2020, in udienza pubblica a porte chiuse, secondo la previsione di cui all'art. 83, comma 7, lettera *e*), del decreto-legge n. 18/2020.

95. Inoltre, anche il servizio sanitario delle regioni competenti per l'autorizzazione ad effettuare l'attività giudiziaria con le misure di protezione non risulta essere stato attivato su tutto il territorio nazionale nè è stato attivato alcun Protocollo sanitario a livello nazionale da far valere negli uffici giudiziari, e la circolazione stradale e lo spostamento di persone è stata comunque preclusa da regione a regione prima dal dPCM del 26 aprile 2020 per il periodo dal 3 al 17 maggio 2020 e poi dal dPCM del 17 maggio 2020 per il periodo dal 18 maggio al 3 giugno 2020.

96. Nè, in mancanza del Protocollo sanitario a livello nazionale da applicare a tutti gli uffici giudiziari, è possibile capire se e in che misura il Ministero della giustizia abbia fornito agli uffici giudiziari i presidi di protezione e prevenzione per evitare il contagio del *virus*, previsti dai protocolli sanitari del Ministero della salute e inseriti come allegati per lo svolgimento di tutte le altre attività produttive consentite nel citato dPCM del 26 aprile 2020, che ha prorogato il parziale *lockdown* fino al 17 maggio 2020.

97. La modalità organizzativa prevalente di «svolgimento» dell'attività giudiziaria per il periodo dal 12 maggio al 31 luglio 2020 sarà quella del rinvio delle udienze a data successiva al 31 luglio 2020, nella misura di oltre l'80% delle cause per il settore civile e di circa il 90% per il settore penale.

98. La GEC dell'ANM con il comunicato «Sul decreto-legge 30 aprile 2020 e i tanti ripensamenti del legislatore» del 2 maggio 2020 ha nuovamente censurato il comportamento del legislatore d'urgenza e del Ministero della giustizia per aver paralizzato la giustizia civile e penale per sei mesi dal 9 marzo fino al 31 agosto 2020 con la scusa dell'emergenza sanitaria, rilevando che, «modificando la norma di un precedente decreto appena convertito, viene rimessa alla volontà delle parti la scelta sullo svolgimento da remoto delle attività nel processo penale e si introduce l'innovativa previsione dell'udienza civile “da remoto necessariamente celebrata in ufficio”» e concludendo che tutto questo avviene «in assenza di una assunzione di responsabilità del Ministro in materia di sicurezza dei palazzi di Giustizia, e dunque delle condizioni in cui rendere possibile la presenza fisica, che oggi si impone anche quando non necessaria, in evidente contraddizione con il persistere dell'emergenza sanitaria».

99. Inoltre, la GEC dell'ANM con il comunicato stampa dell'8 maggio 2020 su «Accesso ai registri, test sierologici, *wi-fi*, igienizzazioni: le misure per la Fase 2» ha fotografato in termini disastrosi la situazione di confusione organizzativa della giustizia civile e penale in Italia per quanto riguarda il mancato rispetto delle condizioni igienico-sanitarie.

100. Pertanto, l'unica modalità organizzativa da adottare nel periodo dal 12 maggio al 31 luglio 2020 per i giudici di pace di Lanciano avrebbe dovuto essere quella del rinvio delle udienze a data successiva al 31 agosto 2020, dal momento che l'ufficio del giudice di pace di Lanciano è sprovvisto di qualsiasi forma minima di informatizzazione con valore istituzionale e strutturale dei processi assegnati alla magistratura di pace.



101. Infatti, il Presidente del tribunale di Lanciano con decreto del 1° maggio 2020, depositato il 5 maggio 2020 (in atti), ha fissato le linee guida per l'organizzazione del tribunale di Lanciano per la celebrazione delle udienze civili e penale nel periodo 12 maggio — 31 luglio 2020, a seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, ai sensi dell'art. 83 del decreto-legge n. 18/2020, nel testo modificato dalla legge di conversione n. 27/2020 e poi ulteriormente modificato dall'art. 3 del decreto-legge n. 28/2020, e, in particolare:

ha disposto la chiusura delle Cancellerie degli uffici del giudice di pace al pubblico, «in quanto detto ufficio non eroga servizi urgenti»;

ha disposto che «gli uffici giudiziari rimangono chiusi al pubblico fino al 31 luglio 2020 e l'accesso è consentito oltre che ai magistrati, ai dipendenti, alle forze di PG, ai rappresentanti del COA, esclusivamente agli utenti impegnati nelle udienze e nei procedimenti civili e penali — nei giorni ed orario esatti — stabiliti nel provvedimento di convocazione — e nelle connesse attività, alle condizioni di cui al citato decreto-legge n. 18/2020, art. 83;

ha disposto che «ogni istanza, atto o documento deve essere depositato telematicamente (comma 11), sia nel settore penale che in quello civile, agli indirizzi reperibili sui siti istituzionali e solo quando ciò sia assolutamente impossibile presso il presidio allestito presso il tribunale, previo appuntamento telefonico o telematico d'ufficio».

102. Dal decreto del 1-5 maggio 2020 del Presidente del tribunale di Lanciano si evince che non vi sono le condizioni per la trattazione dei procedimenti civili e penali secondo le modalità indicate dall'art. 83, comma 7, lettere e), f) ed h), del decreto-legge n. 18/2020, che non possono essere assicurate e garantite all'interno dell'ufficio del giudice di pace di Lanciano.

103. In realtà, la disposizione delle aule d'udienza consentirebbe la regolarità dello svolgimento delle udienze con la presenza dei soli difensori delle parti nel rispetto delle distanze di sicurezza per evitare assembramenti, previa opportuna sanificazione degli ambienti e l'adozione di tutti i dispositivi di protezione individuali, sia per i magistrati di pace nel rispetto della salute negli ambienti di lavoro, sia per il personale amministrativo sia per per gli avvocati difensori.

104. In particolare, l'attività giudiziaria presso l'ufficio del giudice di pace di Lanciano, come in tutti gli altri uffici giudiziari italiani, essendo assolutamente necessaria come servizio pubblico essenziale, avrebbe potuto essere già svolta regolarmente in campo civile e penale dal 18 maggio 2020, in base al decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, come è avvenuto per i ristoranti e i bar e dal 25 maggio addirittura per le piscine, dotandosi gli avvocati di guanti e mascherine, così come i magistrati; rispettando la distanza minima di un metro e, eventualmente, utilizzando separatori in *plexiglass* sul tavolo di udienza a prova di Covid-19.

105. L'unica attività consentita a questo giudice di pace, in base al decreto presidenziale del 1-5 maggio 2020, era quella di rinviare tutte le udienze civili e penali nel periodo dal 12 maggio 2020 al 31 luglio 2020 a nuova udienza fissata nei mesi di settembre o ottobre 2020, compresa l'udienza istruttoria della presente controversia, fissata per il 1° giugno 2020.

106. Con la delibera del 10 maggio 2020 l'organismo congressuale forense ha proclamato lo stato di agitazione di tutta l'avvocatura contro il blocco sostanziale dell'attività processuale sia nel settore penale che in quello civile, denunciando l'esistenza di una situazione caotica con circa duecento protocolli sottoscritti tra i Capi degli uffici giudiziari e i Coa.

107. L'11 maggio 2020 questo giudice, sulla base del decreto del 1-5 maggio 2020 del Presidente del tribunale di Lanciano, ha disposto il rinvio a data successiva al 31 agosto 2020 di udienze civili fissate per il 14 e il 18 maggio 2020, proprio per chiusura degli uffici del giudice di pace di Lanciano e per la insussistenza di cause con ragioni d'urgenza di cui all'art.83, comma 3, del decreto-legge n. 18/2020 per poter effettuare udienza pubblica.

108. Viceversa, con decreto del 12 maggio 2020 (in atti) il Presidente del tribunale di Lanciano ha modificato il precedente decreto del 1-5 maggio 2020, che prevedeva la chiusura delle Cancellerie dei giudici di pace di Lanciano, e ha disposto per il periodo dal 12 al 31 maggio 2020 che l'ufficio del giudice di pace di Lanciano sia aperto al pubblico nei giorni da lunedì a venerdì dalle ore 9,00 alle ore 12,00.

109. Per quanto riguarda le udienze civili e penali del giudice di pace, il Presidente del tribunale di Lanciano ha autorizzato i giudici di pace di Lanciano, i difensori e le parti a svolgere le udienze pubbliche, cioè secondo la modalità organizzativa prevista dall'art. 83, comma 7, lettera e), del decreto-legge n. 18/2020, disponendo «Che le udienze (civili e penali) siano preferibilmente svolte al piano terra, nelle aule di udienza penale, con adeguato scaglionamento di orari e riduzione del relativo carico (massimo dodici fascicoli per udienza con non più di due fascicoli per ora per il penale) — con la massima limitazione possibile dell'audizione di testimoni, periti e parti, e privilegiando invece le udienze di discussione e decisione (che non comportano un afflusso particolare di persone) — Che siano rinviate (salvi casi di particolare urgenza) le cause nelle quali sia prevista la partecipazione personale di soggetti (parti, avvocati o testimoni) residenti fuori della Regione Abruzzo.».



110. Nella premessa del decreto del Presidente del tribunale di Lanciano sono esplicitate le ragioni per cui i giudici di pace non possono effettuare le udienze con modalità da remoto [art. 83, comma 7, lettera h), decreto-legge n. 18/2020] nel contraddittorio tra le parti e con modalità di trattazione scritta remoto [art. 83, comma 7, lettera h) decreto-legge n. 18/2020], avendo «rilevato che l'ufficio del giudice di pace non ha in funzione lo strumento della *consolle* telematica, che consente ai difensori di consultare i fascicoli civili tramite *computer*.».

111. In buona sostanza, poiché gli uffici del giudice di pace di Lanciano non sono informatizzati né nel civile né nel penale (e questo in tutta Italia), i giudici di pace di Lanciano possono utilizzare l'udienza pubblica, la cui modalità di svolgimento è resa impossibile dalla mancanza delle condizioni igienico-sanitarie di contenimento dell'emergenza Covid-19 e non è prevista per i magistrati professionali e onorari del tribunale di Lanciano, se non per le cause definite urgenti dal legislatore nella previsione dell'art. 83, comma 3, del decreto-legge n. 18/2020.

112. Inoltre, viene scaricata su questo giudice la responsabilità del mancato svolgimento delle udienze civili e pubbliche e del necessario rinvio di tutte le cause la cui udienza è fissata nel periodo dal 12 maggio al 31 luglio 2020 a data successiva al 31 agosto 2020, ad eccezione della presente controversia in cui, secondo il decreto presidenziale del 12 maggio 2020, il rinvio dell'udienza è autorizzato dal fatto che l'avvocato di una delle parti è residente fuori della Regione Abruzzo.

113. Viceversa, il Presidente del tribunale di Taranto con decreto n. 33 del 13 maggio 2020 (in atti) ha diffidato un giudice di pace di Taranto a non adottare provvedimenti giurisdizionali di sua competenza per consentire lo svolgimento delle udienze pubbliche davanti a sé, in violazione delle disposizioni del decreto presidenziale n. 36/2020, che non prevedono per il settore civile e per il settore penale, come avviene per il tribunale di Lanciano, le udienze pubbliche penali o civili che non rientrano strettamente nelle eccezioni indicate dall'art. 83, comma 3, del decreto-legge n. 18/2020.

114. Per tutta risposta al decreto del Presidente del tribunale di Taranto, il giudice di pace di Taranto «diffidato» con decreto del 14 maggio 2020 (in atti) ha disapplicato il provvedimento presidenziale, diffidando a sua volta il Capo dell'ufficio a rendere i locali dell'ufficio dei giudice di pace idonei sotto il profilo igienico-sanitario.

115. Peraltro, con comunicazione del 14 maggio 2020 prot.n. DFP-0033746-P (in atti) la Presidenza del Consiglio dei ministri — Dipartimento della funzione pubblica — Ispettorato per la funzione pubblica ha posto in essere una gravissima ingerenza dell'Esecutivo nell'esercizio della funzione giurisdizionale della Procura della Repubblica presso il tribunale ordinario di Catania, inibendo la scelta dell'ufficio giudiziario di far lavorare il personale di cancelleria «in presenza», indirizzando la diffida per l'esecuzione al Prefetto di Catania e, per conoscenza, alla CGIL come organizzazione sindacale evidentemente denunciante l'illecito» comportamento della Procuratore della Repubblica finalizzato alla ripresa dell'operatività del proprio ufficio.

116. Contestualmente, comunicazione di identico contenuto del 14 maggio 2020 prot.n. DFP-0033747-P (in atti) è stata indirizzata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri — Dipartimento della funzione pubblica — Ispettorato per la funzione pubblica al Presidente del tribunale di Teramo.

117. Nella relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019, presentata a gennaio 2020 all'inaugurazione dell'anno giudiziario, il Ministero della giustizia ha affermato di aver utilizzato e di stare utilizzando nell'ambito del PON «Governance e capacità istituzionali» 2014-2020 risorse, ricavate sull'asse II del FERS, già stanziata per euro 15.863.450,00 (cioè per quasi sedici milioni di euro), per «estendere il PCT agli uffici dei giudici di pace per dare maggiore efficienza al sistema della giustizia italiana, integrando i sistemi e le funzionalità per aumentare la produttività, l'efficienza e l'efficacia della giustizia nonché per perseguire i medesimi risultati di risparmio sui tempi e sui costi conseguiti presso i tribunali civili».

118. Dell'utilizzazione di queste importanti risorse da fondi europei non vi è traccia evidente nell'organizzazione degli uffici del giudice di pace di Lanciano né negli uffici dei giudici di pace nel resto del territorio nazionale. Anzi, vi è traccia normativa del fatto che, per quanto riguarda l'organizzazione delle attività giudiziali, che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato, il Governo ha programmato la proroga della sostanziale paralisi fino al 31 gennaio 2021.

119. Infatti, con l'art. 14, comma 4, del decreto-legge c.d. «Rilancio» del 19 maggio 2020, n. 34, il Governo ha prorogato al 31 gennaio 2021 lo stato di emergenza nazionale, dichiarato originariamente per sei mesi con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 fino al 31 luglio 2020.

120. Con l'art. 263 dello stesso decreto-legge 19 maggio 2020, n.34, il Governo ha esteso al 31 dicembre 2020 la inutilizzabilità del personale amministrativo degli uffici giudiziari confermando la priorità della scelta del lavoro agile o *smart working* dei dipendenti del Ministero della giustizia che, come detto, significa tenere il personale amministrativo «in servizio» a casa senza lavorare, per mancanza di collegamento *intranet*.





121. Contestualmente, soltanto con l'art. 219 del decreto-legge 19 maggio 2020, n.34, il Governo ha programmato misure urgenti per il ripristino della funzionalità delle strutture dell'amministrazione della giustizia: «1. In considerazione del livello di esposizione al rischio di contagio da Covid-19 connesso allo svolgimento dei compiti istituzionali improrogabili ed urgenti degli uffici giudiziari e delle articolazioni centrali del Ministero della giustizia, nonché della necessità di garantire condizioni di sicurezza per la ripresa delle attività nella fase successiva all'emergenza epidemiologica, al fine di consentire la sanificazione e la disinfestazione straordinaria degli uffici, degli ambienti e dei mezzi in uso all'amministrazione giudiziaria, per l'acquisto di materiale igienico sanitario e dispositivi di protezione individuale, nonché per l'acquisto di apparecchiature informatiche e delle relative licenze di uso, è autorizzata la spesa complessiva di euro 31.727.516 per l'anno 2020.».

122. Per quanto riguarda il sostegno finanziario agli avvocati che hanno subito e subiranno la sospensione incompensabile e quasi totale dell'attività professionale dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021, il decreto-legge c.d. «rilancio» n. 34/2020 i professionisti con partita Iva iscritti agli enti previdenziali di diritto privato da ogni contributo, da un lato disponendo all'art. 78 la concessione dei seicento euro al mese per i mesi di aprile e maggio 2020 a chi, come questo giudice, aveva già ricevuto contributo di pari importo nel mese di marzo ai sensi dell'art. 44 del decreto-legge n. 18/2020, dall'altro specificamente escludendo il diritto a tale contributo con il successivo art. 86 per chi lo ha già ricevuto ai sensi dell'art. 44 del decreto-legge n. 18/2020.

123. Pare evidente a questo giudice che la scelta del Governo di impedire la celebrazione dei processi in pubblica udienza nel settore civile e in quello penale fino al 31 luglio 2020, con prospettiva di proroga della fase emergenziale solo per il settore giustizia fino al 31 gennaio 2021, anche a porte chiuse e con gli opportuni presidi sanitari, sia determinata non dall'emergenza sanitaria, ma dalla scelta dell'Esecutivo di impedire la tutela dei diritti fondamentali garantiti dal diritto dell'Unione e dal diritto nazionale per un lasso di tempo sufficiente lungo, così da rendere non più censurabili in sede giudiziaria proprio quei provvedimenti governativi emergenziali, che hanno provocato la lesione dei diritti di tutti i cittadini.

124. La volontà di paralizzare la giustizia civile e penale in Italia fino al 31 gennaio 2021 è rappresentata dalla circolare del 2 maggio 2020, n. prot. 70897 del Capo del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi del Ministero della giustizia (in atti), avente ad oggetto «prevenzione della diffusione del contagio da *coronavirus* — informazioni riassuntive su attività svolte e prime direttive in tema di organizzative per avvio cd. «fase due», in cui a pagina 3, punto 2), viene precisato che tra le misure di interlocuzione a livello centrale con le autorità competenti «le due azioni più importanti hanno riguardato l'interlocuzione con le due autorità commissariali (Protezione civile e il Commissario Arcuri)», cioè due autorità commissariali nominate per la gestione emergenziale sanitaria che gestiscono il Fondo per l'emergenza di cui all'art. 44 del decreto legislativo n. 1/2018.

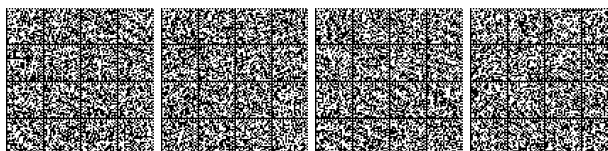
125. Sta di fatto che nei vari decreti d'urgenza emanati dal Governo per l'emergenza Covid-19 il primo stanziamento destinato al Fondo per l'emergenza di cui all'art. 44 del decreto legislativo n. 1/2018 è quello previsto dall'art. 4, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2020, n.6 (convertito dalla legge 5 marzo 2020, n. 15) per euro 20.000.000,00 e il secondo quello previsto dall'art. 18, comma 3, del decreto-legge 17 marzo 2020, n.18, per euro 1.650.000.000,00.

126. L'art. 122 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, come anticipato, ha previsto l'istituzione di un commissario straordinario per l'emergenza Covid-19, nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri il 13 marzo 2020), a cui assegnare su un fondo speciale «personale» con delibere del Consiglio dei ministri le risorse del fondo per l'emergenza di cui all'art. 44 del decreto legislativo n. 1/2018, da utilizzare in deroga a tutte le disposizioni di legge europee e nazionali in materia di appalti e rendicontazione dei fondi pubblici e al di fuori del controllo successivo contabile ed amministrativo della Corte dei conti.

127. Con le delibere del 6 aprile 2020 e del 20 aprile 2020 del Consiglio dei ministri sono state assegnate al fondo speciale del commissario straordinario per l'emergenza dott. Arcuri risorse per complessivi euro 1.350.000.000,00 (un miliardo e 350 milioni di euro), di cui 450 milioni di euro con la prima delibera di Consiglio dei ministri dei 6 aprile 2020.

128. Con l'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 34/2020 è stato previsto lo stanziamento in favore del commissario straordinario per l'emergenza Arcuri sul suo fondo personale di un ulteriore miliardo di euro, portando la dotazione del fondo speciale monocratico e senza controllo contabile alla somma di due miliardi e trecentocinquanta milioni di euro.

129. Pertanto, il Ministero della giustizia non aveva bisogno di uno specifico stanziamento di euro 31.727.516 per lo «svolgimento dei compiti istituzionali improrogabili ed urgenti degli uffici giudiziari e delle articolazioni centrali del Ministero della giustizia, nonché della necessità di garantire condizioni di sicurezza per la ripresa delle attività nella fase successiva all'emergenza epidemiologica, al fine di consentire la sanificazione e la disinfestazione straordinaria degli uffici, degli ambienti e dei mezzi in uso all'amministrazione giudiziaria, per l'acquisto di materiale igienico sanitario e dispositivi di protezione individuale, nonché per l'acquisto di apparecchiature informatiche e delle relative licenze di uso».





