

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 162° - Numero 27

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 7 luglio 2021

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. 134. Sentenza 11 maggio - 1° luglio 2021

Giudizi di legittimità costituzionale in via principale e incidentale

Commercio - Norme della Provincia autonoma di Trento - Disciplina degli orari degli esercizi di vendita al dettaglio - Obbligo di osservare la chiusura domenicale e festiva, salve deroghe individuate dalle Giunta provinciale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 3 luglio 2020, n. 4, art. 1, come modificato dall'art. 45 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera e), e quarto; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4, 5, 8 e 9. Pag. 1

N. 135. Ordinanza 14 aprile - 1° luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Pesca - Norme della Regione Liguria - Specie ittiche non autoctone - Possibile immissione nelle acque interne di esemplari sterili, con divieto di quelli fecondi - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, della pertinente normativa europea e del principio di precauzione - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Liguria 27 dicembre 2019, n. 31, art. 3, comma 3.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera s); Regolamento (CE) n. 708/2007 del Consiglio, dell'11 giugno 2007; Regolamento (UE) n. 1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014; Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992..... Pag. 13

N. 136. Ordinanza 10 giugno - 1° luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

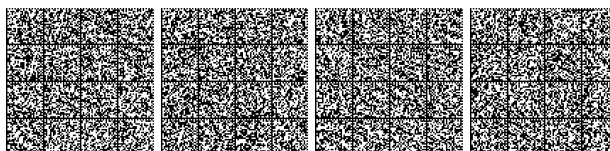
Processo penale - Imputato già condannato, per il medesimo fatto, a sanzione amministrativa irrevocabile (nella specie: tributaria), sostanzialmente penale ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU - Divieto di un secondo giudizio - Omessa previsione - Denunciata violazione del divieto convenzionale del *bis in idem* - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Codice di procedura penale, art. 649.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 4. Pag. 16

N. 137. Sentenza 25 maggio - 2 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Assistenza e solidarietà sociale - Prestazioni assistenziali - Soggetti condannati per reati di particolare allarme sociale - Revoca, per chi è già stato condannato, dell'indennità di disoccupazione, dell'assegno sociale, della pensione sociale e della pensione per gli invalidi civili - Applicabilità nei confronti di coloro che scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere - Violazione del diritto all'assistenza sociale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.



Assistenza e solidarietà sociale - Prestazioni assistenziali - Soggetti condannati per reati di particolare allarme sociale - Applicazione, quale sanzione accessoria, della revoca dell'indennità di disoccupazione, dell'assegno sociale, della pensione sociale e della pensione per gli invalidi civili - Applicabilità nei confronti di coloro che scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere - Disciplina a regime - Illegittimità costituzionale in via consequenziale in parte qua.

- Legge 28 giugno 2012, n. 92, art. 2, commi 58 e 61.
- Costituzione, artt. 2, 3, 25 e 38. Pag. 21

N. 138. Sentenza 26 maggio - 6 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Esercizio venatorio da appostamento temporaneo - Mantenimento sul fondo altrui del materiale usato per la sua costruzione, salvo che il proprietario o il conduttore manifestino espressamente il proprio dissenso - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Misure di salvaguardia in ambito venatorio nelle zone di protezione speciale (ZPS) - Esercizio dell'attività venatoria nel mese di gennaio per due giornate settimanali a scelta del cacciatore - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.

Paesaggio - Norme della Regione Liguria - Terreni sottoposti a vincolo per scopi idrogeologici - ampliamento dell'elenco degli interventi esclusi dai procedimenti di autorizzazione richiesti - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa e regolamentare riservata allo Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché del principio di tutela del paesaggio - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

- Legge della Regione Liguria 19 maggio 2020, n. 9, artt. 2, comma 1, 6 e 9.
- Costituzione, artt. 9, 97, 117, commi secondo, lettere l), m) e s), e sesto. Pag. 35