130. Se l'intenzione reale fosse stata quella di riaprire l'attività giudiziaria ordinaria già dal 12 maggio 2020, sarebbe stato sufficiente già il 7 aprile 2020 per il Ministero della giustizia mettersi d'accordo direttamente con il commissario straordinario Arcuri per farsi assegnare la somma occorrente di euro 31.727.516, pari al 7,05% della somma di euro 450.000.000 già a disposizione dell'autorità commissariale con la delibera di Consiglio dei ministri del 6 aprile 2020, e non prorogare lo stato di emergenza nazionale per Covid-19 fino al 31 gennaio 2021.

131. Significativa, poi, è la paralisi totale dell'azione della magistratura di pace, con l'impossibilità tecnica e igienico-sanitaria di celebrare le udienze fino al 31 luglio 2020 quanto meno presso gli uffici del giudice di pace di Lanciano, con la prospettiva di proroga della chiusura fino al 31 gennaio 2021 a causa del protrarsi della situazione di emergenza nazionale e dell'operatività della norma che prevede *medio tempore* il lavoro agile come modalità ordinaria di lavoro nelle pubbliche amministrazioni con la conseguente inutilizzabilità del personale amministrativo negli uffici giudiziari.

132. Pare evidente che sia in atto da parte del Governo il ridimensionamento di fatto «per consunzione» fino alla soppressione dell'organico dei giudici di pace, in risposta alla causa pregiudiziale C-658/18 UX pendente davanti alla Corte di giustizia e in via di definizione dopo le citate conclusioni dell'avvocato generale Kokott depositate il 23 gennaio 2020.

133. Invece di preoccuparsi di sanare la situazione di mancanza di tutela sostanziale e previdenziale della magistratura onoraria prima della emananda sentenza della Corte di giustizia nella causa C-658/18 UX, il Governo ha approfittato delle precarie condizioni di lavoro della magistratura onoraria retribuita a cottimo per sospendere l'attività giudiziaria negli uffici dei giudici di pace dal 9 marzo 2020 al 31 agosto 2020, prevedendo con l'art. 118 del decreto-legge n. 18/2020 un contributo economico di euro 600 al mese per massimo tre mesi in favore dei magistrati onorari che non sarà erogato dal Ministero della giustizia, in quanto condizionato alla «generale» sospensione effettiva delle attività ai sensi dell'art. 83 del decreto-legge n. 18/2020, che non si è mai verificata perché anche nel periodo dal 9 marzo all'11 maggio 2020 è stato comunque previsto lo svolgimento delle cause civili e penali urgenti «urgenti» indicate dall'art. 83, comma 3, decreto-legge n. 18/2020, tra cui quelle in materia di immigrazione di competenza del giudice di pace.

134. La beffa per questa assurda e ingiusta situazione di denegata giustizia nei confronti di chi in Italia esercita la giurisdizione c.d. di prossimità è resa ancora più grave, se possibile, dalla situazione economica dei magistrati professionali e del personale amministrativo degli uffici giudiziari, che continuano a percepire le stesse retribuzioni ricevute prima dell'inizio dell'emergenza Covid-19, per i quali il periodo dal 9 marzo al 31 luglio 2020 viene considerato periodo di servizio pieno anche se non si sono celebrati processi e anche se, come più volte precisato, per il personale amministrativo la modalità di lavoro agile o in *smart working* non ha alcuna utilità pratica per lo svolgimento degli affari amministrativi in sede giudiziale in mancanza di collegamento da remoto.

135. Il comportamento oltraggioso per la dignità del giudice, discriminatorio e lesivo delle sue condizioni di lavoro anche in termini di sicurezza sociale, mina non solo la sua indipendenza, che è il presupposto per un processo equo e giusto, ma anche i diritti delle parti del processo e dei loro difensori alla definizione in tempi rapidi della causa che sono assicurati dalla magistratura di pace, alla certezza del diritto e delle modalità di tutela effettiva.

136. Il Ministero della giustizia impegna nel bilancio annuale per ciascun giudice di pace l'importo di euro 72.000, che costituisce il tetto massimo delle indennità che il giudice di pace può percepire in un anno solare, ai sensi dell'art. 11, comma 4-ter, della legge n. 374/1991.

137. Pertanto, il costo preventivato dallo Stato in un anno fiscale dei compensi per l'attività giurisdizionale dei circa 1.300 giudici di pace è di euro 93.600.000, per cui il risparmio di spesa nei dieci mesi di paralisi della magistratura di pace dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021 è stimabile in circa euro 74.800.000.

138. Ulteriore risparmio di spesa durante l'emergenza Covid-19 il Ministero della giustizia lo ha maturato con la scarcerazione di n. 465 mafiosi, a cui è stato riconosciuto, per il rischio sanitario della diffusione del *virus* nella cella singola, il diritto a beneficiare della misura alternativa alla reclusione in carcere degli arresti domiciliari anche per chi è responsabile di gravissimi reati, introdotta dall'art. 123, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 18/2020, provocando tale situazione durissime proteste dei giuristi e della popolazione, le dimissioni del Dirigente del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) e del Capo di Gabinetto del Ministro della giustizia, ma non le dimissioni del Ministro della giustizia che ha approvato il testo del decreto-legge n. 18/2020 con la delibera del Consiglio dei ministri del 16 marzo 2020.

139. Le regioni e le province autonome sono riuscite ad imporre al Governo di uscire dalla gestione commissariale centralizzata dell'emergenza sanitaria e a disporre con il decreto-legge 16 maggio 2020, n.33, e con il successivo dPCM del 17 maggio 2020, concordando con il Presidente del Consiglio dei ministri e con il Ministero della salute, in autonomia come prevede la legge n. 833/1978, l'applicazione sul territorio di competenza delle misure sanitarie di contenimento del Covid-19, con ripresa dal 18 maggio 2020 di (quasi) tutte le attività produttive ed economiche di com-



potenza regionale e con previsione della ripresa della libera circolazione tra le regioni e nei confronti degli altri Stati dell'Unione europea a decorrere dal 3 giugno 2020, sulla base della regola generale del distanziamento sociale di un metro con l'obbligo di indossare le mascherine di protezione solo in ambienti chiusi, tranne i ristoranti, naturalmente.

140. Dal 15 giugno 2020 riapriranno tutte le attività produttive, economiche e sociali, tranne gli impianti sciistici per evidenti ragioni ambientali, le scuole pubbliche e il settore giustizia. Nel dPCM del 17 maggio 2020 sono previsti in allegato protocolli di sicurezza per tutti i settori produttivi, tranne che per il settore giustizia.

141. Le parti di questo processo e tutte le parti delle cause civili e penali pendenti davanti a questo giudice nel periodo 12 maggio — 31 luglio 2020 subiranno danni ingiusti dalla ritardata risposta di giustizia, per l'adozione, da parte di questo giudice, dell'unico provvedimento organizzativo che gli è oggettivamente consentito rispetto alla descritta situazione dell'ufficio del giudice di pace di Lanciano, quello del rinvio d'ufficio di tutte le cause a data successiva al 31 agosto 2020, ai sensi dell'art. 83, comma 7, lettera g), del decreto-legge n. 18/2020.

142. Ciò emerge chiaramente anche dal descritto contrasto sul piano organizzativo tra il Presidente del tribunale di Taranto e il giudice di pace di Taranto e dai citati provvedimenti organizzativi di diffida della Presidenza del Consiglio dei ministri — Dipartimento della funzione pubblica — Ispettorato per la funzione pubblica del 14 maggio 2020 prott.n. DFP-0033746-P e DFP-0033747-P nei confronti rispettivamente del Procuratore della Repubblica di Catania e del Presidente del tribunale di Teramo.

143. Peraltro, di questa «temporanea» (fino al 31 gennaio 2021) denegata giustizia nell'ambito di un processo, quale quello davanti a questa magistratura di pace, che è statisticamente il più veloce dei processi di 1° grado completandosi mediamente tutti nell'arco temporale di un anno, le parti del processo e le parti degli altri processi pendenti davanti a sé potrebbero chiedere conto a questo giudice, dal momento che lo scrivente è il responsabile dei ruoli assegnati e delle modalità di svolgimento e di conduzione delle udienze e il decreto del Presidente del tribunale di Lanciano del 12 maggio 2020, addirittura, autorizza ciascun giudice di pace di Lanciano ad effettuare le udienze pubbliche, che per i magistrati professionali e onorari dello stesso tribunale non sono state autorizzate.

144. Peraltro, non solo è precluso a questo giudice di operare in condizioni di indipendenza, ma lo scrivente incorre anche nel rischio di azioni di responsabilità per ritardata gestione degli affari civili e penali, dovendo rinviare tutte le udienze civili e penali nel periodo dal 12 maggio 2020 al 31 luglio 2020 per mancanza oggettiva delle condizioni tecniche e igienico-sanitario, che invece sembrerebbero sussistere nel decreto presidenziale del 12 maggio 2020.

145. Secondo lo scrivente giudice questa situazione ha determinato una grave violazione degli articoli 2, 4, comma 3, 6, comma 1, e 9 del Trattato dell'Unione, degli articoli 67, commi 1 e 4, 81 e 82 del Trattato per il funzionamento dell'Unione europea e dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea per quanto riguarda tutto il contenzioso pendente davanti a sé sul ruolo civile e su quello penale, compresa la presente causa.

146. Infatti, l'art. 83 decreto-legge n. 18/2020 (nel testo attualmente vigente come modificato dalla legge di conversione n. 27/2020 e successivamente modificato dall'art. 3 del decreto-legge n. 28/2020), viola il requisito dell'indipendenza di questo giudice di pace, che è giudice comune europeo, requisito che è parte del contenuto essenziale del diritto fondamentale ad un equo processo, il quale riveste un'importanza cardine in quanto garanzia della protezione di tutti i diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione e della preservazione dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'art. 2 del Trattato sull'Unione europea, in particolare, del valore dello Stato di diritto (Corte di giustizia, sentenza del 25 luglio 2018, causa C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 48).

147. Alla luce del quadro normativo e fattuale rappresentato nella narrativa che precede, già rappresentata in gran parte nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale del 13 maggio 2020, ritiene questo giudice che sia in atto una crisi sistemica della tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento interno per la lesione del principio di indipendenza e di imparzialità del giudice, provocata dalla paralisi delle procedure di tutela e garanzia dei diritti assicurati dalla Costituzione e dalla normativa dell'Unione a tempo indefinito, e comunque fino al 31 gennaio 2021 per la durata (e con la scusa) dello stato di emergenza nazionale per il Covid-19.

148. Pertanto, questo giudice con la citata ordinanza del 18 maggio 2020 ha sospeso il giudizio e ha proposto domanda pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, per rimettere la questione della compatibilità della situazione di paralisi della giustizia civile e penale in Italia con il diritto dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, con istanza di procedura accelerata ai sensi dell'art. 105 del Regolamento di procedura della Corte.

149. Il quadro normativo interno rappresentato nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale dell'Unione europea individuava nell'art. 6, comma 1, del c.d. decreto «rilancio» approvato dal Consiglio dei ministri il 13 maggio 2020, ma non ancora pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*, la norma ostativa che prorogava al 31 gennaio 2021 lo stato di emergenza nazionale per Covid-19.



150. Con comparsa di intervento *ad adiuvandum* notificata alle parti costituite a mezzo pec in data 21 maggio 2020, depositata in data 22 maggio 2020, si costituiva nella presente causa l'avv. Vincenzo De Michele, in proprio, il quale chiedeva di essere ammesso come terzo ai sensi dell'art. 105, comma 2, del codice di procedura civile.

151. L'interveniente chiedeva, altresì, di valutare anche la rimessione degli atti alla Corte costituzionale sulla legittimità degli articoli 42, 83, 87 e 119 del decreto-legge n. 18/2020, convertito dalla legge n. 27/2020, degli articoli 14 e 263 del decreto-legge n. 34/2020, del decreto legislativo n. 116/2017.

152. Con ordinanza del 22 maggio 2020 questo giudice ha ammesso l'intervento ai sensi dell'art. 105, comma 2, del codice di procedura civile e ha provveduto ad integrare il quesito pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea con il dato normativo del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, con la seguente formulazione di seguito integralmente trascritta:

«Se gli articoli 2, 4, comma 3, 6, comma 1, e 9 del Trattato dell'Unione, gli articoli 67, commi 1 e 4, 81 e 82 del Trattato per il funzionamento dell'Unione europea, in combinato disposto con gli articoli 1, 6, 20, 21, 31, 34, 45 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ostano rispetto a disposizioni interne, quali gli articoli 42, 83 e 87 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, la delibera del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei ministri che ha dichiarato lo stato di emergenza nazionale sanitaria per sei mesi fino al 31 luglio 2020, gli articoli 14 e 263 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, che hanno prorogato lo stato di emergenza nazionale per Covid-19 e la paralisi della giustizia civile e penale e dell'attività di lavoro amministrativo degli uffici giudiziari italiani fino al 31 gennaio 2021, in combinato disposto, violando le predette norme nazionali l'indipendenza del giudice del rinvio e il principio del giusto processo, nonchè i diritti ad essi connessi della dignità delle persone, della libertà e della sicurezza, dell'uguaglianza davanti alla legge, della non discriminazione, di condizioni di lavoro eque e giuste, dell'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale, della libertà di circolazione e di soggiorno.

In particolare, si chiede alla Corte di giustizia se l'indipendenza del giudice del rinvio e il diritto al giusto processo delle parti della presente controversia e di tutte le cause pendenti davanti a questo giudice siano stati violati dal Governo italiano nel momento in cui si sono verificate le seguenti condizioni giuridiche e situazioni di fatto:

in data 31 gennaio 2020 il Consiglio dei ministri con una delibera adottata senza l'intesa obbligatoria con le regioni e utilizzando una procedura non prevista dalla normativa interna per l'emergenza sanitaria, ha dichiarato lo stato di emergenza nazionale per Covid-19 per la durata di sei mesi fino al 31 luglio 2020, avocando alla Presidenza del Consiglio dei ministri la competenza di tutte le disposizioni per fronteggiare una situazione epidemiologica in quel momento inesistente sul territorio nazionale, senza stanziare risorse economiche adeguate per la dichiarata emergenza;

il Governo italiano con decretazione d'urgenza ha sospeso per il periodo dal 9 marzo all'11 maggio 2020 l'attività giudiziaria nel settore civile e nel settore penale, ad eccezione di pochissime cause ritenute urgenti sul piano legislativo e non nella valutazione del giudice, che sono state trattate in udienza pubblica senza prevedere specifiche misure di contenimento per l'emergenza Covid-19, mentre l'attività dell'ufficio del giudice di pace del rinvio è stata sospesa integralmente, in mancanza della possibilità di effettuare cause urgenti della tipologia pretesa dal legislatore;

il Governo italiano dal 9 marzo all'11 maggio 2020 non ha provveduto alla sanificazione e disinfestazione straordinaria degli uffici, degli ambienti e dei mezzi in uso alla amministrazione giudiziaria, all'acquisto di materiale igienico sanitario e di dispositivi di protezione individuale, nonchè all'acquisto di apparecchiature informatiche e delle relative licenze di uso per informatizzare i settori giudiziari civili e penali anche degli uffici del giudice di pace, pur avendo a disposizione il Ministero della giustizia per le misure di contenimento del *virus* e la ripresa dell'ordinaria attività giudiziaria disponibilità finanziarie di importo molto elevato e da utilizzare immediatamente in deroga alle norme dell'Unione europea nazionali in materia di appalti pubblici, senza l'obbligo di rendicontazione contabile ed amministrativa e senza il controllo della Corte dei conti:

per il periodo dal 12 maggio al 31 luglio 2020, il Governo italiano ha imposto con decretazione d'urgenza per il settore civile e per il settore penale, cioè per i settori di competenza del giudice di pace del rinvio, ad eccezione delle limitate tipologie di cause urgenti come quelle già trattate in udienza pubblica per il periodo dal 9 marzo all'11 maggio 2020, modalità organizzative delle pochissime udienze che avrebbero dovuto essere effettuate o di impossibile attuazione come il processo da remoto per carenza strutturale del sistema informatico e organizzativo di lavoro del Ministero della giustizia, o gravemente lesive dei diritti di difesa e del contraddittorio delle parti, come le udienze a sola trattazione scritta senza la presenza dei difensori e delle parti.

per il periodo dal 12 maggio al 31 gennaio 2021, il Ministero della giustizia non ha consentito nè consentirà per il settore civile e per il settore penale di poter effettuare udienze pubbliche anche a porte chiuse a causa della inutilizzabilità del personale amministrativo di cancelleria in lavoro agile senza collegamenti da remoto con gli uffici giudiziari, della mancata sanificazione e disinfestazione straordinaria degli uffici, degli ambienti e dei mezzi in uso alla amministrazione giudiziaria, del mancato acquisto di materiale igienico sanitario e dispositivi di protezione indivi-





duale, della mancata individuazione di protocolli di misure di contenimento per lo svolgimento dell'attività giudiziaria, scaricando la responsabilità di effettuare (in rarissime occasioni) o non effettuare (nella generalità dei casi) le udienze pubbliche, in carenza delle condizioni di sicurezza sanitaria e senza tutele contro l'emergenza Covid-19, ai Capi degli uffici giudiziari (Presidenti di tribunale per i giudizi in primo grado) o ai singoli giudici;

per il periodo dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021 il giudice di pace del rinvio è stato messo nelle condizioni di non poter effettuare udienza con nessuna delle modalità organizzative previste dalla decretazione d'urgenza nè con udienza pubblica nè con il processo da remoto e l'aula virtuale nè con trattazione scritta senza la presenza dei difensori e delle parti, e sarà costretto a rinviare tutte le cause rivenienti sui suoi ruoli del settore civile e del settore penale a data successiva al 31 agosto 2020 e, con la pubblicazione del decreto-legge 19 maggio 2020, n.34, al 31 gennaio 2021;

a causa della totale inattività giurisdizionale come udienze svolte e provvedimenti giudiziari prodotti nel periodo dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021 il giudice di pace del rinvio non ha percepito e non percepirà alcuna indennità dal Ministero della giustizia, neanche a titolo di contributo economico per l'emergenza sanitaria;

infine, il Governo italiano con decretazione d'urgenza ha prorogato per altri sei mesi, fino al 31 gennaio 2021 lo stato di emergenza nazionale e l'attuale paralisi della giustizia civile e penale, mentre dal 18 maggio 2020 sono state riaperte tutte le attività produttive ed economiche che si svolgono nell'ambito della competenza territoriale regionale, con ripresa della libera circolazione tra le regioni e nei confronti degli Stati dell'Unione, senza obbligo di quarantena, dal 3 giugno 2020, con l'adozione di modeste misure igienico-sanitarie e di contenimento sociale.»

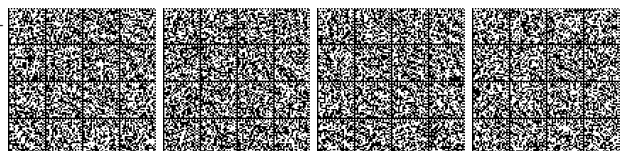
153. Con la presente ordinanza, data la gravità della situazione della paralisi della giustizia civile e penale in Italia fino al 31 gennaio 2021 e la necessità di attivare tutti gli strumenti interpretativi e giuridici per rimuovere tutti gli ostacoli ad un efficiente ripresa dell'attività giudiziaria e della presente causa, si propone alla Corte costituzionale questione di legittimità costituzionale della stessa normativa interna sottoposta al vaglio di compatibilità con il diritto dell'Unione europea, nel solco delle indicazioni sull'ammissibilità della doppia pregiudiziale costituzionale ed europea enunciate nella sentenza n. 269/2017 della Corte costituzionale.

154. Nell'evidenziare che la paralisi della giustizia civile e penale fino al 31 gennaio 2021 è stata costruita con una tecnica normativa a scatole cinesi, di complicata dipanazione e demolizione con il presente procedimento incidentale di legittimità costituzionale, si cercherà nel prosieguo di evidenziare per norme o per gruppi di norme «omogenee» i profili di sospetta violazione dei precetti costituzionali, sottolineando che, ai fini della rilevanza delle questioni di legittimità sollevate e della incidenza della rimozione di dette norme per la soluzione della controversia, le condizioni di ammissibilità andranno verificate da codesta Eccellentissima Corte anche nel quadro normativo complessivo che le disposizioni interne ostative hanno determinato nella tutela dei diritti richiesti non solo nella presente controversia.

Non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale dello stato di emergenza sanitaria nazionale per Covid-19 dal 1° febbraio 2020 al 31 gennaio 2021 e, in particolare, delle seguenti norme di legge o dei seguenti atti amministrativi generali aventi forza di legge: *a)* delibera del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei ministri (*Gazzetta Ufficiale* n. 26 del 1° febbraio 2020); *b)* ordinanza del 3 febbraio 2020, n. 630, del Capo dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri (*Gazzetta Ufficiale* n. 32 dell'8 febbraio 2020); *c)* art. 122 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020; *d)* art. 14, commi 1 e 4, del decreto-legge 19 maggio 2020 n. 34.