N. 139. Sentenza 9 giugno - 6 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

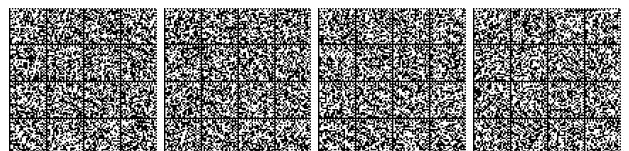
Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Proroga, a domanda, delle concessioni del demanio marittimo in essere al 31 dicembre 2018 fino al 31 dicembre 2033 - Estensione della durata degli atti concessori fino al termine del procedimento di proroga e, comunque, per un periodo massimo di un anno dalla data di entrata in vigore della legge regionale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 8, art. 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e). Pag. 41

N. 140. Sentenza 25 maggio - 6 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 nel settore della giustizia - Sospensione del termine di prescrizione anche per fatti commessi prima del 9 marzo 2020 - Denunciata violazione del divieto di retroattività della norma penale sfavorevole - Manifesta infondatezza della questione.



Processo penale - Misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 nel settore della giustizia - Sospensione del termine di prescrizione anche per fatti commessi prima del 9 marzo 2020 - Termine massimo fissato in base alle misure organizzative adottate dal capo dell'ufficio giudiziario, comunque non oltre il 30 giugno 2020 - Violazione del principio di legalità della pena - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, art. 83, commi 4 e 9.
- Costituzione, artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7.....

Pag. 45

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 1. Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 21 giugno 2021 (della Regione autonoma Sardegna)

Ambiente - Paesaggio - Provvedimenti della Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio per la Città metropolitana di Cagliari e le Province di Oristano e Sud Sardegna e della Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio per le Province di Sassari e Nuoro recanti parere contrario al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica in relazione a istanze formulate ai sensi di disposizioni delle leggi regionali n. 8 del 2015 e n. 1 del 2021 - Denunciata omessa applicazione di disposizioni regionali vigenti - Istanza di sospensione.

- Provvedimenti della Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio per la Città metropolitana di Cagliari e le Province di Oristano e Sud Sardegna dell'8 aprile 2021, prot. n. 11997/P, del 15 aprile 2021, prot. n. 13167/P e del 28 maggio 2021, prot. n. 19529; provvedimenti della Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio per le Province di Sassari e Nuoro dell'11 maggio 2021, prot. n. 6889/P e del 19 maggio 2021, prot. nn. 7466/P e 7467/P; ulteriori provvedimenti, allo stato non notificati all'amministrazione regionale.....

Pag. 61

N. 95. Ordinanza del Tribunale di Pavia del 17 novembre 2020

Patrocinio a spese dello Stato - Spese del processo di esecuzione - Omessa previsione che, in caso di creditore ammesso a tale beneficio, il giudice deve procedere alla liquidazione dei compensi e delle spese ai sensi dell'art. 82 del d.P.R. n. 115 del 2002, non limitando tali importi alla somma oggetto di distribuzione nel processo esecutivo.

- Codice di procedura civile, art. 95.....

Pag. 70

N. 96. Ordinanza della Corte di cassazione del 21 maggio 2021

Ordinamento penitenziario - Detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione - Sottoposizione a visto di censura della corrispondenza - Mancata previsione dell'esclusione della sottoposizione a visto di censura della corrispondenza indirizzata ai difensori.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 41-bis, comma 2-*quater*, lettera e) . .

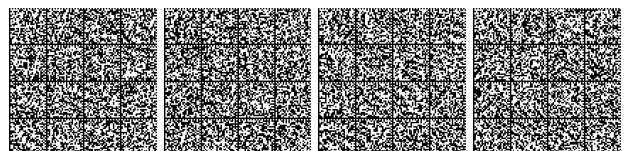
Pag. 75

N. 97. Ordinanza del Tribunale di Ravenna del 6 maggio 2021

Lavoro e occupazione - Licenziamento per giustificato motivo oggettivo - Tutela del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo per insussistenza del fatto posto a fondamento del licenziamento - Applicazione della tutela reintegratoria - Condizioni - Accertamento della manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento.

- Legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), art. 18, settimo comma.....

Pag. 80



N. 98. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria - Sezione staccata di Reggio Calabria del 31 marzo 2021

Esecuzione forzata - Sanità pubblica - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale - Termine di applicabilità fino alla data del 31 dicembre 2021.

- Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 177 (*recte*: 77), art. 117, comma 4, come modificato dall'art. 3, comma 8, del decreto-legge 28 (*recte*: 31) dicembre 2020, n. 183 ("Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea"), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21.....

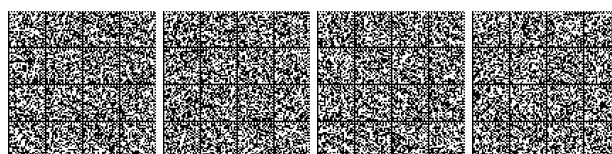
Pag. 102

N. 99. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria - Sezione staccata di Reggio Calabria del 31 marzo 2021

Esecuzione forzata - Sanità pubblica - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale - Termine di applicabilità fino alla data del 31 dicembre 2021.

- Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 177 (*recte*: 77), art. 117, comma 4, come modificato dall'art. 3, comma 8, del decreto-legge 28 (*recte*: 31) dicembre 2020, n. 183 ("Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea"), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21.....

Pag. 108



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 134

Sentenza 11 maggio - 1° luglio 2021

Giudizi di legittimità costituzionale in via principale e incidentale

Commercio - Norme della Provincia autonoma di Trento - Disciplina degli orari degli esercizi di vendita al dettaglio - Obbligo di osservare la chiusura domenicale e festiva, salve deroghe individuate dalle Giunta provinciale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 3 luglio 2020, n. 4, art. 1, come modificato dall'art. 45 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera e), e quarto; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4, 5, 8 e 9.

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, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

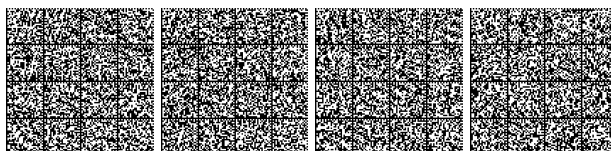
nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 luglio 2020, n. 4 (Disciplina delle aperture nei giorni domenicali e festivi delle attività commerciali), come modificato dall'art. 45 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25-28 agosto 2020, depositato in cancelleria il 28 agosto 2020, iscritto al n. 74 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2020, e dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento nel procedimento vertente tra il Consorzio shop center Valsugana e altri e la Provincia autonoma di Trento e altri, con ordinanza del 1° ottobre 2020, iscritta al n. 175 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2021 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Maria Chiara Lista per la Provincia autonoma di Trento, quest'ultimo in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 maggio 2021.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 28 agosto 2020 (reg. ric. n. 74 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 luglio 2020, n. 4 (Disciplina delle aperture nei giorni domenicali e festivi delle attività commerciali), come modificato dall'art. 45 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022), in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera *e*), e quarto, della Costituzione, e agli artt. 4, 5, 8 e 9 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione all'art. 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.