Violazione degli articoli 32, 76, 77, 97, commi 2 e 3, 101, comma 2, 102, comma 1, 111, commi 1 e 2, 117, comma 3, della Costituzione, 120, nonché dell'art. 117, comma 1, della Costituzione in riferimento al parametro dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e/o dell'art. 168 del Trattato per il funzionamento dell'Unione europea in combinato disposto con l'art. 12, comma 1, lettera *a)*, della decisione n. 1182/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013 e con gli articoli 12 e 43 del Regolamento sanitario internazionale (RSI), adottato dalla cinquantottesima Assemblea mondiale della sanità nel maggio 2005 ed entrato in vigore il 15 giugno 2007, nella parte in cui il Governo si è sostituito alle regioni e al Ministero della salute nella gestione del servizio sanitario nazionale e al Ministero della giustizia nella gestione dell'attività giudiziaria, creando una situazione di emergenza sanitaria nazionale di tipo pandemico con sospensione dell'attività giurisdizionale in sede civile e penale ai di fuori di ogni ambito di competenza costituzionale e istituzionale e degli stessi presupposti fattuali per l'esercizio dei poteri sostitutivi.

155. L'art. 47-*bis* del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, attribuisce al Ministero della salute le funzioni spettanti allo Stato in materia di tutela della salute umana anche in materia di profilassi internazionale, ai sensi degli articoli 32, 117, comma 2, lettera *q)*, e 118 della Costituzione.





156. Ai sensi dell'art. 32, comma 1, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, nell'ambito del riparto di competenze nella gestione del Servizio sanitario nazionale tra Stato e regioni, il Ministro della sanità può emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente, in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni.

157. Stravolgendo questo chiaro assetto della normativa ordinaria sulla gestione dell'emergenza sanitaria in capo al Ministro della salute, il Governo ha dichiarato lo stato di emergenza nazionale per l'epidemia Covid19 per la durata di sei mesi e fino al 31 luglio 2020 con la delibera del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei ministri, ai sensi degli articoli 7, comma 1, lettera c), e dell'art. 24, comma 1, del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile), avocando i poteri di gestione dell'emergenza sanitaria presso la Presidenza del Consiglio dei ministri — Dipartimento della Protezione civile.

158. Il Capo del Dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri con ordinanza del 3 febbraio 2020, n. 630, in sedicente attuazione della delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 e dell'art. 25 del decreto legislativo n. 1/2018, comma 2, ha delineato i poteri emergenziali della Protezione civile, da esercitare anche in deroga a numerose disposizioni di legge, indicate nell'art. 3 dell'ordinanza, con una dotazione iniziale di soli cinque milioni di euro per gli interventi urgenti.

159. Come già anticipato, non vi era nessuna evidenza epidemiologica di contagio in Italia, dal momento che al 30 gennaio 2020 erano stati accertati soltanto i due casi di cittadini cinesi atterrati a Malpensa che, dopo l'immediato controllo sanitario presso l'aeroporto, il 29 gennaio 2020 erano stati trasferiti presso l'Ospedale Spallanzani di Roma (poi guariti), e che erano stati conteggiati nel *report* n. 11 del 31 gennaio 2020 dell'O.M.S., aggiungendoli ai n. 6 conteggiati in Francia, n. 5 in Germania e n. 1 in Finlandia.

160. Pertanto, il Consiglio dei ministri ha dichiarato uno stato di emergenza di rilievo nazionale al di fuori e violando la procedura dell'art. 24 del decreto legislativo n. 1/2018, sottraendo la competenza, almeno per la parte degli approvvigionamenti dei dispositivi di sicurezza e prevenzione e delle apparecchiature sanitarie di gestione delle terapie intensive, alle regioni che non erano state compulsate dall'iniziativa straordinaria e secretata del Governo.

161. Nè risulta che il Governo, dopo aver dichiarato lo stato di emergenza nazionale per epidemia Covid-19 per la durata di sei mesi, abbia attivato la Commissione europea per avviare l'attività di coordinamento degli interventi sanitari prevista dall'art. 68 del Trattato per il funzionamento dell'Unione europea, anche al fine di dichiarare l'emergenza pubblica sanitaria ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettera a), della decisione n. 1182/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013, relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero.

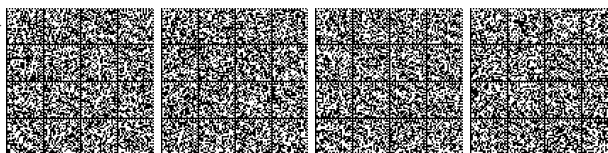
162. La delibera del 31 Gennaio 2020 del Consiglio dei ministri appare viziata, altresì, in quanto tende a reiterare, con l'avallo dell'azione dell'intero Governo, la violazione dell'art. 43 del Regolamento sanitario internazionale (RSI) commessa dal Ministro della salute con l'ordinanza del 30 gennaio 2020, con cui erano stati bloccati i collegamenti diretti aerei con la Cina dai due aeroporti di Roma Fiumicino e Milano Malpensa, suscitando, come anticipato, le proteste dell'ambasciatore cinese e la lettera del Presidente Mattarella al Presidente della Repubblica popolare cinese del 1° febbraio 2020, che ha evitato l'incidente diplomatico con la Cina.

163. L'art. 43, paragrafo 2, del Regolamento sanitario internazionale (RSI) prevede «Misure sanitarie aggiuntive» che possono essere stabilite dagli Stati membri, così testualmente disponendo: «2. Nel determinare se attuare le misure sanitarie di cui al paragrafo 1 del presente articolo o misure sanitarie aggiuntive in base al paragrafo 2 dell'art. 23, al paragrafo 1 dell'art. 27, al paragrafo 2 dell'art. 28 e al paragrafo 2 (c) dell'art. 31, gli Stati Parti devono basare le proprie decisioni: (a) su principi scientifici; (b) su prove scientifiche disponibili di un rischio per la salute o, in caso tali prove non siano sufficienti, su informazioni disponibili incluse quelle fornite dall'O.M.S. e da altre organizzazioni intergovernative e altri enti internazionali: e (c) su qualsiasi consulenza o parere specifici dell'O.M.S.».

164. In buona sostanza, per attuare la misura sanitaria aggiuntiva del blocco dei voli internazionali diretti con la Cina il Ministro della salute nell'ordinanza del 30 gennaio 2020, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 26 del 1° febbraio 2020 contestualmente alla delibera del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei ministri, avrebbe dovuto basare la propria decisione su prove scientifiche ulteriori rispetto a quelle fornite dall'O.M.S..

165. Nell'ordinanza del 30 gennaio 2020 del Ministro della salute vi è invece, per giustificare l'adozione del provvedimento di sospensione dei voli internazionali con la Cina, una motivazione chiaramente diatonica rispetto all'art. 43 del Regolamento sanitario internazionale (RSI) e alle condizioni fissate per legittime misure sanitarie aggiuntive, perché basata sui soli dati epidemiologici diffusi dall'O.M.S..

166. A seguito della dichiarazione di emergenza internazionale sanitaria pubblica dell'O.M.S. del 30 gennaio 2020, con quattro Stati membri dell'Unione europea (Germania, Francia, Finlandia, Italia) già interessati dai primi casi di contagio da Covid-19, la Commissione europea non ha dichiarato l'emergenza sanitaria ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera a), della decisione n. 1182/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013, né lo ha mai fatto fino alla dichiarazione di pandemia da parte dell'O.M.S. dell'11 marzo 2020.



167. L'art.122 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, ha previsto l'istituzione di un nuovo commissario straordinario per l'emergenza Covid-19, da aggiungere al Capo del Dipartimento della Protezione civile, a cui sono state assegnate su un fondo speciale «personale», con delibere del Consiglio dei ministri del 6 e del 20 aprile 2020 e con l'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 34/2020, ingenti risorse per euro 2.350.000.000,00 del Fondo per l'emergenza di cui all'art. 44 del decreto-legislativo n. 1/2018, da utilizzare in deroga a tutte le disposizioni di legge europee e nazionali in materia di appalti e rendicontazione dei fondi pubblici e al di fuori del controllo successivo contabile ed amministrativo della Corte dei conti.

168. La procedura di emergenza nazionale adottata dal Governo, con accentramento delle funzioni anche di produzione normativa primaria in deroga alle disposizioni di legge in capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Capo del Dipartimento della Protezione civile e al Commissario straordinario per l'emergenza nominato ai sensi dell'art. 122 del decreto-legge n. 18/2020, non è utilizzabile in caso di rischio sanitario, i cui interventi rientrano, come è noto, nella competenza delle regioni che gestiscono il servizio sanitario nazionale, ai sensi della legge n. 833/1978, con il coordinamento del Ministero della salute, che provvede con ordinanze d'urgenza e contingibili, ai sensi dell'art. 32, comma 1, della citata legge, quando l'emergenza sanitaria riguarda il territorio nazionale.

169. Infatti, l'art. 16, comma 1, del decreto legislativo n. 1/2018 individua la tipologia dei rischi di protezione civile, tra i quali non vi è il rischio sanitario: «1. L'azione del Servizio nazionale si esplica, in particolare, in relazione alle seguenti tipologie di rischi: sismico, vulcanico, da maremoto, idraulico, idrogeologico, da fenomeni meteorologici avversi, da deficit idrico e da incendi boschivi.».

170. Il Consiglio dei ministri ha dichiarato uno stato di emergenza di rilievo nazionale, con un atto amministrativo generale avente forza di legge, al di fuori e violando la procedura di (sub)delega legislativa dell'art. 24 del decreto legislativo n. 1/2018, sottraendo la competenza alle regioni che non erano state compulsate dall'iniziativa straordinaria e secretata dell'Esecutivo, come ampiamente precisato nella narrativa che precede.

171. Il ruolo dei due commissari straordinari come «autorità centrali» per la gestione dell'emergenza sanitaria è stato di ingerenza di organi di nomina governativa nell'ordinamento giudiziario, come dimostra la citata circolare del 2 maggio 2020 n. prot. 70897 del Capo del Dipartimento dell'Organizzazione del personale e dei servizi del Ministero della giustizia, condizionando quindi in negativo lo sblocco del *lockdown* della giustizia civile e penale.

172. Sconcertante, poi, è la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza nazionale dichiarato con la delibera del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei ministri di ulteriori sei mesi fino al 31 gennaio 2021, disposta dall'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 34/2020, rispetto a un'epidemia della quale non è possibile conoscere l'evoluzione nei prossimi mesi e, dunque, rispetto a un'emergenza futura di cui non è dato conoscere né la sussistenza né la dimensione.

173. In questo contesto, le norme e gli atti amministrativi generali aventi valore di legge scrutinati (delibera del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei ministri; ordinanza del 3 febbraio 2020, n. 630, del Capo dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri: art. 122 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020; art. 14, commi 1 e 4, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34) sembrano presentare gravi profili di illegittimità costituzionale, nonché di c.d. costituzionalità di merito, per diverse e concorrenti ragioni.

174. Mancano, nella specie, le straordinarie ragioni di necessità e urgenza richieste dall'art. 77 della Costituzione, con particolare riferimento al requisito dell'urgenza e appaiono violati anche gli articoli 32, 102, comma 1, 117, comma 3, e 120 della Carta fondamentale, nella parte in cui il Governo si è sostituito alle regioni e al Ministero della salute nella gestione del servizio sanitario nazionale e al Ministero della giustizia nella gestione dell'attività giudiziaria, creando una situazione di emergenza sanitaria nazionale di tipo pandemico con sospensione dell'attività giurisdizionale in sede civile e penale al di fuori di ogni ambito di competenza costituzionale e istituzionale e degli stessi presupposti fattuali per l'esercizio dei poteri sostitutivi.

175. Per quanto riguarda la delibera del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei ministri e l'ordinanza del febbraio 2020, n. 630, del Capo dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri vi è anche la violazione dell'art. 76 della Costituzione, in combinato disposto con gli articoli 32 e 117, comma 3, della Carta fondamentale, perché la funzione legislativa delegata al Governo dall'art. 24, comma 1, del decreto legislativo n. 1/2018 è stata esercitata escludendo dal procedimento amministrativo prescritto dalla norma delegante le regioni e comunque il Governo ha operato al di fuori dei principi e criteri direttivi e dello stesso oggetto del Codice della Protezione civile, stravolgendo l'equilibrio delle competenze in materia sanitaria tra Stato e regioni delineato dalla legge n. 833/1978.

176. Lo stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020 poggiava espressamente ed esclusivamente sulla dichiarazione, resa il giorno precedente dall'Organizzazione mondiale della sanità, dello stato di emergenza sanitaria internazionale.



177. Quindi, non vi era bisogno di attivare o, meglio, di violare, applicandolo al di fuori del suo ambito oggettivo, l'art. 24, comma 1, del decreto legislativo n. 1/2018.

178. La gerarchia delle fonti del diritto è stata sovvertita nel nostro ordinamento.

179. Il Governo ha dichiarato lo «stato di emergenza» senza vaglio parlamentare e in assenza di alcuna previsione costituzionale sullo stato di emergenza, senza coinvolgere le regioni, invocando il codice della Protezione civile (in particolare, gli articoli 7 e 24) che, come detto, per un verso non contempla il caso di pandemie (né all'art. 7 né all'art. 16 sulla tipologia dei rischi di protezione civile) e, per altro verso, consente di emanare ordinanze di protezione civile in ambiti del tutto diversi da quelli oggetto delle misure in seguito adottate dal Governo e comunque «nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e dell'Unione europea».

180. È stato violato l'art. 117, comma 1, della Costituzione, in relazione all'art. 168 del Trattato per il funzionamento dell'Unione europea in combinato disposto con l'art. 12, comma 1, lettera a), della decisione n. 1182/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013 e con gli articoli 12 e 43 del Regolamento sanitario internazionale (RSI) che, in un quadro normativo di diritto dell'Unione europea e di diritto internazionale fortemente integrati, riconoscono primariamente all'Organizzazione mondiale della sanità e alla Commissione europea il compito di dichiarare l'emergenza pubblica sanitaria internazionale quando il fenomeno potenzialmente pandemico riguardi rispettivamente il territorio mondiale e quello dell'Unione.

181. Appaiono violati, altresì, anche gli articoli 97, commi 2 e 3, 101, comma 2, 111, commi 1 e 2, 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

182. Infatti, lo stravolgimento dell'ordinamento costituzionale che ha determinato la dichiarazione dello stato di emergenza nazionale per Covid-19 dal febbraio 2020 al 31 gennaio 2021 ha comportato anche il venir meno delle condizioni del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione pubblica, l'invasione di competenze degli uffici governativi nell'esercizio della funzione giurisdizionale, con la paralisi della giustizia civile e penale e la lesione ai principi del giudice indipendente e del giusto processo.

Non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale della paralisi della giustizia civile e penale dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021 con la lesione dei principi del giusto processo e dell'indipendenza del giudice, sotto il profilo «oggettivo», in relazione alle seguenti norme di legge: a) articoli 42, comma 2, 83 e 87 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020; b) articoli 1 e 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito con modificazioni dalla legge n. 35/2020; c) art. 3 del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28; d) articoli 14, comma 4, e 263 del decreto-legge 19 maggio 2020 n. 34.

Violazione degli articoli 77, 97, commi 2 e 3, 101, comma 2, 104, comma 1, 108, comma 1, 111, commi 1 e 2, 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultima disposizione in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

183. Nella narrativa che precede è stato ampiamente affrontato il complesso e parossistico intreccio normativo che ha determinato la incredibile paralisi della giustizia civile e penale nel periodo dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021, attraverso la deroga sistematica e non dichiarata al potere di sospensione dell'attività giudiziaria riconosciuto al solo Ministro della giustizia ai sensi del decreto legislativo del 9 aprile 1948, n. 457, per eventi eccezionali, quando gli uffici giudiziari non siano in grado di funzionare o funzionino in maniera irregolare, con determinazione con decreto dell'eccezionalità dell'evento e del periodo non superiore a quindici giorni di mancato o irregolare funzionamento degli uffici.

184. Con l'art. 42, comma 2, del decreto-legge n. 18/2020, il Governo ha inquadrato le infezioni da nuovo *coronavirus* che dovessero colpire il lavoratore come presunzione *iuris et de iure* di infortunio sul lavoro, creando sostanzialmente le basi per la paralisi delle attività produttive ed economiche ed un clima di terrore per i datori di lavoro nello svolgimento dell'attività economica o di servizi in tempi di epidemia da Covid-19, anche quando il datore di lavoro sia pubblico e sia individuabile nel Capo dell'ufficio giudiziario.

185. Il Capo dell'ufficio giudiziario (nella fattispecie di causa, il Presidente del tribunale di Lanciano) è stato esposto al rischio di responsabilità civile e penale della causazione dell'infortunio sul lavoro da Covid-19, senza nessuna verifica in fatto, d'altra parte impossibile, che il *virus* sia stato contratto in ambiente di lavoro e non altrove, dal momento che gli articoli 1, comma 2, lettera z), e 4, commi 2, 6 e 7, del decreto-legge n. 19/2020 consentono all'autorità amministrativa (Prefetto) di poter denunciare il Capo dell'ufficio giudiziario «inadempiente» sia sotto il profilo delle sanzioni amministrative che dei gravi riflessi sul piano penale delle presunte violazioni delle disposizioni emergenziali.

186. La modalità organizzativa ordinaria per le pubbliche amministrazioni durante la fase emergenziale del c.d. lavoro agile — di cui all'art. 87, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020 e all'art. 263 del decreto-legge n. 34/2020 — ha avuto e avrà effetto paralizzante per gli





uffici giudiziari e per la modalità di processo da remoto per il periodo dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021, perché la rotazione del personale di cancelleria per lavorare formalmente da casa non è operativa per mancanza di accesso all'*intranet* del Ministero della giustizia.

187. La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'intero art. 83 del decreto-legge n. 18/2020 e dell'art. 3 del decreto-legge n. 28/2020 derivano dall'impossibilità o estrema difficoltà dei Capi dell'ufficio di organizzare l'attività giudiziaria secondo modalità non praticabili nel contesto organizzativo giudiziario attuale, poiché i Presidenti di tribunale non sono stati messi nelle condizioni di poter operare attraverso modalità che garantiscono la piena tutela del contraddittorio delle parti e di un processo giusto, davanti ad un giudice oggettivamente indipendente.

188. Sui precetti costituzionali che questo giudice sospetta siano stati violati di cui agli articoli 77, 97, commi 2 e 3, 101, comma 2, 111, commi 1 e 2, 117, comma 1, della Costituzione, in relazione soprattutto al parametro dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, si è sufficientemente dissertato in precedenza ai punti 174-182 per quanto attiene i profili di illegittimità dello stato di emergenza nazionale per Covid-19 dal 1° febbraio 2020 al 31 gennaio 2021, che costituisce il presupposto, la causa e la scusa della paralisi della giustizia civile e penale, sotto il profilo della lesione all'indipendenza del giudice sotto il profilo oggettivo.

189. Nel prosieguo, le violazioni delle stesse disposizioni della Carta fondamentale verranno analizzate alla luce dei principi del giusto processo e dell'indipendenza del giudice sotto il profilo oggettivo.

190. Appaiono violati, altresì, gli articoli 104, comma 1, e 108, comma 1, della Costituzione, dal momento che è inaccettabile che la magistratura, compresa la magistratura di pace, non sia più, a tempo indefinito a causa dell'emergenza sanitaria, un ordine autonomo e indipendente dal potere governativo, a cui è assoggettato fino al 31 gennaio 2021 per quanto riguarda l'ordinamento giudiziario e l'organizzazione degli uffici, che non sono più disposti solo dalla legge (peraltro d'urgenza, con tutte le violazioni di norme costituzionali innanzi segnalate) ma dal Governo attraverso il Presidente del tribunale e gli altri Capi degli uffici giudiziari, privi peraltro gli uni e gli altri di margini di discrezionalità operativa in grado di discostarsi dalle confuse misure organizzative imposte dall'Esecutivo attraverso la decretazione d'urgenza e i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

191. Infine, sul punto si sottolinea la gravità della situazione, in un momento in cui tra le principali raccomandazioni fatte all'Italia dalla Commissione europea vi è quella di «migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e l'efficacia della pubblica amministrazione» e tali raccomandazioni specifiche per Paese avranno un forte legame con i fondi che verranno erogati dal *Recovery Fund*.

Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della paralisi della giustizia civile e penale dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021 con la lesione dei principi del giusto processo e dell'indipendenza del giudice, sotto il profilo soggettivo, in relazione alle seguenti norme di legge: *a)* articoli 1-33 della legge 13 luglio 2017; n. 116, nelle parti in cui le predette disposizioni vengono estese ai giudici di pace già in servizio alla data di entrata in vigore del decreto; *b)* art. 5 della legge 28 aprile 2016, n. 57, nella parte in cui affida il Coordinamento degli uffici del giudice di pace al Presidente del tribunale; *c)* art. 11, comma 4-ter, della legge 21 novembre 1991, n. 374, nella parte in cui stabilisce che l'importo di euro 72.000 lordi annui costituisca il tetto massimo e non la retribuzione lorda annuale comunque spettante ai giudici di pace già in servizio alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 116/2017; *d)* art. 119 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020, nella parte in cui riconosce ai magistrati onorari un contributo economico inadeguato per il periodo di sospensione dell'attività giudiziaria nei mesi di marzo-maggio 2020; *e)* art. 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, nella parte in cui non estende ai giudici di pace la procedura di stabilizzazione e di superamento del precariato prevista i dipendenti delle pubbliche amministrazioni in regime di rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato; *f)* articoli 42, comma 2, e 83 del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020; *g)* art. 3 del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28; *h)* art. 14, comma 4, del decreto-legge 19 maggio 2020, n.34.

Violazione degli articoli 3, 4, comma 1, 36, comma 1, 38, 97, commi 2 e 4, 101, comma 2, 104, comma 1, 106, commi 1 e 2, 107, comma 1, 108, comma 1, 111, commi 1 e 2, 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultima disposizione in relazione agli articoli 15, 20, 21, 30, 31, 34 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alle clausole 2, 4 e 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, recepito dalla direttiva 1999/70, nonché in relazione agli articoli 1, 2, 4, 12, 24 ed E della Carta sociale europea, nella parte in cui le norme sottoposte a scrutinio di costituzionalità non riconoscono a questo giudice condizioni di lavoro equivalenti a quelle dei magistrati professionali pur svolgendo le stesse funzioni giurisdizionali con inaridimento nell'ordinamento giudiziario, in un contesto fattuale e normativo aggravato dalla paralisi del giudizio civile e penale dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021.





192. Come già evidenziato, lo scrivente giudice di pace presso l'ufficio del giudice di pace di Lanciano si occupa con ruoli autonomi sia delle cause civili sia delle cause penali che, in base ai criteri organizzativi oggettivi, gli vengono assegnate presso l'ufficio.

193. Questo giudice svolge l'attività di giudice di pace di Lanciano ininterrottamente dall'aprile 2003, dopo aver superato la procedura concorsuale prevista dall'art. 4-bis, comma 1, della legge 21 novembre 1991, n. 374, ed essere chiamato a ricoprire l'ufficio del giudice di pace con nomina, all'esito del periodo di tirocinio e del giudizio di idoneità del consiglio giudiziario (integrato da cinque rappresentanti designati, d'intesa tra loro, dai consigli dell'ordine degli avvocati del distretto di Corte di appello di L'Aquila), con decreto del Ministro della giustizia, previa deliberazione del Consiglio superiore della magistratura.

194. Questo giudice ha superato tutte le verifiche di professionalità quadriennali dell'attività giurisdizionale, con rinnovi quadriennali dell'attività giurisdizionale di giudice di pace di Lanciano da parte dello stesso Consiglio nazionale della magistratura, su parere favorevole del Consiglio giudiziario. Questo giudice dal 1997 al 2000 ha anche svolto funzioni di vice procuratore onorario presso il tribunale di Chieti.

195. Lo scrivente svolge due udienze alla settimana che, dal momento che in base all'organizzazione giudiziaria dell'ufficio gli sono assegnate due udienze di penale al mese, possono essere due udienze civili o una udienza civile e una penale. In un anno giudiziario questo giudice svolge sui propri ruoli autonomi del settore civile e del settore penale circa ottantacinque udienze, che corrispondono alla media di udienze della magistratura professionale di primo grado nel settore civile.

196. Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera a), del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, il giudice di pace è pienamente inserito nell'ordinamento giudiziario come giudice «ordinario» per amministrare gli affari civili e penali in primo grado nell'ambito della competenza prevista dal legislatore.

197. Questo giudice fino al maggio 2016 è stato anche coordinatore dei giudici di pace di Lanciano, fino a quando le funzioni di Coordinatore degli uffici dei giudici di pace, con conseguente perdita dell'autonomia rispetto al tribunale di Lanciano (giudice di appello per tutte le decisioni adottate dai giudici di pace di Lanciano), sono state sottratte all'ufficio del giudice di pace e assegnate dall'art. 5 della legge delega n. 57/2016 al Presidente del tribunale di Lanciano, che le esercita attraverso un giudice professionale coordinatore.

198. Questo giudice esercita anche la professione di avvocato al di fuori del circondario del tribunale di Lanciano, per ragioni di incompatibilità previste per legge rispetto all'attività giurisdizionale espletata, ed è iscritto presso il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Chieti dal novembre 1994 e, per la parte previdenziale, alla Cassa forense.

199. Pertanto, i suoi redditi, con cui garantisce a sé stesso e alla propria famiglia un tenore di vita dignitoso, derivano in parte dall'attività professionale di avvocato e in parte dalle indennità corrisposte dal Ministero della giustizia per le prestazioni rese, con le modalità a cottimo già descritte in narrativa.

200. Il legislatore d'urgenza con l'art. 19 del decreto-legge n. 18/2020 ha riconosciuto ai magistrati onorari «un contributo economico mensile pari a 600 euro per un massimo di tre mesi e parametrato al periodo effettivo di sospensione di cui all'art. 83» dello stesso decreto. Nello stesso decreto-legge è stato previsto dall'art. 44 un contributo economico di 600 euro per il mese di marzo 2020 anche per i lavoratori autonomi titolari di partita Iva iscritti agli enti di previdenza privati, come la Cassa avvocati.

201. Questo giudice fino ad ora non ha percepito nessun indennizzo ai sensi dell'art. 19 del decreto legislativo n. 18/2020 come magistrato onorario, mentre ha percepito 600 euro nel mese di aprile 2020 come avvocato ai sensi dell'art. 44 del decreto-legge n. 18/2020, somma che forse sarà costretto a restituire alla Cassa forense, che ha dichiarato di non aver ancora ricevuto dallo Stato le somme che hanno finanziato tale contributo.

202. Il decreto-legge n. 34/2020 ha escluso i professionisti con partita Iva iscritti agli enti previdenziali di diritto privato da ogni contributo, da un lato disponendo all'art. 78 la concessione dei 600 euro mensili per i mesi di aprile e maggio 2020 a chi, come questo giudice, aveva già ricevuto contributo di pari importo ai sensi dell'art. 44 del decreto-legge n. 18/2020 per la mensilità di marzo 2020, dall'altro specificamente escludendo il diritto a tale contributo con il successivo art. 86 per chi, come questo giudice, ha già ricevuto il contributo previsto dall'art. 44 del decreto-legge n. 18/2020.

203. Pare evidente a questo giudice che la paralisi della giustizia civile e penale dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021 si accompagni ad un attacco sistematico, da parte del Governo, all'avvocatura del libero foro e alla magistratura onoraria, l'una e l'altra private di ogni fonte di sostegno di reddito economico, ma anche alla magistratura professionale attraverso l'attività di intimidazione della Presidenza del Consiglio dei ministri nei confronti dei Capi degli uffici giudiziari che osassero richiedere la presenza fisica di tutto il personale amministrativo a fronte della totale assenza dal servizio e di ogni prestazione utile in nome del lavoro agile.



204. Il Consiglio superiore della magistratura e il Consiglio di Stato, nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali consultive, hanno sostenuto soluzioni adeguate e compatibili con la Costituzione per la sistemazione giuridico-economica della magistratura onoraria.

205. Per quanto riguarda il Consiglio superiore della magistratura, il giudice di pace di Bologna nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale del 18 ottobre 2018 nella causa C-658/18 UX (Statut des juges de paix italiens), al punto 103, ha così precisato: «103. In conclusione, “è indubbio che l'attività del giudice di pace, in quanto espletata nell'ambito di un rapporto di servizio, sia pur onorario, prevede obblighi di prestazione disciplinati dalla legge, dalle disposizioni di circolari e ministeriali e dagli ordini di servizio che promanano dai coordinatori degli uffici del giudice di pace con le previsioni di turni, udienze, adempimenti procedurali, senza che vi sia la possibilità effettiva di organizzare in modo autonomo il proprio lavoro” (delibera del 27 luglio 2006 del Consiglio superiore della magistratura), ossia è indubbio, a prescindere dal *nomen iuris* utilizzato dal legislatore (magistrato onorario), che l'attività di giudice di pace integra un rapporto di lavoro pubblico subordinato, ossia un rapporto di pubblico impiego, al pari del magistrato di carriera.».

206. In particolare, nel parere deliberato il 15 giugno 2017 «sullo schema di decreto legislativo recante la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché la disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 22 aprile 2016, n. 57», il Consiglio superiore della magistratura ha affermato che il trattamento economico per i magistrati onorari già in servizio alla data di entrata in vigore della legge delega va determinato sulla base di «un importo dell'indennità ancorato a parametri obiettivi e che consentano l'individuazione della base di calcolo» corrispondente alla «retribuzione complessiva riconosciuta ad un magistrato togato di prima valutazione di professionalità» (nota 30 del parere) e «all'impegno lavorativo richiesto (che nello schema è stato quantificato nella misura di due giorni a settimana e che con il presente parere si suggerisce di alzare alla misura di tre giorni a settimana) e che pare poi opportuno ulteriormente elevare in misura pari ai 2/3 dei complessivi contributi previdenziali dovuti, in ragione proprio della scelta legislativa di porre l'onere contributivo per intero a carico del lavoratore.».

207. Del resto, la base di calcolo la retribuzione complessiva riconosciuta ad un magistrato togato di prima valutazione di professionalità era stata già utilizzata in passato con la legge n. 217/1974 di «sistemazione giuridico-economica» dei vice pretori onorari incaricati di funzioni giudiziarie e con la legge n. 516/1977 di stabilizzazione dei vice pretori onorari reggenti.

208. Infatti, la Commissione speciale del Consiglio di Stato nel parere reso nell'adunanza del 23 marzo 2017 e depositato il 7 aprile 2017 n. 854/2017 sull'«attuazione della legge delega n. 57 del 2016 per la riforma organica della magistratura onoraria» ha affermato che «può concepirsi un'ulteriore ipotesi astrattamente sussumibile nel termine “stabilizzazione”. Si potrebbe in particolare ipotizzare, per una parte dei giudici onorari in servizio, la mera “conservazione dell'incarico in corso” sino al conseguimento della età pensionabile. La fattispecie, invero, è stata già impiegata in passato dalla legge 18 maggio 1974, n. 217, con riguardo ai vice pretori onorari incaricati (“Sistemazione giuridico-economica dei vice pretori onorari incaricati di funzioni giudiziarie ai sensi del secondo comma dell'art. 32 dell'ordinamento giudiziario”).».

209. Non è un caso che l'avvocato generale Kokott nelle conclusioni scritte del 23 gennaio 2020 nella causa C-658/18 UX al punto 34 abbia tenuto conto della posizione del Consiglio superiore della magistratura favorevole al riconoscimento della natura di lavoratore (subordinato) del magistrato onorario e della precisazione fatta nella nota 30 del parere del 15 giugno 2017, secondo cui, a titolo di indennità per il servizio giurisdizionale svolto, può essere utilizzata la retribuzione complessiva riconosciuta ad un magistrato togato di prima valutazione di professionalità, che corrisponde al tetto massimo annuale delle indennità a cottimo previsto per i giudici di pace dall'art. 1, comma 4-ter, della legge n. 371/1991: «34. Il fatto che, secondo il Consiglio Superiore della Magistratura e lo stesso giudice del rinvio, i giudici di pace siano senz'alcun dubbio lavoratori non comporta, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, l'irrelevanza della seconda questione.».

210. Senza dubbio la situazione economica ai tempi della pandemia giudiziaria programmata dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021 è disastrosa per questo giudice sia come magistrato onorario sia come avvocato, se comparata con quella dei magistrati professionali e del personale amministrativo degli uffici giudiziari, che continuano a percepire le stesse retribuzioni corrisposte prima dell'inizio dell'emergenza Covid-19, per i quali il periodo dal 9 marzo al 31 luglio 2020 viene considerato periodo di servizio pieno anche se non si sono celebrati processi e anche se non si è svolta alcuna utile attività di lavoro.

211. Il comportamento del Governo è oltraggioso per la dignità del giudice, discriminatorio e lesivo delle sue condizioni di lavoro anche in termini di sicurezza sociale, mina non solo la sua indipendenza, che è il presupposto per un processo equo e giusto, ma anche i diritti delle parti del processo e dei loro difensori alla definizione in tempi rapidi della causa che sono assicurati dalla magistratura di pace, alla certezza del diritto e delle modalità di tutela effettiva.



212. Nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale del 18 ottobre 2018 nella causa C-658/18 UX (pubblicata integralmente sul sito istituzionale della Corte di giustizia <http://www.curia.eu/>) il giudice di pace di Bologna ha ricostruito, come di seguito trascritto, la normativa che regola lo stato giuridico dei giudici di pace già in servizio al momento dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 116/2017.

213. In conformità all'art. 97, comma 4, della Costituzione la legge istitutiva del giudice di pace in Italia (legge 21 novembre 1991, n. 374) prevede una procedura concorsuale per l'accesso alla funzione, regolata dagli articoli 4, 4-*bis* e 5, che si svolge in tre fasi: *a*) predisposizione di una provvisoria graduatoria per titoli ai fini dell'ammissione al tirocinio; *b*) svolgimento del tirocinio per una durata di sei mesi; *c*) predisposizione della graduatoria definitiva e nomina quale giudice di pace a seguito dei giudizi di idoneità dei consigli giudiziari e del Consiglio Superiore della Magistratura.

214. Malgrado tale assetto normativo sia conforme al dettato di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 106 della Costituzione, le legge definisce i giudici di pace quali magistrati onorari (art. 1, comma 2, legge n. 374/1991).

215. I giudici di pace sono assoggettati a rigorose incompatibilità [art. 5, comma 1, lettera *g*) ed art. 8, legge n. 374/1991, ora art. 5 del decreto legislativo n. 116/2017], potendo solo esercitare la professione di avvocato al di fuori del circondario di tribunale ove svolgono le funzioni di giudice di pace.

216. Il giudice di pace è un giudice ordinario (art. 1 del regio decreto n. 12 del 30 gennaio 1941 sull'ordinamento giudiziario) ed appartiene all'ordine giudiziario (art. 1, comma 2, legge n. 374 del 21 novembre 1991), «il quale esercita la giurisdizione in materia civile e penale e la funzione conciliativa in materia civile» (art. 1, comma 1, della legge n. 374/1991).

217. Il giudice di pace è immesso in un ruolo organico ed assegnato agli uffici territoriali secondo piante organiche predeterminate per legge (art. 3, legge n. 374/1991), al pari del magistrato di carriera.

218. «Il giudice di pace è tenuto all'osservanza dei doveri previsti per i magistrati ordinari» (art. 10, comma 1, legge n. 374/1991).

219. Il giudice di pace è tenuto all'osservanza delle tabelle di composizione dell'ufficio di appartenenza, che disciplinano dettagliatamente ed in modo vincolante l'organizzazione del suo lavoro (assegnazione delle pratiche, date ed orari di udienza, etc...), al pari del magistrato di carriera, con applicabilità diretta dell'art. 7-*bis* della legge n. 12/1941 sull'ordinamento giudiziario.

220. Il giudice di pace è tenuto all'osservanza degli ordini di servizio dei Capo dell'ufficio, dapprima nominato dal Consiglio Superiore della Magistratura fra i giudici di pace dell'ufficio, incarico direttivo attualmente ricoperto dal Presidente di tribunale a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 5 della legge n. 57/2016.

221. Il giudice di pace è tenuto all'osservanza dei provvedimenti organizzativi speciali e generali del Consiglio Superiore della Magistratura, su parere del Consiglio giudiziario (articoli 10, comma 1, e 15, comma 1, lettera *e*), decreto legislativo n. 25 del 27 gennaio 2006 e successive modifiche), al pari dei magistrati di carriera.

222. Vanno sottolineati i penetranti poteri organizzativi previsti dalla legge in capo al Ministero della giustizia, con effetti immediati sul lavoro dei giudici di pace (potere di accorpamento di sedi e di istituzione di sedi distaccate art. 2 della legge n. 374/1991 -; potere di revisione delle piante organiche degli uffici — articoli 3 e 10-*ter*, comma 2, della legge n. 374/1991), oltre alle più generali potestà ispettive ed organizzative del Ministero in relazione alla corretta funzionalità degli uffici con poteri di segnalazione di irregolarità agli organi disciplinari, nonché potestà interpretative ed applicative in materia di prestazioni economiche, unilateralmente suscettibili di incidere immediatamente sul reddito del giudice di pace a mezzo di circolari o anche di semplici note.

223. Il giudice di pace è tenuto a garantire la propria costante reperibilità (rapporto di servizio a tempo pieno), al pari del magistrato di carriera.

224. Il giudice di pace è sottoposto, in caso di inosservanza dei suoi doveri deontologici e d'ufficio, al pari dei magistrati di carriera, al potere disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura.

225. Con delibera del 14 settembre 2011 il Consiglio Superiore della Magistratura ha esteso ai giudici di pace l'applicabilità dell'art. 1 del decreto legislativo 23 febbraio 2006 n. 109, inerente la responsabilità disciplinare del magistrato di carriera e l'art. 2, comma 11, della legge delega n. 57/2016 aveva previsto la tipizzazione degli illeciti disciplinari, richiamando espressamente le disposizioni applicabili ai magistrati ordinari.

226. Tuttavia, l'art. 2, comma 11, della legge delega n. 57/2016 non è stata recepita nel decreto legislativo n. 116/2017, che all'art. 21 prevede la revoca dall'incarico senza nessuna graduazione sanzionatoria, sostanzialmente a discrezione del Consiglio Superiore della Magistratura che, tuttavia, per quanto consta a questo giudice, ha esercitato il potere sanzionatorio espulsivo con grande prudenza e utilizzando la prassi procedimentale della previgente disciplina.





227. Il giudice di pace è tenuto, prima della nomina, al superamento positivo di un tirocinio della durata di sei mesi, nonché, successivamente, alla formazione obbligatoria continua (dapprima articoli 4-*bis* e 6, legge n. 374/1991 ed ora le disposizioni sulla formazione previste dal decreto legislativo n. 26/2006 e dall'art. 22 del decreto legislativo n. 116/2017).

228. La nomina e l'esercizio della funzione di giudice di pace era ed è o incompatibile, in via assoluta, con lo svolgimento di qualsiasi attività lavorativa subordinata o parasubordinata, pubblica o privata [art.5, comma 1, lettera g), legge n. 374/1991; art. 5 del decreto legislativo n. 116/2017], nonché con qualsiasi incarico di natura politica (art. 8, legge n. 374/1991; art. 5 del decreto legislativo n. 116/2017).

229. Ai sensi dell'art. 7 della legge n. 374/1991, i giudici di pace sono assoggettati, ogni quattro anni, a valutazioni di idoneità dei consigli giudiziari e del Consiglio Superiore della Magistratura, che costituiscono veri e propri giudizi di merito sulla qualità e quantità del lavoro svolto (comma 2-*bis*).

230. Il decreto legislativo 31 maggio 2016, n. 92, parzialmente attuativo della legge delega n. 57/2016, ha introdotto una disposizione che ribadisce l'assimilazione dei giudici di pace ai magistrati professionali, prevedendo, all'art. 2, comma 4, che, nelle procedure di conferma dei giudici di pace in servizio, il giudizio di idoneità è «espresso a norma dell'art. 11 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, in quanto compatibile», ossia, nella sostanza, che ai fini della conferma i giudici di pace sono sottoposti agli stessi rigorosi criteri utilizzati per le valutazioni di professionalità del magistrato ordinario (il richiamato art. 11 del decreto legislativo n. 160/2006 è espressamente rubricato «Valutazione della professionalità»).

231. I giudici di pace partecipano agli organi di autogoverno della magistratura, all'interno dei consigli giudiziari in una sezione autonoma con competenze per tutto ciò che attiene al rapporto di lavoro dei magistrati onorari, compresi poteri di organizzazione degli uffici giudiziari ai quali sono assegnati.

232. In materia di responsabilità civile ed erariale del giudice di pace, si applicano le stesse identiche norme previste dalla legge con riguardo ai magistrati di carriera: la legge 13 aprile 1988, n. 117, modificata dalla legge 27 febbraio 2015, n. 18, sulla responsabilità civile del giudice; legge 24 marzo 2001, n. 89 e successive modifiche, cd. legge Pinto sulla responsabilità del giudice per irragionevole durata del processo; art. 2043 e seguenti del codice civile sulla responsabilità extracontrattuale; art. 28 della Costituzione sulla responsabilità civile dei funzionari dello Stato; legge n. 81/2008 e successive modifiche sulla responsabilità contabile ed erariale del capo dell'ufficio; legge 20 dicembre 1996, n. 639 e normativa correlata, sulla responsabilità erariale dei funzionari pubblici.

233. Il giudice di pace è retribuito con lo stesso sistema previsto per i magistrati di carriera (ruoli di spesa fissa, tramite il sistema informatizzato GiudiciNet; v. nota del 12 febbraio 2007 a firma congiunta del Direttore generale della giustizia civile e del Direttore generale del bilancio e della contabilità, in allegato al ricorso per decreto ingiuntivo).

234. Del pari, le certificazioni reddituali del giudice di pace sono rilasciate con le stesse modalità previste per gli altri pubblici impiegati, previa obbligatoria iscrizione ed accesso al sito istituzionale *internet* «stipendi Pubblica amministrazione», gestito dal Dipartimento dell'Amministrazione generale del personale e dei servizi, che «si occupa degli approvvigionamenti per le pubbliche amministrazioni e dell'elaborazione ed erogazione degli stipendi dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato», come esplicitato nella *home page* del servizio in oggetto.

235. Fiscalmente il reddito del giudice di pace è assimilato al reddito da lavoro dipendente [art. 50, comma 1, lettera f) del TUIR — decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986 —, sub Capo IV, «Redditi di lavoro dipendente»], con applicazione delle stesse trattenute del pubblico impiegato (escluse ovviamente quelle previdenziali, in assenza di tutela). Alla fine di ogni anno viene consegnato, infatti, il C.U.D. ai sensi dell'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica del 22 luglio 1998, n. 322.

236. Rispetto al quadro normativa ordinario nessuna norma della Costituzione (articoli 36, 97, commi 1 e 4, 102, comma 1, 106 commi 1 e 2, 107, comma 1, 108, comma 1, 117, comma 1) legittima condizioni di lavoro diverse tra magistrati professionali e giudici di pace, anzi è riconosciuta la primazia del diritto dell'Unione europea (art. 97, comma 1, art. 117, comma 1) a condizione, nella giurisprudenza di codesta Eccellentissima Corte, che la normativa dell'Unione europea non violi l'identità nazionale italiana e i principi fondamentali dell'ordinamento nazionale.

237. Pertanto, pur in pendenza del giudizio davanti alla Corte di giustizia nella causa C-658/18 sullo stato giuridico dei giudici di pace, poiché la situazione di precarietà lavorativa di questo giudice è gravemente peggiorata in conseguenza della paralisi della giustizia civile e penale dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021 con l'azzeramento di ogni possibilità reddituale, è necessario che anche (e, in questo momento storico, soprattutto) codesta Eccellentissima Corte si occupi dello scrutinio di costituzionalità delle norme che limitano l'indipendenza soggettiva di questo giudice, ledendo il principio del giusto processo e dell'imparzialità del giudice (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 223/2012) con rilevanza diretta nella presente causa principale e, ovviamente, in tutte quelle pendenti davanti allo scrivente magistrato.





238. A tal proposito, preliminarmente va evidenziato che con la sentenza n. 1/1967 la Corte costituzionale, rigettando la questione di costituzionalità sulle modalità di nomina governativa dei giudici contabili e amministrativi anche sotto il profilo del presunto *vulnus* all'indipendenza del Consiglio di Stato e della Corte dei conti per la presenza di «estranei» non di nomina concorsuale, ha affermato testualmente: «La questione così delimitata non è fondata. Innanzitutto non è fondata nei confronti dell'art. 106, primo comma. La regola che le nomine dei magistrati abbiano luogo per concorso non è di per sé una norma di garanzia di indipendenza del titolare di un ufficio, sibbene d' idoneità a ricoprire l'ufficio. Può ritenersi, tuttavia, che nell'ambito di un sistema, quale quello delineato dalle norme contenute nel titolo IV, sezione I, della Carta costituzionale, la nomina per concorso, che pur in quest'ambito patisce eccezioni, concorra a rafforzare e a integrare l'indipendenza dei magistrati.».

239. Ne consegue che codesta Eccellentissima Corte ha riconosciuto che il dettato costituzionale e, in particolare, l'art. 106 consente al legislatore, così come l'art. 97, comma 4, eccezioni alla regola concorsuale, che comunque questo giudice ha affrontato e superato seguendo la procedura prevista dall'art. 4-bis della legge n. 371/1991, come è avvenuto, ad esempio, nel ricordato caso della legge n. 217/1974 di «sistemazione giuridico-economica» dei vice pretori onorari incaricati di funzioni giudiziarie e con la legge n. 516/1977 di stabilizzazione dei vice pretori onorari reggenti.

240. Con la fondamentale sentenza del 29 marzo 1993, n. 121, codesta Eccellentissima Corte ha affermato il principio dell'inderogabilità costituzionale del tipo negoziale anche nel pubblico impiego, precisando che «non sarebbe comunque consentito al legislatore negare la qualificazione giuridica di rapporti di lavoro subordinato a rapporti che oggettivamente abbiano tale natura, ove da ciò derivi l'inapplicabilità delle norme inderogabili previste dall'ordinamento per dare attuazione ai principi, alle garanzie e ai diritti dettati dalla Costituzione a tutela del lavoro subordinato.».

241. Anche nella sentenza n. 115/1994 la Corte costituzionale evidenziava che «affinché si mantenga il carattere precettivo e fondamentale, essi (diritti dettati dalla Costituzione a tutela del lavoratore) devono trovare attuazione ogni qual volta vi sia, nei fatti, quel rapporto economico sociale al quale la Costituzione riferisce tali principi, tali garanzie e tali diritti. Pertanto, allorquando il contenuto concreto del rapporto e le sue effettive modalità di svolgimento, eventualmente anche in contrasto con le pattuizioni stipulate e con il *nomen iuris* enunciato, siano quelli propri del rapporto di lavoro subordinato, solo quest'ultima può essere la qualificazione da dare al rapporto, agli effetti della disciplina ad esso applicabile.».

242. Recependo, dunque, le richiamate sentenze n. 121 del 1993 e n. 115 del 1994 di codesta Eccellentissima Corte, la Corte di giustizia ha enunciato la nozione di lavoratore subordinato occasionale, nell'ambito di applicazione della clausola quattro dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale recepito dalla direttiva 97/81/CE, alle fattispecie di lavoro «atipico», occupandosi con la sentenza O'Brien del 1° marzo 2012 (causa C-393/10, O'Brien, EU:C:2012:110) del caso dei giudici inglesi a tempo parziale retribuiti in base a tariffe giornaliere (c.d. *recorders*) riconoscendo il diritto alla stessa tutela pensionistica assicurata ai magistrati professionali.

243. Il diniego di tutela della magistratura onoraria sulle condizioni di lavoro da parte della giurisdizione nazionale ha provocato la comunicazione DG EMPL/B2/DA-MAT/sk (2016), pervenuta alla Presidenza del Consiglio dei ministri il 10 giugno 2016, con cui la Commissione dell'Unione europea a giugno 2016 ha chiuso con esito negativo il caso EU Pilot 7779/15/EMPL, preannunciando l'imminente apertura di una procedura di infrazione, sulla compatibilità con il diritto dell'Unione europea della disciplina nazionale che regola il servizio prestato dai magistrati onorari (giudici e viceprocuratori), in materia di reiterazione abusiva di contratti a termine (clausola cinque dell'accordo quadro recepito dalla Direttiva 1999/70/CE), di disparità di trattamento in materia di retribuzione (clausola cinque dell'accordo quadro recepito dalla Direttiva 1999/70/CE), di ferie (art. 7, Direttiva 2003/88, in combinato disposto con la clausola quattro dell'accordo quadro recepito dalla Direttiva 97/81/CE e con la clausola quattro dell'accordo quadro recepito dalla Direttiva 1999/70/CE) e di congedo di maternità (art. 8 della Direttiva 92/85 e art. 8 Direttiva 2010/41).

244. Subito dopo, con la decisione sul reclamo collettivo n. 102/2013, pubblicata il 16 novembre 2016, il Comitato europeo dei diritti sociali presso il Consiglio d'Europa ha equiparato i diritti previdenziali dei giudici di pace con quelli riconosciuti ai giudici ordinari come lavoratori a tempo indeterminato comparabili, applicando la sentenza O'Brien del Comitato europeo dei diritti sociali presso il Consiglio d'Europa della Corte di giustizia.

245. Nella comunicazione del 23 marzo 2017 prot. D 304831, la Presidente della Commissione per le petizioni del Parlamento dell'Unione europea, Signora Cecilia Wikstrom, all'esito della riunione del 28 febbraio 2017 in cui sono state discusse le petizioni numeri 1328/2015, 1376/2015, 0028/2016, 0044/2016, 0177/2016, 0214/2016, 0333/2016 e 0889/2016 sullo statuto dei giudici di pace in Italia, ha invitato il Ministro della giustizia a trovare un equo compromesso sulla situazione lavorativa dei giudici di pace, per eliminare la «palese disparità di trattamento sul piano giuridico, economico e sociale tra magistrati togati e onorari», alla luce della sentenza O'Brien della Corte di giustizia e della decisione del Comitato europeo dei diritti sociali sul reclamo collettivo n. 102/2013.



246. Sta di fatto che già nel gennaio 2018 la dottrina [A. Proto Pisani, «La magistratura onoraria tra commissione europea e (tentata) furbizia italiana, su Foro.it. gennaio 2018, n. 1, parte V, pagine 42-47], nel sintetizzare la comunicazione DG EMPL/B2/DA-MAT/sk (2016) del 10 giugno 2016 della Commissione europea alle Autorità italiane di chiusura negativa della procedura di preinfrazione sul caso EU Pilot 7779/15/EMPL, ne ha pubblicato integralmente il contenuto.

247. Ignorando la procedura di preinfrazione DG EMPL/B2/DA-MAT/sk (2016) del 10 giugno 2016 della Commissione europea, con la circolare del 18 gennaio 2018, n. 11799, la Direttrice generale della Direzione affari generali (DAG) del Ministero della giustizia, a distanza di quasi diciotto anni della legge n. 36/1990 che ha introdotto il porto d'armi senza licenza per tutti i magistrati anche onorari, valido anche come documento di riconoscimento, ha disposto il ritiro entro il 6 febbraio 2018 di tutti i tesserini di riconoscimento rilasciati ai magistrati onorari, ritenendo che tale privilegio fosse riservato soltanto ai magistrati ordinari, in ragione della natura meramente volontaria del rapporto di servizio dei magistrati onorari.

248. Viceversa, la Commissione europea ha ribadito il contrasto della situazione di precarietà lavorativa dei magistrati onorari, aggravata dal decreto legislativo n. 116/2017, nella risposta del 23 febbraio 2018 alla Commissione PETI del Parlamento dell'Unione europea sulle petizioni numeri 1328/2015, 1376/2015, 0028/2016, 0044/2016, 0177/2016, 0214/2016, 0333/2016 e 0889/2016 sullo statuto dei giudici di pace in Italia.

249. Inoltre, il comportamento inadempiente dello Stato italiano per la mancata applicazione delle direttive 1999/70/CE e 2003/88/CE nei confronti dei magistrati onorari è stato stigmatizzato nella risoluzione del 31 maggio 2018 (2018/2600(RSP)) del Parlamento europeo.

250. Di fronte a queste «evidenze», con decreto del 21 settembre 2018 del Ministro della giustizia è stato istituito presso il Gabinetto del Ministro un tavolo tecnico per la riforma della magistratura onoraria, nella cui premessa si legge: «vista la risposta della Commissione europea per le petizioni del Parlamento europeo ai giudici onorari di pace italiani del 28 febbraio 2018 che afferma che “i magistrati onorari sono lavoratori a tempo determinato e non possono essere trattati in modo meno favorevole rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato ai sensi della direttiva 1999/70/CE”: ... è emersa la necessità di istituire un Tavolo tecnico quale conferenza di soggetti politici e istituzionali per un confronto sul tema della Magistratura onoraria al fine di individuare un comune indirizzo per redigere un progetto di legge di modifica della suddetta Riforma...».

251. Sulla base delle univoche censure della Commissione europea, del Comitato europeo dei diritti sociali presso il Consiglio d'Europa, del Parlamento dell'Unione europea, nonché dell'apertura del tavolo tecnico di riforma della magistratura onoraria con il decreto del 21 settembre 2018 del Ministro della giustizia, con la citata ordinanza di rinvio pregiudiziale del 16 ottobre 2018 nella causa C-658/18 UX (Statut des juges de paix italiens) il giudice di pace di Bologna ha sollevato cinque quesiti per risolvere la problematica della tutela effettiva giuridica, economica, previdenziale della magistratura onoraria.

252. Nella relazione del Primo Presidente della Cassazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2018, presentata il 25 gennaio 2019 in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, si legge a pagina 26 dell'importanza del ruolo e dello «status» dei magistrati onorari, oltre che della necessità di modificare il decreto legislativo n. 116/2017, che li qualifica come lavoratori autonomi, con obbligo a loro esclusivo carico delle tutele previdenziali: «In questo quadro, rilievo importante assume rapporto dei magistrati onorari. La magistratura onoraria è composta da complessive 3.518 unità, di cui 1.273 giudici di pace e 2.245 giudici onorari di tribunale; ad essi si sommano 377 giudici ausiliari di Corte d'appello e 1.734 vice procuratori onorari, nonché, a seguito della recente immissione in servizio, 21 giudici ausiliari di Corte di cassazione addetti alla Sezione tributaria. L'assegnazione ai magistrati onorari di compiti rientranti nell'ordinario lavoro giudiziario costituisce un ausilio offerto al complessivo funzionamento della giustizia, anche se la recente riforma della magistratura onoraria (decreto legislativo 13 luglio 2017 n. 116) non ha ancora consentito di fornire una risposta adeguata ai bisogni di efficiente utilizzo di tali professionalità.».

253. Negli allegati al documento di economia e finanze per il 2019, pubblicato sugli atti parlamentari del Senato della Repubblica (doc. LVII, n. 2), presentato il 10 aprile 2019 dal Governo, viene in evidenza l'esistenza di una procedura di infrazione avviata nei confronti dello Stato italiano sulla situazione lavorativa della magistratura onoraria.

254. Si legge, infatti, alle pagine 186-187 degli allegati al documento di economia e finanze 2019 (ma anche alle pagine 381, 391 e 392 della stessa documentazione): «razionalizzazione della spesa per indennità spettanti alla magistratura onoraria: L'obiettivo da un punto di vista finanziario per il 2018 è stato raggiunto. Gli effetti della riforma in itinere della magistratura onoraria (decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116) sulla spesa in esame decorreranno dal 2019, così come pure gli effetti economici relativi all'immissione in servizio di un nuovo contingente di 400 unità



di giudici onorari, i quali non hanno ancora iniziato il periodo di tirocinio di sei mesi previsto dalla legge ... I tempi tecnici per la completa attuazione della riforma si sono tuttavia dimezzati anche per assicurare la copertura degli oneri previdenziali per la magistratura onoraria, alla luce dell'avvio della procedura di infrazione contro lo Stato italiano ai sensi degli articoli 258, 259 e 260 TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) che richiedeva uno specifico intervento normativo di settore.».

255. Il tavolo tecnico per la riforma della magistratura onoraria non ha portato a nessun risultato utile sul piano operativo, se non uno schema di disegno di legge governativo n. 1438, in discussione al Senato, recante «Modifiche alla disciplina sulla riforma organica della magistratura onoraria».

256. Anche il giudice del lavoro professionale del tribunale di Vicenza che ha sollevato con ordinanza del 29 ottobre 2019 nella causa C-834/2019 AV/Ministero della giustizia, Repubblica italiana un'altra importante questione pregiudiziale sullo *status* e i diritti di un giudice onorario di tribunale: «Se osti alla realizzazione dell'effetto utile delle direttive 1997/81/CE e 1999/70/CE l'orientamento nazionale che esclude dalla nozione di “lavoratore a tempo parziale” di cui alla clausola due dell'accordo quadro annesso alla direttiva 1997/81/CE e dalla nozione di “lavoratore a tempo determinato” di cui alla clausola due dell'accordo quadro annesso alla direttiva 1999/70/CE il giudice onorario di tribunale (GOT) che presta la sua attività lavorativa con le modalità illustrate nella presente fattispecie, che caratterizzano lo svolgimento della prestazione od opera di AV».

257. Per quanto riguarda la mancanza di stabilità lavorativa di questo giudice, si evidenzia che con la sentenza Sciotto del 25 ottobre 2018 (causa C-331/17, EU:C:2018:859) la Corte di giustizia, rispondendo alla pregiudiziale sollevata dalla Corte di appello di Roma che riguardava l'applicabilità ai precari pubblici delle Fondazioni lirico-sinfoniche della tutela prevista dall'art. 5, comma 4-*bis*, decreto legislativo n. 368/2001, ha così concluso: «La clausola cinque dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato ... deve essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, in forza della quale le norme di diritto comune disciplinanti i rapporti di lavoro, e intese a sanzionare il ricorso abusivo a una successione di contratti a tempo determinato tramite la conversione automatica del contratto a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato se il rapporto di lavoro perdura oltre una data precisa non sono applicabili al settore di attività delle fondazioni lirico-sinfoniche, qualora non esista nessun'altra misura effettiva nell'ordinamento giuridico interno che sanzioni gli abusi constatati in tale settore.».

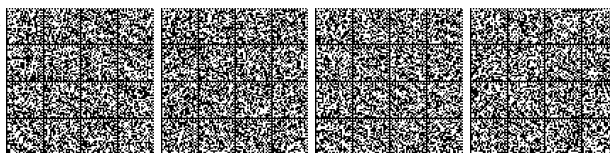
258. La Corte dell'Unione europea nella sentenza Sciotto indirizza i giudici nazionali verso l'applicazione diretta e verticale dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato a tutte le pubbliche amministrazioni attraverso il principio di non discriminazione sulle condizioni di lavoro di cui alla clausola quattro dello stesso accordo, così precisando al punto 71: «In ogni caso, come sostenuto dalla Commissione, poiché la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale non consente in nessuna ipotesi, nel settore di attività delle fondazioni lirico-sinfoniche, la trasformazione dei contratti di lavoro a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato, essa può instaurare una discriminazione tra lavoratori a tempo determinato di detto settore e lavoratori a tempo determinato degli altri settori, poiché questi ultimi, dopo la conversione del loro contratto di lavoro in caso di violazione delle norme relative alla conclusione di contratti a tempo determinato, possono diventare lavoratori a tempo indeterminato comparabili ai sensi della clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro.».

259. La Corte di giustizia con la sentenza Rossato dell'8 maggio 2019 (causa C-494/17, EU:C:2019:387) ai punti 27-28 e 36-40 ha individuato la trasformazione a tempo indeterminato come «unica» misura sanzionatoria idonea a garantire gli effetti utili della clausola cinque dell'accordo quadro a tempo indeterminato per quanto riguarda l'abusivo ricorso ai contratti a tempo determinato nel pubblico impiego.

260. Dopo le sentenze Sciotto e Rossato della Corte di giustizia, il 25 luglio 2019 la Commissione europea ha avviato la procedura di infrazione n. 2014/4231 con lettera di messa in mora nei confronti dell'Italia riguardante la mancanza di tutele contro l'abuso di successivi contratti a tempo determinato nel settore del pubblico impiego.

261. Alla luce della sentenza Sciotto della Corte di giustizia, il tribunale di Napoli ha sollevato con ordinanza del 13 febbraio 2019 (causa C-282/19 GILDA-UNAMS) quattro questioni pregiudiziali sugli insegnanti precari di religione cattolica, fondate sul principio di uguaglianza e non discriminazione alla luce degli articoli 20 e 21 della Carta di Nizza e delle due direttive sociali 2000/78/CE e 1999/70/CE.

262. Subito dopo, con ordinanza del 3 aprile 2019 (causa C-326/19 Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca — MIUR e a.) il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sempre richiamando la sentenza Sciotto della Corte di giustizia, ha sollevato alla Corte di giustizia dell'Unione europea importanti questioni pregiudiziali sull'abusivo ricorso ai contratti a tempo determinato dei ricercatori universitari, ritenendo ostativo con il diritto dell'Unione l'art. 20 del decreto legislativo n. 75/2017 nella parte in cui non prevede l'accesso alle procedure di stabilizzazione della predetta categoria di docenti del pubblico impiego non contrattualizzato.