1.1.- Il ricorrente rappresenta che le disposizioni contenute nell'articolo impugnato della legge prov. Trento n. 4 del 2020, come modificate e integrate dall'art. 45 della legge della prov. Trento n. 6 del 2020, prevedono: «1. Per favorire la conservazione delle peculiarità socio-culturali e paesaggistico-ambientali, gli esercizi di vendita al dettaglio osservano la chiusura domenicale e festiva, fatto salvo quanto previsto da quest'articolo in relazione all'attrattività turistica dei territori e a garanzia del pluralismo nella concorrenza. 2. La Giunta provinciale individua con propria deliberazione i comuni ad elevata intensità turistica o attrattività commerciale/turistica nei quali è ammessa l'apertura degli esercizi di vendita al dettaglio anche nelle giornate domenicali e festive. La deliberazione può individuare i periodi di apertura degli esercizi, con riferimento alla vocazione turistica dei territori, o specifiche aree dei territori comunali in cui si limita la possibilità di apertura, sempre nel rispetto degli obiettivi del comma 1. 3. La Giunta provinciale entro il 31 ottobre 2020, quale modalità ordinaria, modifica o integra la deliberazione prevista dal comma 2 acquisendo preventivamente il parere del Consiglio delle autonomie locali, delle associazioni dei consumatori riconosciute a livello locale, delle associazioni datoriali del commercio e delle associazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello locale. 4. In occasione di grandi eventi o manifestazioni che richiamano un notevole afflusso di persone i comuni possono derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva per un massimo di diciotto giornate annue. I comuni acquisiscono il parere delle associazioni dei consumatori riconosciute a livello locale, delle associazioni datoriali del commercio e delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello locale in ordine alla programmazione di queste deroghe. 5. Quest'articolo non si applica a: *a*) i soggetti e le attività indicati dagli articoli 2 e 27, comma 2, della legge provinciale 30 luglio 2010, n. 17 (legge provinciale sul commercio 2010); *b*) gli esercizi commerciali interni ai campeggi, villaggi e complessi turistici e alberghieri che effettuano la vendita esclusivamente a favore delle persone alloggiate; *c*) gli esercizi di vendita al dettaglio situati nelle aree di servizio lungo le autostrade, nelle stazioni ferroviarie, di autolinee e aeroportuali; *d*) gli impianti di distribuzione automatica di carburante; *e*) le ulteriori attività individuate dalla Giunta provinciale. 6. La violazione di quest'articolo è punita con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 200 a 1.200 euro e contestualmente con la sanzione amministrativa accessoria della sospensione dell'attività per un periodo da uno a sette giorni; in caso di recidiva la sanzione accessoria è raddoppiata. Per l'applicazione delle sanzioni si osserva la legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale); l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione o dell'ordinanza di archiviazione di cui all'articolo 18 della legge n. 689 del 1981 nonché l'adozione della sanzione amministrativa accessoria spettano al comune territorialmente competente. Le somme riscosse ai sensi di questo comma sono introitate nel bilancio del comune competente. *6-bis*. In prima applicazione per l'anno 2020, i comuni possono derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva per un massimo di dodici giornate, previo parere delle associazioni dei consumatori riconosciute a livello locale, delle associazioni datoriali del commercio e delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello locale in ordine alla programmazione di queste deroghe. L'articolo 1, comma 4, si applica a decorrere dal 1° gennaio 2021».

1.2.- Secondo la difesa statale, la disposizione impugnata stabilisce in via generale un obbligo di chiusura domenicale e festiva degli esercizi commerciali al dettaglio che contrasta con l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito. Tale disposizione, nel modificare l'art. 3, comma 1, lettera *d-bis*), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, ha disposto difatti l'eliminazione dei limiti e prescrizioni concernenti il «rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo di chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio».

1.3.- Il ricorrente afferma che la predetta disposizione statale, evocata come parametro interposto, costituisce esercizio della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza, ai sensi dell'art. 117, secondo comma,



lettera e), Cost.; competenza che, pertanto, sarebbe stata lesa dall'intervento normativo impugnato in quanto detta disposizioni «che si contrappongono alla liberalizzazione assoluta voluta dalla legge statale e reintroducono, invece, un regime limitativo caratterizzato da un divieto generale di apertura festiva, e dall'attribuzione alla pubblica amministrazione (Giunta provinciale nel caso del comma 2; comuni nel caso del comma 4) della possibilità di consentire deroghe in ipotesi particolari».

1.4.- La difesa statale, dopo avere evidenziato che il carattere «trasversale» della materia della concorrenza comporta il superamento delle competenze settoriali in materia di commercio spettante alle Regioni e Province autonome, assume che l'articolo impugnato violerebbe, altresì, gli artt. 4, 5, 8 e 9 dello statuto speciale per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Su'dtirolo.

Ciò perché «[l]art. 9 dello statuto attribuisce infatti alle Province autonome la competenza legislativa in materia di commercio (n. 3), ma in regime di competenza legislativa concorrente: l'art. 9 prevede infatti che tale competenza sia esercitata “nei limiti indicati dall'art. 5”, che a sua volta richiama (rinviando all'art. 4) “la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica” e prevede, come propria specifica previsione, l'ulteriore limite costituito dai “principi stabiliti dalle leggi dello Stato” (dove il carattere concorrente della legislazione provinciale in materia di commercio)».

A conclusione non diversa, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, si porrebbe «anche se, applicando l'art. 10 della legge costituzionale 3/2001, che estende alle regioni e province ad autonomia speciale le norme del nuovo Titolo V della Costituzione qualora queste prevedano “forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”, si ascrive ora la disciplina del commercio alla competenza legislativa regionale residuale, ex art. 117 c. 4 Cost.», poiché «[a]nche la competenza residuale va infatti esercitata nel rispetto delle competenze legislative esclusive dello Stato, e comunque ogni competenza legislativa provinciale, in forza del rinvio operato all'art. 4 statuto dagli artt. 8 e 9 dello statuto stesso, deve essere esercitata in armonia con la Costituzione, e dunque, per quanto qui rileva, con l'art. 117 c. 2 lett. e)».

1.5.- A sostegno del ricorso, la difesa dello Stato richiama la giurisprudenza costituzionale rilevando che «[i]l tema dei rapporti tra disciplina della concorrenza e disciplina dell'apertura oraria e festiva degli esercizi di vendita al dettaglio ha formato oggetto di una analisi attenta ed evolutiva».

In particolare l'Avvocatura generale evidenzia che la sentenza n. 299 del 2012, nell'acclarare la legittimità costituzionale dell'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, ha affermato: che «dalla natura trasversale della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza deriva che il titolo competenziale delle Regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della suddetta competenza statale e che la disciplina statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni possono adottare in altre materie di loro competenza»; e che, prosegue la difesa statale, «[l]a riconduzione della materia delle aperture degli esercizi commerciali alla materia statale della disciplina della concorrenza è stata motivata da codesta Corte, in particolare, con la necessità di dare al settore una disciplina territorialmente unitaria, in modo da prevenire le distorsioni che regimi differenziati, anche in ambiti territoriali molto vicini, determinano».

Su tale ultimo aspetto viene, altresì, ricordata la sentenza n. 8 del 2013, che ha affermato che «affinché l'obiettivo perseguito dal legislatore possa ottenere gli effetti sperati, in termini di snellimento degli oneri gravanti sull'esercizio dell'iniziativa economica, occorre che l'azione di tutte le pubbliche amministrazioni - centrali, regionali e locali - sia improntata ai medesimi principi, per evitare che le riforme introdotte ad un determinato livello di governo siano, nei fatti, vanificate dal diverso orientamento dell'uno o dell'altro degli ulteriori enti che compongono l'articolato sistema delle autonomie».

Ciò premesso, la difesa statale rappresenta che «è costante la dichiarazione di illegittimità costituzionale di normative regionali simili a quella qui in esame». Vengono richiamate le sentenze n. 38 del 2013, n. 65 del 2013 e n. 239 del 2016, evidenziando che in tale ultima pronuncia è stato ribadito che «[l]a legislazione statale vigente è perentoria nell'affermare che l'attività commerciale è esercitata “senza limiti e prescrizioni” concernenti gli orari. Il divieto previsto riguarda, pertanto, ogni forma di regolazione, diretta o indiretta, degli orari di esercizio: sia quelle prescritte per via normativa, sia quelle frutto di accordi tra operatori economici», e che, pertanto, «nel vigore del divieto di imporre limiti e prescrizioni sugli orari, stabilito dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva a tutela della concorrenza, la disciplina regionale che intervenga per attenuare il divieto risulta illegittima sotto il profilo della violazione del riparto di competenze».