263. Il Governo, dalla procedura di preinfrazione del 10 giugno 2016 della Commissione europea fino all'attualità, non ha garantito la tutela effettiva della magistratura onoraria privata dello *status* di lavoratore subordinato e quindi, per la sua precarietà, di ogni garanzia delle condizioni di indipendenza e di imparzialità del giudice comune europeo, delineata dalla consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, punti 47-53; sentenza Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 32 e punti 41-45; sentenza Minister for Justice and Equality, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punti 50-54) e della Corte costituzionale (sentenza n. 223/2012, cit.).

264. Anzi, il Governo ha peggiorato la situazione lavorativa dei magistrati onorari prima con la legge delega n. 57/2016 e il trasferimento del coordinamento dei giudici di pace al Presidente del tribunale (art. 5), cioè al Capo dell'ufficio giudiziario presso cui vengono trattati gli appelli proposti contro le sentenze dei giudici di pace sia in sede civile che in sede penale, poi con il decreto legislativo n. 116/2017 con il nuovo regime di incompatibilità per i giudici onorari (art. 5) e di coordinamento ed organizzazione dell'ufficio del giudice di pace da parte del Presidente del tribunale (art. 8) molto più rigidi della precedente disciplina anche durante la fase transitoria (fino al 16 agosto 2021), prima dell'entrata a regime dell'ufficio del processo (articoli 3 e 10), che trasformerà il giudice onorario in un vero e proprio ausiliario del giudice professionale, senza neanche le tutele economiche, giuridiche e previdenziali del lavoratore subordinato ausiliario.

265. La paralisi della giustizia civile e penale dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021, con i provvedimenti legislativi «emergenziali» di cui questo giudice ha evidenziato i profili di non manifesta infondatezza della questione di legittimità sollevata con la presente ordinanza, ha ulteriormente aggravato la situazione di precarietà lavorativa della magistratura onoraria e di questo giudice in particolare, anche per quanto riguarda la problematica del riconoscimento *ex lege* (art. 42, comma 2, del decreto-legge n. 18/2020) come infortunio sul lavoro dell'eventuale contagio da Covid-19.

266. In particolare, per la sconcertante gravità della situazione di diniego di tutela, si segnala che il dott. Carlo Mancini, giudice onorario di tribunale presso il tribunale di Lucca, che aveva tenuto l'ultima udienza il 25 febbraio al ritmo di tre udienze alla settimana con pagamento a cottimo solo per le udienze svolte e non per i tanti provvedimenti giudiziari adottati in nome del popolo italiano, è morto il 21 aprile 2020 all'ospedale di Firenze dove si trovava ricoverato da un mese in terapia intensiva a seguito delle complicazioni respiratorie causate dal *virus*.

267. Altri magistrati onorari sono morti a causa del contagio del Covid-19 o per le complicazioni provocate dal *virus* su un quadro patologico già deteriorate. Gli eredi dei magistrati onorari deceduti durante la fase emergenziale sanitaria a causa del contagio della Sars Cov-2 non riceveranno la rendita ai superstiti né altra forma di sostegno previdenziale dall'Inail, non essendo considerati «lavoratori» subordinati.

268. Infatti, con comunicazione del 20 maggio 2020 prot. n. 30735 indirizzata ad un'Associazione di magistrati onorari, la Direzione regionale Lombardia dell'INAIL ha precisato che l'art. 42, comma 2, del decreto-legge n. 18/2020 si applica anche ai magistrati onorari, «laddove, nei casi accertati di contagio da *coronavirus* (Covid-19) avvenuto in occasione di lavoro, avranno diritto alle prestazioni previste dal citato decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124. In tal caso, i predetti capi degli uffici dovranno assolvere all'obbligo di effettuare, come per gli altri casi di infortunio, la denuncia/comunicazione di infortunio ai sensi dell'art. 53 del succitato decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124.».

269. Quindi, mentre per tutti gli altri lavoratori del comparto giustizia il contagio da *coronavirus* costituisce presunzione *iuris et de iure* di infortunio sul lavoro, per il magistrato onorario deceduto per Covid-19 occorrerà che gli eredi provino l'occasione di lavoro o che essa sia accertata dal capo dell'ufficio giudiziario «denunciante»: esempio preclaro di prova diabolica (sotto tutti i profili soprattutto sul piano etico e morale) e impossibile.

270. Sembra a questo giudice che la responsabilità soggettiva della paralisi della giustizia civile e penale dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021 dipenda dalla scelta governativa di non risolvere la problematica dello *status* giuridico della magistratura onoraria in attesa della sentenza della Corte di giustizia nella causa C-658/18 UX e, quindi, di rifiutarsi di avvalersi delle loro prestazioni in sede giurisdizionale per non correre il rischio di doverne riconoscere la natura di lavoro subordinato in caso di contagio da Covid-19.

271. Pertanto, appare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale:

degli articoli 1-33 della legge 13 luglio 2017, n. 116, nelle parti in cui le predette disposizioni vengono estese ai giudici di pace in servizio alla data di entrata in vigore del decreto;

dell'art. 5 della legge 28 aprile 2016, n. 57, nella parte in cui affida il Coordinamento degli uffici del giudice di pace al Presidente del tribunale facendo venir meno l'autonomia organizzativa dell'ufficio del giudice di pace;





dell'art. 119 del decreto legislativo decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, nella parte in cui è riconosciuto un contributo economico, non percepito, per il periodo di sospensione dell'attività giudiziaria nei mesi di marzo, aprile e maggio 2020 del tutto insufficiente rispetto allo stato di disoccupazione e comunque discriminatorio rispetto al trattamento economico percepito dai magistrati professionali nelle stesse condizioni di inattività lavorativa;

dell'art. 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, nella parte in cui non estende anche ai giudici di pace la procedura di stabilizzazione e di superamento del precariato prevista i dipendenti delle pubbliche amministrazioni in regime di rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato;

dell'art. 11, comma 4-*ter*, della legge 21 novembre 1991, n. 374, nella parte in cui stabilisce che l'importo di euro 72.000 lordi annui costituisca il tetto massimo e non la retribuzione lorda annuale comunque spettante al giudice di pace in servizio alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 116/2017, al fine di garantire il precetto costituzionale di cui all'art. 36, comma 1, della Costituzione;

degli articoli 42, comma 2, e 83 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020, dell'art. 3 del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, nonché comma 4, decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, in combinato disposto, nella parte in cui le predette disposizioni hanno paralizzato e paralizzano l'attività giurisdizionale di questo giudice di pace per il periodo dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021, privandolo di ogni fonte di reddito e ledendo l'indipendenza sotto il profilo soggettivo del giudice e quindi il giusto processo, senza assicurare neanche la tutela previdenziale ed assicurativa in caso di disoccupazione prevista per gli altri lavoratori dipendenti da Ministero della giustizia.

272. In particolare, appaiono violati i seguenti articoli della Costituzione:

art. 3 sul principio di uguaglianza e non discriminazione del giudice di pace rispetto alle condizioni di lavoro assicurate alla magistratura professionale, in combinato disposto con l'art. 117, comma 1, in relazione agli articoli 20, 21 e 30 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alle clausole 2, 4 e 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, recepito dalla direttiva 1999/70, nell'interpretazione della Corte di giustizia nelle sentenze O'Brien (EU:C:2012:110), Sciotto (EU:C:2018:859) e Rossato (EU:C:2019:387), e agli articoli 1, 2, 24 ed E della Carta sociale europea;

art. 4, comma 1, sul diritto del giudice di pace al lavoro e a condizioni che rendano effettivo questo diritto, in combinato disposto con l'art. 17, comma 1, in relazione all'art. 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e agli articoli 1 e 2 della Carta sociale europea;

art. 36, comma 1, sul diritto del giudice di pace ad una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro svolto e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia una vita libera e dignitosa, in combinato disposto con l'art. 117, comma 1, in relazione all'art.31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e all'art. 4 della Carta sociale europea;

art. 38, comma 2, sul diritto del giudice di pace, come lavoratore, alla previsione degli stessi mezzi adeguati alle esigenze di vita assicurati alla magistratura professionale in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria, in combinato disposto con l'art. 17, comma 1, in relazione agli articoli 20, 21 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alle clausole 2, 4 e 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, recepito dalla direttiva 1999/70, nell'interpretazione della Corte di giustizia nella sentenza O'Brien (EU:C:2012:110), e agli articoli 12 ed E della Carta sociale europea, nell'interpretazione della decisione del Comitato europeo dei diritti sociali sul reclamo collettivo n. 102/2013 pubblicato il 16 novembre 2016;

art. 97, commi 2 e 4, nella parte sull'organizzazione dell'ufficio del giudice di pace secondo disposizioni di legge che garantiscano il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, nonché assicurino al giudice di pace l'accesso stabile all'impiego nella pubblica amministrazione giudiziaria avendo superato un concorso pubblico e comunque nei casi stabiliti dalla legge per altri lavoratori pubblici con contratti a tempo determinato che hanno complessivamente maturato almeno trentasei mesi di servizio alle dipendenze della stessa amministrazione pubblica, in combinato disposto con l'art. 117, comma 1, in relazione agli articoli 15, 30 e 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alle clausole 2, 4 e 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, recepito dalla direttiva 1999/70, nell'interpretazione della Corte di giustizia nella sentenza Sciotto (EU:C:2018:859) e Rossato (EU:C:2019:387), e agli articoli 1 e 2 della Carta sociale europea;

art. 101, comma 2, nella parte in cui prevede che il giudice di pace sia soggetto soltanto alla legge e non alle disposizioni organizzative del Presidente del tribunale o della Presidenza del Consiglio dei ministri, in combinato disposto con l'art. 117, comma 1, in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione



europea, nell'interpretazione della Corte di giustizia nelle sentenze Wilson (EU:C:2006:587, punti 47-53), Associação Sindical dos Juizes Portugueses (EU:C:2018:117, punto 32 e punti 41-45), Minister for Justice and Equality (EU:C:2018:586, punti 50-54);

art. 104, comma 1, nella parte in cui riconosce anche alla magistratura di pace l'autonomia e l'indipendenza da ogni altro potere e, in particolare, dal potere esecutivo, ma anche dalle disposizioni organizzative del Presidente del tribunale, in combinato disposto con l'art. 117, comma 1, in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nell'interpretazione della Corte di giustizia nelle sentenze Wilson (EU:C:2006:587, punti 47-53), Associação Sindical dos Juizes Portugueses (EU:C:2018:117, punto 32 e punti 41-45), Minister for Justice and Equality (EU:C:2018:586, punti 50-54);

art. 106, commi 1 e 2, nella parte in cui anche le assunzioni dei giudici di pace avvengono per concorso e la legge sull'ordinamento giudiziario comunque ammette la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli, ai fini del riconoscimento delle stesse condizioni di lavoro della magistratura professionale, in combinato disposto con l'art. 117, comma 1, in relazione agli articoli 15, 20, 21, 30, 31 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alle clausole 2, 4 e 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, recepito dalla direttiva 1999/70, nell'interpretazione della Corte di giustizia nelle sentenze O'Brien (EU:C:2012:110), Sciotto (EU:C:2018:359) e Rossato (EU:C:2019:387); e agli articoli 1, 2, 24 ed E della Carta sociale europea;

art. 107, comma 1, sull'inamovibilità anche dei giudici di pace, con le stesse garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario assicurate alla magistratura professionale, in combinato disposto con l'art. 17, comma 1, in relazione agli articoli 15, 20, 21, 30, 31 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alle clausole 2, 4 e 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, recepito dalla direttiva 1999/70, nell'interpretazione della Corte di giustizia nelle sentenze O'Brien (EU:C:2012:110), Sciotto (EU:C:2013:859) e Rossato (EU:C:2019:337), e agli articoli 1, 2, 24 ed E della Carta sociale europea;

art. 108, comma 1, nella parte in cui le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura anche di pace sono stabilite con legge, e non anche con disposizioni della Presidenza del Consiglio dei ministri o del Presidente di tribunale, in combinato disposto con l'art. 117, comma 1, in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nell'interpretazione della Corte di giustizia nelle sentenze Wilson (EU:C:2006:587, punti 47-53), Associação Sindical dos Juizes Portugueses (EU:C:2018:117, punto 32 e punti 41-45), Minister for Justice and Equality (EU:C:2018:586, punti 50-54);

art. 111, commi 1 e 2, nella parte in cui la giurisdizione anche davanti alla magistratura di pace si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge, nel contraddittorio tra le parti e davanti ad un giudice terzo e imparziale, in combinato disposto con l'art. 117, comma 1, in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nell'interpretazione della Corte di giustizia nelle sentenze Wilson (EU:C:2006:587, punti 47-53), Associação Sindical dos Juizes Portugueses (EU:C:2018:117, punto 32 e punti 41-45), Minister for Justice and Equality (EU:C:2018:586, punti 50-54).

273. Di qui la necessità di proporre la questione di legittimità costituzionale, nei termini di cui in motivazione e nel seguente dispositivo, sollevata d'ufficio.

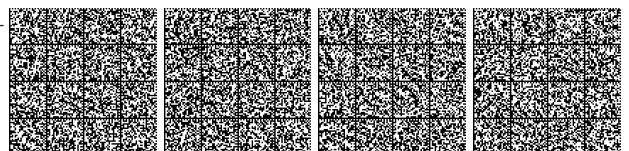
*P. Q. M.*

#### *La questione incidentale di costituzionalità*

*Per questi motivi, il giudice di pace di Lanciano, visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale:*

*1. della delibera del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei ministri (Gazzetta Ufficiale n. 26 del 10 febbraio 2020), dell'ordinanza del 3 febbraio 2020, n. 630, del Capo dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri (Gazzetta Ufficiale n. 32 dell'8 febbraio 2020), dell'art. 122 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020, dell'art. 14, commi 1 e 4, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, nella parte con le predette norme il Governo dal 1° febbraio 2020 al 31 gennaio 2021 si è sostituito alle regioni e al Ministero della salute nella gestione del servizio sanitario nazionale e al Ministero della giustizia nella gestione dell'attività giudiziaria, creando una situazione di emergenza sanitaria nazionale di tipo pandemico con sospensione dell'attività giurisdizionale in sede civile e penale al di fuori di ogni ambito di competenza costituzionale e istituzionale*



e degli stessi presupposti fattuali per l'esercizio dei poteri sostitutivi, ciò in ritenuto contrasto con gli articoli 32, 76, 77, 97, commi 2 e 3, 101, comma 2, 102, comma 1, 111, commi 1 e 2, 117, comma 3, della Costituzione, 120, nonché con l'art. 117, comma 1, della Costituzione in riferimento al parametro dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e/o dell'art. 168 del Trattato per il funzionamento dell'Unione europea in combinato disposto con l'art. 12, comma 1, lettera a), della decisione n. 1182/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013 e con gli articoli 12 e 43 del Regolamento sanitario internazionale (RSI), adottato dalla cinquantottesima Assemblea mondiale della sanità nel maggio 2005 ed entrato in vigore il 15 giugno 2007;

2. degli articoli 42, comma 2, 83 e 87 del decreto-legge 17 marzo 2020, n.18, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020, degli articoli 1 e 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito con modificazioni dalla legge n. 35/2020, dell'art. 3 del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, dell'art. 263 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, nella parte in cui dette disposizioni hanno paralizzato la giustizia civile e penale dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021 con la lesione dei principi del giusto processo e dell'indipendenza del giudice, sotto il profilo oggettivo, per ritenuto contrasto con gli articoli 77, 97, commi 2 e 3, 101, comma 2, 104, comma 1, 108, comma 1, 111, commi 1 e 2, 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultima a disposizione in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;

3. degli articoli 1-33 della legge 13 luglio 2017, n. 116, nelle parti in cui le predette disposizioni vengono estese ai giudici di pace già in servizio alla data di entrata in vigore del decreto; dell'art. 5 della legge 28 aprile 2016, n. 57, nella parte in cui affida il Coordinamento degli uffici del giudice di pace al Presidente del tribunale; dell'art. 11, comma 4-ter, della legge 21 novembre 1991, n. 374, nella parte in cui stabilisce che l'importo di euro 72.000 lordi annui costituisca il tetto massimo e non la retribuzione lorda annuale comunque spettante al giudice di pace in servizio alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 116/2017; dell'art. 119 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020, nella parte in cui riconosce ai magistrati onorari un contributo economico inadeguato per il periodo di sospensione dell'attività giudiziaria nei mesi di marzo-maggio 2020; dell'art. 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, nella parte in cui non estende anche ai giudici di pace la procedura di stabilizzazione e di superamento del precariato prevista i dipendenti delle pubbliche amministrazioni in regime di rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato; degli articoli 42, comma 2, e 83 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020, dell'art. 3 del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, nonché dell'art. 14, comma 4, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, in combinato disposto, nella parte in cui le predette disposizioni hanno paralizzato e paralizzano l'attività giurisdizionale di questo giudice di pace per il periodo dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021, privandolo di ogni fonte di reddito e ledendo l'indipendenza sotto il profilo soggettivo del giudice e quindi il giusto processo, senza assicurare neanche la tutela previdenziale ed assicurativa in caso di disoccupazione prevista per gli altri lavoratori dipendenti da Ministero della giustizia; per ritenuto contrasto con gli articoli 3, 4, comma 1, 36, comma 1, 38, 97, commi 2 e 4, 101, comma 2, 104, comma 1, 106, commi 1 e 2, 107, comma 1, 108, comma 1, 111, commi 1 e 2, 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultima disposizione in relazione agli articoli 15, 20, 21, 30, 31, 34 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alle clausole 2, 4 e 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, recepito dalla direttiva 1999/70, nonché in relazione agli articoli 1, 2, 4, 12, 24 ed E della Carta sociale europea.

Conferma la sospensione del giudizio, già disposta con l'ordinanza del 18 maggio 2020 di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata a mezzo pec alle parti di causa agli indirizzi telematici in atti, al Presidente del Consiglio dei ministri all'indirizzo pec [attigiudiziaripcm@pec.governo.it](mailto:attigiudiziaripcm@pec.governo.it), alla Presidente del Senato della Repubblica all'indirizzo pec [amministrazione@pec.senato.it](mailto:amministrazione@pec.senato.it) e al Presidente della Camera dei deputati all'indirizzo pec [camera.protcentrale@certcamera.it](mailto:camera.protcentrale@certcamera.it).

Dispone che la presente ordinanza, con le ricevute pec dell'avvenuta notifica e comunicazione alle parti di causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti delle due Camere, sia trasmessa, unitamente al fascicolo integrale degli atti di causa, alla Corte costituzionale.

Lanciano, 28 maggio 2020

Il giudice onorario di pace: DI MARCO



## N. 185

*Ordinanza dell'8 luglio 2020 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Autodemolizioni Efrati sas di Efrati Alessandro in persona del legale rappresentante pro tempore contro Roma Capitale*

**Ambiente - Norme della Regione Lazio - Funzioni amministrative dei Comuni - Previsione che sono delegate ai Comuni l'approvazione dei progetti degli impianti per lo smaltimento ed il recupero di determinati rifiuti nonché la relativa autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio delle attività suindicate.**

- Legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti), art. 6, comma 2, lettere b) e c).