1.6.- Il ricorrente aggiunge che la impugnata disposizione della legge provinciale trentina «non si sottrae a censura per il fatto di enunciare come propria finalità la conservazione delle peculiarità socio-culturali e paesaggistico-ambientali: si tratta di finalità del tutto generiche, di cui non è percepibile il rapporto con l'apertura o meno degli esercizi commerciali nei giorni domenicali e festivi. Non è chiaro, in particolare, perché solo nel territorio provinciale trentino



sussisterebbero “peculiarità” socio-culturali e paesaggistico-ambientali tali da consentire di vanificare la normativa statale di liberalizzazione; né in qual modo l’apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali comprometterebbe (e in modo così irrimediabile da giustificare un divieto generalizzato) tali pretese peculiarità».

L’Avvocatura generale dello Stato sottolinea che, oltre ad essere generica, l’enunciazione di tali finalità è contraddetta dalle disposizioni dei commi successivi dell’articolo impugnato.

In particolare, i commi 2 e 4 «prevedono [...] poteri amministrativi di deroga all’obbligo di chiusura proprio in correlazione con l’elevata intensità turistica di taluni comuni, o con lo svolgimento di eventi o manifestazioni atti a richiamare notevole afflusso di persone». Senonché la difesa statale osserva che «proprio i comuni di maggiore interesse turistico sono quelli il cui territorio presenta il maggior interesse paesaggistico e ambientale; e le manifestazioni atte ad attrarre notevole afflusso di persone sono spesso legate a usanze sociali e culturali proprie del territorio. Tali valori, che la stessa legge provinciale nei commi 2 e 4 pone a base dei provvedimenti che consentono l’apertura domenicale e festiva, non possono quindi, nel comma 1, costituire la giustificazione generale del divieto di tali aperture».

1.7.- Dalla illegittimità costituzionale del comma 1 deriverebbe, poi, l’illegittimità costituzionale di tutti i successivi commi, in quanto dettano disposizioni che trovano la loro ragion d’essere nel generale divieto di apertura domenicale e festiva, sicché verrebbero meno ove fosse dichiarata l’illegittimità costituzionale della previsione che tale divieto prevede.

1.8.- La difesa statale ritiene, inoltre, che le disposizioni recate dai commi 2, 3, e 4 siano altresì in via autonoma costituzionalmente illegittime, in quanto i poteri amministrativi di disciplina dirigitica della concorrenza nel settore del commercio, che si esprimono nelle delibere della Giunta e dei Comuni volte ad autorizzare l’apertura domenicale e festiva nei casi ivi indicati, incidono sulla disciplina della concorrenza, laddove «le relative norme spettano alla competenza statale esclusiva ex art. 117 c. 2 lett. e) Cost., e non possono essere dettate dalla Provincia, esulando, per tutto quanto si è esposto in premessa, dalla materia del commercio».

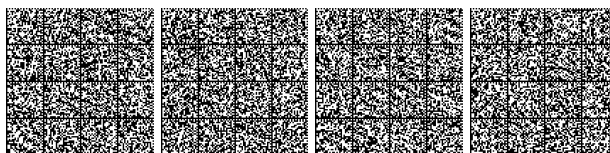
Il ricorrente aggiunge che «[l]a genericità, o meglio assenza, di criteri legali prescritti all’esercizio di tali poteri amministrativi, che si pongono come assolutamente discrezionali (in particolare nell’individuare i comuni ad elevata intensità turistica, e le manifestazioni atte a richiamare un elevato numero di persone), ne comporta, poi, il carattere potenzialmente e direttamente discriminatorio e distorsivo della concorrenza, dimostrandone ancor più l’estraneità alla materia del commercio e l’appartenenza alla materia “disciplina della concorrenza”».

2.- Con memoria depositata il 28 settembre 2020 si è costituita la Provincia autonoma di Trento, confutando le argomentazioni e le richieste del ricorrente.

2.1.- La difesa della Provincia autonoma rappresenta che il ricorrente non avrebbe colto «le ragioni che hanno giustificato l’esigenza di introdurre una regolamentazione delle aperture festive nel territorio della Provincia di Trento; non sono stati correttamente evidenziati i titoli competenziali che hanno supportato l’intervento legislativo provinciale; non è stato debitamente considerato, quanto alla individuazione, con provvedimento amministrativo, dei Comuni a qualificazione turistica o ad attrattività commerciale/turistica, giustificative della deroga al divieto di apertura festiva, che esiste un pregresso substrato normativo/provvedimentale già stratificato e vigente; non è stata data, infine, una esaustiva e completa lettura della giurisprudenza costituzionale in materia, spesso citata con riferimento a casi in cui sono norme statali ad essere impuginate (il che fa la differenza rispetto ai casi in cui viene, invece, esercitata una competenza regionale), ovvero con riferimento a pronunce rese nei confronti di Regioni ordinarie (il che non si può tradurre in automatismi nei confronti della Regioni a statuto speciale e delle autonomie speciali e alle loro differenti attribuzioni statutarie)».

Secondo la resistente la normativa sospettata di illegittimità costituzionale «ha inteso ridare ascolto ad esigenze legittime, tanto quanto quelle che supportano le libertà di iniziativa economica, muovendosi, essa ritiene, nel quadro di competenze che le sono riconosciute e nel rispetto dei principi posti dalla legislazione statale in materia di commercio e di tutela della concorrenza».

2.2.- Ciò premesso, la difesa della Provincia autonoma rappresenta: che la “materia” a cui inerisce la regolamentazione degli orari degli esercizi commerciali «è, innanzitutto, pacificamente quella del “commercio”, di competenza residuale regionale (Corte Cost. 288/2010; 350/2008; 150/2011)»; che, in tale materia, lo Stato può intervenire con «norme a tutela della concorrenza, di natura trasversale (Corte Cost. n. 150/2011), ma senza azzerare qualsivoglia spatium deliberandi rimesso alla disciplina legislativa regionale in materia di commercio»; che «[l]a liberalizzazione in tema di orari di vendita non esprime un principio assoluto costituzionalmente affermato (Corte Cost. n. 239/2016, punto 3.5. del diritto: “La totale liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali non costituisce una soluzione imposta dalla Costituzione, sicché lo Stato potrà rivederla in tutto o in parte, temperarla o mitigarla”) e non determina deroghe rispetto agli obblighi e alle prescrizioni imposti da interessi costituzionalmente rilevanti (Corte Cost. n. 299/2012)».



In riferimento a tale ultimo aspetto, la Provincia autonoma, nell'affermare che nella legge impugnata «sono indicati i valori costituzionalmente rilevanti che consentono la limitazione della “liberalizzazione” del mercato, allorché il comma 1 esordisce nel fondare la disciplina posta sulla “conservazione delle peculiarità socio-culturali e paesaggistico-ambientali” del territorio trentino», procede ad illustrare le ragioni che hanno motivato l'intervento normativo in questione.

Vengono innanzitutto evidenziate le peculiarità delle tradizioni culturali e sociali delle popolazioni interessate, la rilevanza che per esse assumono le festività collegate a ricorrenze religiose, gli effetti che la tutela di tali esigenze determina sulla chiusura domenicale e festiva degli esercizi commerciali, in quanto ritenuta «un'espressione radicata nella cultura della popolazione locale».

In proposito, si afferma che «l'apertura al pubblico degli esercizi commerciali non incide soltanto sulla vita individuale dei loro titolari e degli utenti che ne usufruiscono, ma anche sulla vita della comunità, comportando afflusso e movimento di molte persone, traffico, confusione, rumore, uso di energia; tutti fenomeni che influiscono sull'ambiente come ambito di fruizione collettiva, in quanto tale tutelato dalla Costituzione».

Per tali ragioni, la difesa della Provincia autonoma afferma che «la disciplina degli orari degli esercizi commerciali aperti al pubblico coinvolge non soltanto la materia del “commercio”, ma ben altre materie riservate statutariamente alla competenza provinciale, quali quelle contemplate dall'articolo 8, comma 1, nn. 3, 4 e 6, dello