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

## SEZIONE SECONDA

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 11625 del 2019, proposto dalla società Autodemolizioni Efrati S.a.s. di Efrati Alessandro, in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Luca Zerella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Ulpiano 29;

contro Roma Capitale, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Ciavarella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso l'Avvocatura civica in Roma, via del Tempio di Giove n. 21;

per l'annullamento

della determinazione dirigenziale rep. n. QL/972/2019 del 31 luglio 2019 — prot. n. QL/60460/2019 del 31 luglio 2019, assunta da Roma Capitale — Dipartimento tutela ambientale, avente ad oggetto «Conclusioni negative del procedimento di autorizzazione ai sensi dell'art. 208 del decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006 e ss.mm.ii per l'impianto di "Autodemolizioni Efrati S.a.S. di Efrati Alessandro" sito in Via Ostiense n. 779, Roma»;

della determinazione dirigenziale rep. n. QL1302/2018 — prot. n. QL/13899/2018 del 2 marzo 2018 di Roma Capitale, Dipartimento tutela ambientale con la quale si richiedeva alla Autodemolizioni Efrati s.a.s. la presentazione, entro e non oltre il 12 aprile 2018, del «progetto definitivo dell'impianto, completo della documentazione tecnica che attesti la conformità alle vigenti disposizioni in materia di urbanistica, di tutela ambientale, di salute e sicurezza sul lavoro e di igiene pubblica da sottoporre alla conferenza di servizi ai sensi dell'art. 14-bis della legge 241/1990», pena la decadenza dell'autorizzazione provvisoria;

della comunicazione prot. n. QL/22168 del 5 aprile 2018 di Roma Capitale — Dipartimento tutela ambientale;

della comunicazione prot. n. QL/23415 del 10 aprile 2018 di Roma Capitale — Dipartimento tutela ambientale;

della nota prot. QL47498 del 2 luglio 2018 di Roma Capitale — Dipartimento tutela ambientale, di indizione della conferenza di servizi, sconosciuta nel contenuto;

della nota prot. QL/65979 del 14 settembre 2018 di Roma Capitale — Dipartimento tutela ambientale, di revoca e contestuale indizione della nuova conferenza di servizi;

della nota prot. QL/77586 del 25 ottobre 2018 di Roma Capitale — Dipartimento tutela ambientale;

della nota prot. n. QL/92662 del 12 dicembre 2018 di Roma Capitale — Dipartimento tutela ambientale;

della nota prot. n. QL/5313 del 24 gennaio 2019 di Roma Capitale — Dipartimento tutela ambientale;

del verbale di riunione della conferenza di servizi simultanea in modalità sincrona del 4 febbraio 2019 del Dipartimento tutela ambientale di Roma Capitale;

dei pareri del Dipartimento programmazione e attuazione urbanistica rispettivamente prot. n. QL/152880 del 24 settembre 2018, contenente parere negativo e prot. n. QL/152880 del 1° febbraio 2019, con il quale si rilevava l'impossibilità di esprimere il parere di competenza;

del parere dell'ARPA Lazio reso con nota prot. 5886 del 30 gennaio 2019;

del parere espresso da Città Metropolitana di Roma Capitale trasmesso (alle ore 12.13 del 4 febbraio 2019), successivamente alla chiusura dei lavori della riunione simultanea (ore 10.55);





del parere dell'Autorità di bacino, reso con note prot. n. 4713 del 1° agosto 2018 e prot. n. 5148 del 5 settembre 2018;

del parere del Corpo nazionale dei vigili del fuoco — Comando provinciale di Roma prot. 46477 del 12 luglio 2018; del parere della Regione Lazio n. 589133 del 27 settembre 2018;

e comunque di ogni altro atto antecedente, conseguente o comunque connesso a quelli sopra indicati.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Relatore nell'udienza del giorno 6 maggio 2020 la dott.ssa Marina Perrelli e trattenuta la causa in decisione, ai sensi dell'art. 84, comma 5, del decreto legislativo n. 18/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27/2020;

1. Con il presente gravame la Autodemolizioni Efrati s.a.s. di Alessandro Efrati, titolare dell'impianto di trattamento rifiuti pericolosi, sito in Roma alla via Ostiense n. 779, giusta autorizzazione provvisoria all'esercizio dell'attività di autodemolizione n. 76, rilasciata da Roma Capitale e rinnovata per la durata di anni uno con la determina dirigenziale prot. n. QL/39209/2017 del 28 giugno 2017, ha impugnato la determinazione dirigenziale prot. QL/60460 del 31 luglio 2019, con la quale Roma Capitale ha disposta la conclusione negativa della Conferenza di servizi, indetta sulla richiesta *ex art.* 208 del decreto legislativo 152/2006, con contestuale assegnazione di termine pari a 60 giorni per la «revisione del progetto definitivo dell'impianto che risponda alle prescrizioni della Conferenza di servizi nonché a quanto richiesto nella sezione "Rilevato" della presente, attivando anche, ove necessario, le procedure di valutazione di assoggettabilità a VIA presso gli enti competenti».

1.2. La società ricorrente — nel premettere di avere esercitato l'attività di autodemolizione in forza di autorizzazioni provvisorie rinnovate nel corso degli anni — ha impugnato la suddetta determina, unitamente agli atti presupposti, chiedendo al Collegio, in via principale, di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Lazio n. 27/1998, nella parte in cui statuisce che «Sono delegate ai comuni: (...) *b*) l'approvazione dei progetti degli impianti per lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti provenienti dalla demolizione degli autoveicoli a motore e rimorchi, dalla rottamazione dei macchinari e delle apparecchiature deteriorati ed obsoleti e la relativa autorizzazione alla realizzazione degli impianti, nonché l'approvazione dei progetti di varianti sostanziali in corso di esercizio e la relativa autorizzazione alla realizzazione; *e*) l'autorizzazione all'esercizio delle attività di smaltimento e recupero dei rifiuti di cui alle lettere *a*) e *b*)», poiché la suddetta disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione, come sostituito dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 — ai sensi del quale «Lo Stato ha legislazione esclusiva nella seguenti materie: ... (tra cui) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» in relazione agli artt. 196, comma 1, lett. *d*) ed *e*), e 208 del d.lgs. n. 152/2006 (c.d. «Codice dell'ambiente»), di attribuzione alle Regioni di tali competenze.

Secondo la prospettazione di parte ricorrente sarebbe dubbia la legittimità costituzionale della citata previsione laddove il legislatore regionale disegna un modello di distribuzione delle competenze decisionali che individua nel comune territorialmente competente l'ente al quale è assegnata la cura dei procedimenti di approvazione dei progetti e di autorizzazione dell'attività degli «impianti per lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti provenienti dalla demolizione degli autoveicoli a motore e rimorchi, dalla rottamazione dei macchinari e delle apparecchiature deteriorati ed obsoleti», stabilendo, invece, il legislatore nazionale — al quale spetta in via esclusiva disciplinare la materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» — che rientra tra i compiti della regione quello di approvare i progetti e di autorizzare la realizzazione e la gestione dei nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, anche pericolosi.

Sostiene, dunque, la società che, in ragione dell'assoluta inderogabilità da parte della legislazione regionale del principio espresso dall'art. 117 Cast. sulla materia della tutela dell'ambiente", sarebbe precluso alle Regioni allocare ad un diverso livello amministrativo le suddette funzioni, come affermato, con riferimento ad analoghe leggi regionali, dalla Corte Costituzionale nelle pronunce n. 187/2011 e n. 159/2012 (primo motivo di ricorso). 1.3. Ferma restando tale (pregiudiziale) questione di legittimità costituzionale, la ricorrente deduce una serie di ulteriori censure:

*a*) l'incompetenza assoluta di Roma Capitale al rilascio dell'autorizzazione richiesta, in relazione ai citati articoli 196 e 208 del decreto legislativo n. 152/2006, poiché il contrasto tra la delega ai comuni di cui all'art. 6, comma 2, lett. *b*) e *c*), della legge regionale n. 27/1998 e la successiva normativa nazionale di cui ai citati articoli 196, comma 1, lett. *d*) ed *e*), e 208 del Codice dell'ambiente (di attribuzione invece, delle medesime funzioni alle regioni)



sarebbe risolvibile — in ossequio agli ordinari criteri che regolano i rapporti tra norme che si succedono nel tempo — in favore della posteriore normativa statale, con conseguente nullità di tutti i provvedimenti impugnati in ragione della «inapplicabilità ed irrilevanza della delega» di cui alle preesistenti disposizioni regionali, in applicazione delle quali tali atti risultano essere stati adottati (secondo motivo di ricorso);

b) l'illogicità e contraddittorietà della determinazione dirigenziale di «conclusione negativa» del procedimento autorizzativo, in particolare evidenziandosi come la dedotta illegittimità delle preesistenze edilizie, così come l'incompatibilità urbanistica (entrambe poste a fondamento del diniego impugnato), non costituirebbero elemento ostativo al rilascio dell'autorizzazione richiesta, potendo l'amministrazione condizionarne il rilascio al rispetto di determinate prescrizioni edilizie o all'esito del procedimento di condono, nonché procedere alla necessaria variante urbanistica (punto 3.1 del ricorso);

c) la violazione degli articoli 14 bis (conferenza semplificata) e 14 ter (conferenza simultanea) della legge n. 241/1990, in relazione sia ai termini perentori di durata massima ivi previsti che al termine entro il quale le amministrazioni partecipanti avrebbero dovuto rendere le loro valutazioni, con conseguente pretesa formazione di un provvedimento tacito di silenzio-assenso per quanto riguarda: *i)* il parere del Dipartimento programmazione e attuazione urbanistica prot. n. QL/18649 dell'1.2.2019, con il quale si concludeva per la incompatibilità urbanistica del sito e l'impossibilità di esprimere il parere sulla compatibilità edilizia; *ii)* il parere dell'A.R.P.A. Lazio reso con nota prot. 5886 del 30.1.2019; *iii)* il parere espresso dalla città metropolitana di Roma Capitale, in quanto addirittura reso successivamente alla riunione simultanea del 4 febbraio 2019 (punti 3.2 e 3.3 del ricorso);

d) la violazione dell'art. 10 bis della l. n. 241/1990, per mancato preavviso di conclusione negativa (punto 3.4 del ricorso);

e) la violazione degli articoli 14 bis e 14 ter della legge n. 241/1990, assumendo l'illegittimità del provvedimento con cui l'amministrazione procedente, al fine di recuperare i propri ritardi, ha disposto la proroga dei termini per la trasmissione dei pareri di competenza, mediante l'assegnazione di un termine superiore a quello previsto dall'art. 14 bis, attesa la carenza di un siffatto potere di proroga, sospensione e/o interruzione degli stessi (quarto motivo);

f) (in via subordinata), la violazione dell'art. 208 del decreto legislativo n. 152/2006 per mancata designazione del responsabile del procedimento, ai sensi del comma 3, e per mancato rispetto dei termini previsti sia per la convocazione della conferenza di servizi (comma 3), sia per la conclusione dell'istruttoria (comma 8), nonché per difetto di motivazione (quinto ed ultimo motivo di ricorso).

2. Roma Capitale si è costituita in giudizio, contestando il ricorso e chiedendone il rigetto, senza nulla argomentare in merito alla questione di illegittimità costituzionale della normativa regionale.

3. In prossimità dell'udienza fissata per la trattazione del merito, parte ricorrente ha depositato note, ai sensi dell'art. 84, comma 5, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, ribadendo le proprie censure e insistendo per il loro accoglimento.

4. All'udienza del 6 maggio 2020 la causa è stata trattenuta la causa in decisione, ai sensi dell'art. 84, comma 5, del decreto-legge n. 18/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27/2020.

5. Il Collegio condivide i dubbi di legittimità costituzionale prospettati dalla ricorrente con il primo motivo di ricorso, ritenendo rilevante ai fini della decisione della presente controversia e non manifestamente infondata la questione attinente alla compatibilità dell'art. 6, comma 2, lett. b) e e) della legge della Regione Lazio del 9 luglio 1998, n. 27, recante la «Disciplina regionale dei rifiuti» — come modificata per effetto della successiva legge regionale del 5 dicembre 2006, n. 23 — con l'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, come sostituito dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

6. Per ciò che attiene alla rilevanza della questione nel presente giudizio, osserva il Collegio come la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 citato debba essere affrontata in via prioritaria rispetto a tutte le ulteriori censure articolate dalla ricorrente.

Anche a prescindere dalla chiara graduazione delle censure formulate, operata dal ricorrente e diretta ad attribuire un profilo prioritario alla prospettata questione di legittimità costituzionale, la stessa assume carattere pregiudiziale in ragione della tipologia del vizio di legittimità ad essa sotteso, vale a dire la compatibilità della norma attributiva del potere esercitato da Roma Capitale con la Carta costituzionale e, quindi, la competenza dell'amministrazione capitolina ad adottare gli atti impugnati, con la logica conseguenza che il suo positivo scrutinio da parte della Consulta implicherebbe necessariamente l'accoglimento del ricorso per tale profilo, con assorbimento di ogni altra censura formulata.

In tal senso, del resto depone anche quanto affermato dal Consiglio di stato nell'Adunanza plenaria n. 5/2015, secondo la quale la stessa facoltà del ricorrente di graduare i motivi di ricorso incontra un limite nel vizio di incompetenza poiché «se il potere è stato esercitato da un'autorità incompetente, il giudice sul piano logico non può fare



altro che rilevare il vizio di incompetenza, ma non può dettare le regole dell'azione amministrativa, posto che l'azione amministrativa non è ancora stata esercitata dall'organo preposto» e «l'accoglimento del ricorso giurisdizionale per la riconosciuta sussistenza del vizio di incompetenza comporta l'assorbimento degli ulteriori motivi di impugnazione, in quanto la valutazione del merito della controversia si risolverebbe in un giudizio meramente ipotetico sull'ulteriore attività amministrativa dell'organo competente, cui spetta l'effettiva valutazione della vicenda e che potrebbe emanare, o non, l'atto in questione e comunque, provvedere con un contenuto diverso». L'Adunanza plenaria ha ritenuto, infatti, che «nonostante sia formalmente scomparsa» la previsione dell'art. 26, comma 2, legge del Tribunale amministrativo regionale, con il nuovo codice del processo amministrativo i termini del dibattito restano invariati e, anzi, si amplia il novero dei vizi che impediscono alla parte di graduare *ad libitum* i relativi motivi, a tal fine richiamando il disposto dell'art. 34, comma 2, codice del processo amministrativo, ai sensi del quale «in nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati».

7. Né la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lett. *b)* e *e)*, della legge regionale n. 27/1998 può ritenersi recessiva rispetto al secondo motivo di ricorso con il quale parte ricorrente sostiene che la prospettata antinomia tra la suddetta norma regionale di delega delle funzioni autorizzative ai comuni e la successiva normativa nazionale di cui agli articoli 196, comma 1, lett. *d)* ed *e)*, e 208 del Codice dell'ambiente, attributivi delle medesime funzioni alle Regioni, sarebbe in tesi risolvibile in ossequio all'ordinario criterio secondo cui *lex posterior derogat priori*, con conseguente «cessazione di efficacia della norma precedente» e «inapplicabilità ed irrilevanza (nel caso di specie) della delega prevista dall'art. 6, comma 2, legge regionale 27/1998».

Al riguardo il Collegio osserva che la legge regionale applicabile alla controversia in esame, per quanto anteriore alla riforma del Titolo V della Costituzione e al Codice dell'ambiente, è stata oggetto di intervento ad opera del legislatore regionale che, con la legge n. 23 del 5 dicembre 2006, «nelle more della revisione organica della legge regionale 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti) e successive modifiche, in conformità alle disposizioni del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), ... (ha) apportato) alla suddetta legge regionale specifiche modifiche per l'adeguamento dell'assetto organizzativo delle funzioni in materia di bonifica dei siti contaminati alle nuove procedure previste dal decreto stesso» (in tal senso, il relativo art. 1).

Ne discende, dunque, che per effetto della legge regionale del 2006 la preesistente legge regionale n. 27/1998 è stata convalidata sul presupposto della compatibilità delle relative previsioni con il sopravvenuto assetto di riparto delle competenze definito dal legislatore nazionale nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva attribuitagli dall'art. 117, comma 2, lettera *s)*, della Costituzione.

La suddetta convalida, operata dalla legge regionale n. 23 del 2006, esplica i propri effetti, per quel che qui interessa, anche in relazione al più volte citato art. 6, comma 2, lett. *b)* e *c)* la cui efficacia, pur in assenza di uno specifico intervento di adeguamento, risulta confermata, con conseguente applicabilità della disposizione anche ai procedimenti di autorizzazione successivi all'entrata in vigore del Codice dell'ambiente.

Il Collegio, pertanto, non ritiene di poter condividere la ricostruzione, proposta da parte ricorrente dell'implicita abrogazione della delega regionale di cui all'art. 6, comma 2, lett. *b)* e *e)* ad opera del decreto legislativo n. 152/2006, alla luce della rammentata conferma dell'efficacia della normativa regionale del 1998 per effetto della legge regionale n. 23/2006.

A seguito dell'adozione della legge regionale n. 23/2006 non è dunque configurabile nel caso di specie il contrasto tra norme giuridiche poste da fonti normative di pari livello, risolvibile in via interpretativa mediante l'applicazione dell'invocato criterio cronologico. Spetta, invece, al Collegio dirimere la questione della compatibilità della delega delle funzioni ai comuni, contenuta nel più volte citato art. 6, comma 2, lett. *b)* e *e)*, con i principi di cui all'art. 117 della Costituzione, che, nell'ambito del rinnovato sistema di riparto delle competenze legislative tra stato e regioni, attribuisce al primo la competenza esclusiva sulla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e dei beni culturali», con conseguente indispensabile scrutinio della Corte costituzionale sulla questione.

Alla luce delle considerazioni sin qui esposte il Collegio ritiene di non potersi esimere dal sottoporre alla Consulta la questione di legittimità costituzionale concernente il contrasto dell'art. 6, comma 2, lett. *b)* e *c)*, della legge regionale n. 27/1998, come modificata dalla legge regionale n. 23/2006, con l'art. 117, comma 2, lettera *s)*, della Costituzione, laddove la stessa conferisce ai comuni le funzioni amministrative in materia di approvazione dei progetti e di autorizzazione a realizzare e gestire nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti.

7. Quanto al concorrente profilo della non manifesta infondatezza della questione, il Collegio ritiene opportuno riepilogare — seppur brevemente — il contesto normativo di riferimento.

La Regione Lazio, con l'art. 6, comma 2, lett. *b)* e *e)*, della legge regionale n. 27/1998, ha delegato ai comuni (per quel che qui interessa) «l'approvazione dei progetti degli impianti per lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti provenienti dalla demolizione degli autoveicoli a motore e rimorchi, dalla rottamazione dei macchinari e delle apparec-



chiature deteriorati ed obsoleti e la relativa autorizzazione alla realizzazione degli impianti, nonché l'approvazione dei progetti di varianti sostanziali in corso di esercizio e la relativa autorizzazione alla realizzazione» e «l'autorizzazione all'esercizio delle attività di smaltimento e recupero dei rifiuti di cui alle lettere *a)* e *b)*».

A livello nazionale, l'art. 196, comma 1, lett. *d)* ed *e)* del decreto legislativo n. 152/2006 — nel sostituirsi al previgente art. 19 del decreto legislativo n. 22/1997 — ha stabilito che «Sono di competenza delle regioni, nel rispetto dei principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del presente decreto, ...: *d)* l'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, anche pericolosi, e l'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti, fatte salve le competenze statali di cui all'art. 195, comma 1, lettera *f)*, e di cui all'art. 7, comma 4-*bis*; *e)* l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti, anche pericolosi, fatte salve le competenze statali di cui all'art. 7, comma 4-*bis*».

Il successivo art. 208, rubricato «Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti», ha previsto che «I soggetti che intendono realizzare e gestire nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti, anche pericolosi, devono presentare apposita domanda alla regione competente per territorio, allegando il progetto definitivo dell'impianto e la documentazione tecnica prevista per la realizzazione del progetto stesso dalle disposizioni vigenti in materia urbanistica, di tutela ambientale, di salute, di sicurezza sul lavoro e di igiene pubblica. Ove l'impianto debba essere sottoposto alla procedura di valutazione di impatto ambientale ai sensi della normativa vigente, alla domanda è altresì allegata la comunicazione del progetto all'autorità competente ai predetti fini ...» (comma 1), stabilendo che «Entro novanta giorni dalla sua convocazione», la Conferenza di servizi: *a)* procede alla valutazione dei progetti; *b)* acquisisce e valuta tutti gli elementi relativi alla compatibilità del progetto con quanto previsto dall'art. 177, comma 4; *c)* acquisisce, ove previsto dalla normativa vigente, la valutazione di compatibilità ambientale; *d)* trasmette le proprie conclusioni con i relativi atti alla regione (comma 4).

L'art. 177, comma 4, dello stesso Codice dell'ambiente, richiamato dal comma 4 del successivo art. 208, afferma, infine, che «I rifiuti sono gestiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare: *a)* senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, nonché per la fauna e la flora; *b)* senza causare inconvenienti da rumori o odori; *e)* senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente».

Infine, il legislatore regionale con la legge regionale n. 23/2006, in ragione del rinnovato assetto organizzativo delle funzioni come delineato nel decreto legislativo n. 152/2006, ha apportato alla più volte citata legge regionale n. 27/1998 alcune specifiche modifiche, confermandone per il resto le disposizioni, sulla scorta di una valutazione di conformità delle stesse al sopravvenuto Codice dell'ambiente.

8. Ciò posto, il Collegio — ritenuto che l'art. 117, comma 2 lettera *s)*, della Costituzione e le norme statali passate in rassegna confermano che i Comuni, nella loro qualità di enti esponenziali della relativa comunità, non sono titolari, in materia ambientale, di funzioni amministrative proprie — è dell'avviso che il legislatore regionale del Lazio, nel attribuire ai propri comuni le funzioni specificate all'art. 6, comma 2, lett. *b)* e *e)*, della legge regionale n. 27/1998 e s.m.i., introduca un modello di distribuzione delle competenze decisionali che viola la riserva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in quanto contrastante con l'art. 208 del decreto legislativo n. 152/2006 che, nel disciplinare puntualmente il procedimento di autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, assegna alla regione territorialmente competente (quella in cui ricade l'impianto) il compito di approvarne il progetto e di autorizzarne la realizzazione e la gestione. Diversamente opinando ne risulterebbe pregiudicato lo scopo perseguito dal legislatore nazionale di garantire, anche in attuazione della normativa comunitaria, la regolarità della messa in esercizio dei predetti impianti attraverso la fissazione di livelli di tutela uniformi «proprio in considerazione dei valori della salute e dell'ambiente che si intendono tutelare in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale» (*cf.* in tal senso, Corte costituzionale, sentenza 24 luglio 2009, n. 249).

L'art. 117, comma 2, lettera *s)*, della Costituzione, nello stabilire che «Lo Stato ha legislazione esclusiva nella seguenti materie: ... (tra cui) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», fornisce una chiara e univoca indicazione della sola fonte legislativa legittimata ad operare la distribuzione delle connesse funzioni amministrative tra i vari livelli territoriali, sicché deve escludersi che il Codice dell'ambiente, nel conferire alle regioni la relativa competenza, ne abbia anche consentito l'allocazione ad un diverso livello amministrativo, escludendo, pertanto, la possibilità di delegare tali funzioni ai comuni insistenti nel proprio territorio.

Depone, in tal senso, anche una lettura combinata delle disposizioni contenute nel novellato Titolo V della Costituzione: l'art. 118 — a fronte del venir meno del tradizionale parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative — prevede, infatti, che in generale «le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni», a meno che le stesse «per assicurare l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e stato, sulla base dei





principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza». In tal modo il legislatore costituzionale ha inteso introdurre un elemento di elasticità nell'attribuzione delle funzioni amministrative, correlato alle esigenze unitarie di esercizio «sovraterritoriale» delle medesime, attraverso la valorizzazione dei canoni di sussidiarietà verticale, differenziazione e adeguatezza, quali criteri guida della diversa distribuzione delle competenze.

Quanto fin qui osservato induce a ritenere che, nella materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» — nella quale, per costante giurisprudenza costituzionale, rientra anche la disciplina dei rifiuti (così, *ex multis*, le sentenze n. 373 del 2010, n. 127 del 2010 e n. 61 del 2009) — non possono essere ammesse iniziative del legislatore regionale di regolamentazione, nel proprio ambito territoriale, delle funzioni amministrative che modifichino l'assetto delle competenze come delineato dalla legge statale, ponendosi la relativa normativa quale limite insuscettibile di deroga anche da parte delle regioni, nonostante siano abilitate a farlo in altre materie di legislazione concorrente, quali ad esempio la tutela della salute ed il governo del territorio (*cf.* in tal senso, Corte costituzionale, sentenze n. 314 del 2009 e n. 62 del 2008).

Orbene, applicando siffatti principi alla controversia in esame, emerge che il legislatore della Regione Lazio nel 2006 ha inteso confermare, in sede di revisione della legge regionale n. 27/1998, la delega ai comuni del proprio territorio delle funzioni amministrative relative ai procedimenti finalizzati all'approvazione dei progetti e all'autorizzazione, alla realizzazione e all'esercizio degli «impianti per lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti provenienti dalla demolizione degli autoveicoli a motore e rimorchi, dalla rottamazione dei macchinari e delle apparecchiature deteriorati ed obsoleti», nonostante il più volte rammentato art. 208 del decreto legislativo n. 152/2006 avesse, viceversa, individuato nella regione il soggetto pubblico al quale tali funzioni sono specificamente assegnate, con conseguente illegittima alterazione del riparto delle competenze delineato dal legislatore nazionale.

A supporto della dedotta incompatibilità della norma regionale in questione con l'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione e con la normativa statale, rappresentata dal decreto legislativo n. 152/2006, milita anche la sentenza della Corte costituzionale n. 187 del 15 giugno 2011 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, commi 7 e 9, della legge regionale Marche n. 16/2010 nella parte in cui il legislatore regionale aveva attribuito ai comuni territorialmente competenti le procedure relative all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico, sul presupposto che in materia di rifiuti, «laddove la legge dello Stato ... ha ... individuato nella regione il soggetto pubblico cui tale funzione è assegnata», alla regione non spetta la facoltà di «allocare, con un suo atto legislativo, la funzione amministrativa» medesima «presso Pente territoriale Comune» (in tal senso, quanto si legge al paragrafo 4 della pronuncia).

Il predetto principio è stato riaffermato anche nella successiva sentenza 27 giugno 2012, n. 159 che, sempre con riferimento alla materia dei rifiuti, ha ritenuto «la inderogabilità da parte della legislazione regionale» della disciplina nazionale che ha attribuito alle regioni le funzioni relative all'affidamento del relativo servizio di gestione, «con conseguente illegittimità costituzionale della norma legislativa che aveva allocato ad un diverso livello amministrativo la relativa funzione».

Appare, pertanto, acquisito nell'orientamento della Corte costituzionale il principio secondo il quale, nelle materie riservate dalla Costituzione alla competenza legislativa dello Stato, una discrasia normativa tra la norma statale (che stabilisce un determinato assetto di attribuzione delle funzioni) e la norma regionale (che finisce per alterarne, entro il proprio ambito territoriale, il riparto) giustifica di per sé l'illegittimità costituzionale di quest'ultima per violazione dell'art. 117, comma 2 lettera s, che a livello costituzionale ne attribuisce la disciplina al legislatore nazionale.

9. Il Collegio rileva, infine, che altre regioni al fine di adeguarsi all'orientamento espresso dalla Corte costituzionale nelle su citate pronunce hanno provveduto a ridefinire il quadro delle competenze amministrative in materia di gestione di rifiuti, riallocando in capo alla regione le funzioni amministrative che lo stato le ha attribuito senza possibilità di delega. Al riguardo si richiama la legge regionale della Toscana n. 61/2014 che ha provveduto a riattribuire alla regione le funzioni delegate con la legge regionale n. 25/1998 alle province e, segnatamente le autorizzazioni per la realizzazione e l'esercizio degli impianti di gestione dei rifiuti.

10. Conclusivamente, per tutte le ragioni esposte, questo Tribunale ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione attinente alla compatibilità con l'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione dell'art. 6, comma 2, lett. b) e c), della legge regionale del Lazio 9 luglio 1998, n. 27, come implicitamente convalidato dalla legge regionale del Lazio n. 23/2006, nella parte in cui dispone che «Sono delegate ai comuni: ... l'approvazione dei progetti degli impianti per lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti provenienti dalla demolizione degli autoveicoli a motore e rimorchi, dalla rottamazione dei macchinari e delle apparecchiature deteriorati ed obsoleti e la relativa autorizzazione alla realizzazione degli impianti, nonché l'approvazione dei progetti di varianti sostanziali in corso di esercizio e la relativa autorizzazione alla realizzazione» e «l'autorizzazione all'esercizio delle attività di smaltimento e recupero dei rifiuti di cui alle lettere a) e b)». Conseguentemente, il Collegio dispone la sospensione del presente giudizio e la rimessione della predetta questione alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.



P. Q. M.

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione seconda), rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale illustrata in motivazione, relativa all'art. 6, comma 2, lett. b) e e), della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27.*

*Dispone, conseguentemente, la sospensione del presente giudizio, con rinvio al definitivo per ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite, e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Manda alla segreteria della sezione tutti gli adempimenti di competenza e, in particolare, la notifica della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e al Presidente della Regione Lazio, nonché la sua comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 6 maggio 2020, 25 maggio 2020, tenutesi in videoconferenza da remoto, ai sensi dell'art. 84, comma 6, del decreto-legge n. 18/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27/2020 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente  
Marina Perrelli, Consigliere, Estensore  
Giovanna Vigliotti, Referendario

*Il Presidente:* RICCIO

*L'estensore:* PERRELLI

20C00303

N. 186

*Ordinanza del 1° giugno 2020 del Tribunale di Trento nel procedimento civile promosso da Groff Alessandro contro Istituto Nazionale della Previdenza Sociale - INPS*

**Lavoro e occupazione - Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI) - Incentivo all'autoimprenditorialità - Liquidazione anticipata, in unica soluzione, dell'importo complessivo della NASpI spettante al lavoratore, a titolo di incentivo all'avvio di un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o per la sottoscrizione di una quota di capitale sociale di una cooperativa nella quale il rapporto mutualistico ha ad oggetto la prestazione di attività lavorativa da parte del socio - Instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo per il quale è riconosciuta la liquidazione anticipata della NASpI - Obbligo, a carico del beneficiario, di restituire per intero l'anticipazione ottenuta - Restituzione di una somma corrispondente alla retribuzione percepita, qualora lo svolgimento del rapporto di lavoro subordinato non abbia, specie in ragione della sua esigua durata, inciso in misura apprezzabile sull'effettività e sulla continuità dell'esercizio dell'attività lavorativa autonoma o di impresa, il cui avvio è stato favorito dall'erogazione dell'incentivo all'autoimprenditorialità - Omessa previsione.**

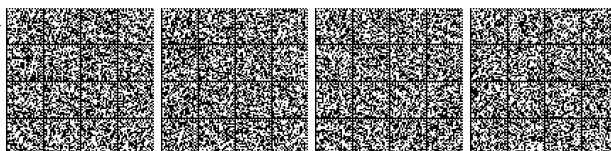
- Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), art. 8, ultimo comma.

TRIBUNALE ORDINARIO DI TRENTO

SEZIONE PER LE CONTROVERSIE DI LAVORO

Ordinanza ex art. 23, comma 2 legge 11 marzo 1953, n. 87

Il giudice istruttore, in funzione di giudice unico, dott. Giorgio Flaim, ha pronunciato in data 1 giugno 2020 la seguente ordinanza.



## RILEVATO IN FATTO

Con ricorso depositato in data 30 luglio 2019 Groff Alessandro ha proposto (in via principale) domanda di accertamento del diritto alla conservazione integrale dell'incentivo all'autoimprenditorialità ex art. 8, comma 1 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22 («Il lavoratore avente diritto alla corresponsione della NASpI può richiedere la liquidazione anticipata, in unica soluzione, dell'importo complessivo del trattamento che gli spetta e che non gli è stato ancora erogato, a titolo di incentivo all'avvio di un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o per la sottoscrizione di una quota di capitale sociale di una cooperativa nella quale il rapporto mutualistico ha ad oggetto la prestazione di attività lavorative da parte del socio»), di cui l'I.N.P.S., con nota del 30 gennaio 2018 (doc. 1 fasc. ric.), ha disposto, ai sensi dell'art. 8, ultimo comma del decreto legislativo n. 22/2015 («Il lavoratore che instaura un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo per cui è riconosciuta la liquidazione anticipata della NASpI è tenuto a restituire per intero l'anticipazione ottenuta...») la restituzione per intero a seguito dell'instaurazione, da parte del ricorrente, di un rapporto di lavoro subordinato nel periodo 22-25 maggio 2017.

La vicenda si articola nei seguenti fatti (su cui le parti non controvertono):

I) il ricorrente Groff Alessandro ha maturato il diritto a percepire l'indennità di disoccupazione NASpI per n. 728 giorni, a decorrere dal 23 aprile 2016 (doc. 2bis fasc. ric.);

II) egli ha fruito in concreto della suddetta indennità dal 23 aprile al 10 novembre 2016, ossia per 202 giorni;

III) egli ha richiesto (doc. 3 fasc. ric.) e ottenuto (doc. 3bis fasc. ric.), ai sensi dell'art. 8, comma 1 del decreto legislativo n. 22/2015, la liquidazione anticipata, in unica soluzione, dell'importo dell'indennità di disoccupazione NASpI maturata per il periodo 11 novembre 2016-4 maggio 2018, ma non ancora fruita, per un importo di euro 14.761,52, a titolo di incentivo all'avvio dell'attività di impresa da esercitarsi mediante la società N.T.I. Services s.r.l.s. (doc. 9 fasc. ric.);

IV) nel periodo 22-25 maggio 2017 il ricorrente ha instaurato un rapporto di lavoro subordinato con la società BK Technologies s.r.l. (doc. 6 fasc. ric.);

V) in ragione di quest'ultima circostanza l'I.N.P.S. ha disposto, con nota del 30 gennaio 2018 (doc. 1 fasc. ric.), che il ricorrente restituisca per intero il suddetto incentivo.

## RITENUTO IN DIRITTO

Viene sollevata d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, ultimo comma del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22 («Il lavoratore che instaura un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo per cui è riconosciuta la liquidazione anticipata della NASpI è tenuto a restituire per intero l'anticipazione ottenuta...») nella parte in cui, in contrasto con il precetto ex art. 3, comma 1 della Costituzione, prevede — nel caso di instaurazione, da parte del beneficiario dell'incentivo all'autoimprenditorialità ex art. 8, comma 1 dello stesso decreto legislativo, di un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo afferente la NASpI liquidata anticipatamente — l'obbligo, a carico del medesimo beneficiario, di restituire per intero l'anticipazione ottenuta, anziché una somma corrispondente alla retribuzione percepita, qualora lo svolgimento del rapporto di lavoro subordinato non abbia inciso, specie in ragione della sua esigua durata, in misura apprezzabile sull'effettività e sulla continuità dell'esercizio dell'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale, il cui avvio è stato favorito dall'erogazione dell'incentivo all'autoimprenditorialità.

Sulla rilevanza nel giudizio *a quo*

Il giudizio in corso non può essere definito indipendentemente dalla soluzione della suddetta questione di legittimità costituzionale.

Applicando la norma impugnata la domanda, proposta dal ricorrente, di accertamento del diritto alla conservazione integrale dell'incentivo all'autoimprenditorialità ex art. 8, comma 1 del decreto legislativo n. 22/2015 dovrebbe essere rigettata, ricorrendo l'ipotesi, prevista dal successivo ultimo comma, secondo cui il beneficiario dell'incentivo, «che instaura un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo per cui è riconosciuta la liquidazione anticipata della NASpI è tenuto a restituire per intero l'anticipazione ottenuta...».



Infatti il ricorrente ha costituito un rapporto di lavoro subordinato che è intercorso dal 22 al 25 marzo 2017, vale a dire all'interno del periodo per cui gli era stata riconosciuta la liquidazione anticipata della NASpI (11 novembre 2016-4 maggio 2018).

La difesa del ricorrente ha allegato l'esiguità sia della durata del rapporto (quattro giorni), sia della retribuzione percepita (euro 249,05) e ha evidenziato come in ragione di queste circostanze l'instaurazione del rapporto di lavoro subordinato non abbia impedito al ricorrente di esercitare effettivamente l'attività di impresa (mediante la società N.T.I. Services s.r.l.s.) — tant'è vero che è tutt'ora in corso (doc. 9 fasc. ric.) — il cui avvio è stato favorito dall'erogazione dell'incentivo all'autoimprenditorialità.

Tuttavia si tratta di circostanze alle quali il legislatore non ha attribuito alcun rilievo allorché, nell'art. 8, ultimo comma del decreto legislativo n. 22/2015, ha disciplinato le conseguenze dell'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo per cui è riconosciuta la liquidazione anticipata della NASpI. Quindi far discendere dalle stesse circostanze effetti diversi da quello indicato dal legislatore (obbligo di restituire per intero l'anticipazione ottenuta) significherebbe procedere ad un'inammissibile interpretazione *contra litteram*.

Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, non è possibile sfuggire a questa conclusione neppure considerando che:

l'art. 9 del decreto legislativo n. 22/2015 ha previsto alcune ipotesi di compatibilità con l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato; si tratta, infatti, di fattispecie in cui la prestazione NASpI viene erogata in via ordinaria, vale a dire in forma periodica;

l'art. 54-*bis*, comma 4 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 convertito in legge 21 giugno 2017, n. 96, ha stabilito che i compensi percepiti per lo svolgimento di prestazioni occasionali ivi disciplinate non incidono sullo stato di disoccupazione di colui che le ha eseguite; questa fattispecie riguarda l'ipotesi in cui la prestazione NASpI viene erogata in forma periodica e inoltre il rapporto non è di lavoro subordinato, bensì accessorio.

Secondo il ricorrente, anche se queste disposizioni non fossero ritenute direttamente applicabili ai casi di anticipazione in un'unica soluzione della NASpI, «risulterebbero applicabili almeno i principi/criteri direttivi con le stesse espressioni» (pag. 7 del ricorso), i quali però — come è agevole rilevare — collidono con il tenore letterale dell'art. 8, ultimo comma del decreto legislativo n. 22/2015, che fa discendere l'obbligo di restituzione per intero dell'anticipazione ottenuta dalla mera instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato.

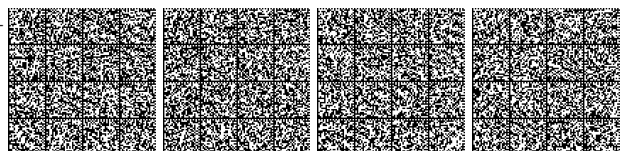
#### Sulla non manifesta infondatezza

Non appare manifestamente infondato ritenere che sia contrario al principio di razionalità — insito nel precetto *ex* art. 3, comma 1 della Costituzione, svincolato da una normativa di raffronto e «rintracciato nell'esigenza di conformità dell'ordinamento a valori di giustizia e di equità e a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica» (Corte costituzionale 9 aprile 2014, n. 162; Corte costituzionale 14 febbraio 2012, n. 87; Corte costituzionale 18 novembre 1991, n. 421) — far discendere dalla mera instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato l'obbligo di restituire per intero l'anticipazione ottenuta anche quando lo svolgimento del rapporto di lavoro subordinato non abbia, specie in ragione della sua esigua durata, inciso in misura apprezzabile sull'effettività e sulla continuità dell'esercizio dell'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale, il cui avvio è stato favorito dall'erogazione dell'incentivo all'autoimprenditorialità.

Infatti la finalità di tale incentivo è quella di favorire l'avvio di attività connotate da un effettivo carattere di autonomia e da un certo grado di rischio d'impresa, quali il lavoro autonomo in senso stretto, l'attività di impresa e la sottoscrizione di quote di capitale di una cooperativa (in questo senso anche la circolare I.N.P.S. n. 94 del 12 maggio 2015).

Far discendere dalla mera instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato l'obbligo di restituire per intero l'anticipazione ottenuta anche quando lo scopo dell'incentivo sia stato pienamente raggiunto (non essendo derivata alcuna conseguenza sull'effettività e sulla continuità dell'attività lavorativa autonoma o di impresa favorita), appare una misura sproporzionata rispetto all'obiettivo di evitare che l'incentivo all'autoimprenditorialità *ex* art. 8, comma 1 del decreto legislativo n. 22/2015 sia utilizzato per finalità diverse da quella di favorire l'avvio di attività connotate da un effettivo carattere di autonomia e da un certo grado di rischio d'impresa.

In presenza dell'attuazione certa di questa finalità — specialmente se attestata (come nel caso in esame) dal persistente esercizio dell'attività lavorativa autonoma o di impresa favorita, anche a distanza di tempo dal contingente svolgimento del rapporto di lavoro subordinato — la perdita integrale dell'incentivo assume i caratteri propri della sanzione, per la quale, però, non è previsto alcun procedimento applicativo con contraddittorio anticipato e un sindacato giurisdizionale in punto proporzionalità.





*P.Q.M.*

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, ultimo comma del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22 («Il lavoratore che instaura un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo per cui è riconosciuta la liquidazione anticipata della NASpI è tenuto a restituire per intero l'anticipazione ottenuta...») nella parte in cui, in contrasto con il precetto ex art. 3, comma 1 della Costituzione, prevede — nel caso di instaurazione, da parte del beneficiario dell'incentivo all'autoimprenditorialità ex art. 8, comma 1 dello stesso decreto legislativo, di un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo afferente la NASpI liquidata anticipatamente — l'obbligo, a carico del medesimo beneficiario, di restituire per intero l'anticipazione ottenuta, anziché una somma corrispondente alla retribuzione percepita, qualora lo svolgimento del rapporto di lavoro subordinato non abbia, specie in ragione della sua esigua durata, inciso in misura apprezzabile sull'effettività e sulla continuità dell'esercizio dell'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale, il cui avvio è stato favorito dall'erogazione dell'incentivo all'autoimprenditorialità;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;*

*Sospende il giudizio in corso;*

*Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Trento, in data 1 giugno 2020

*Il Giudice: FLAIM*

20C00304

---

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

---

(WI-GU-2020-GUR-053) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I** (legislativa)

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

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

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

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

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

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

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

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

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

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

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

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

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

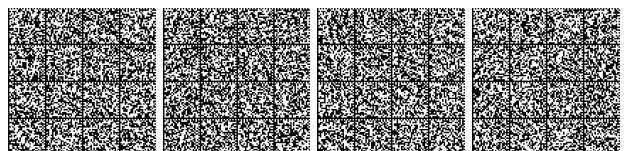
**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

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

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

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

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





€ 9,00

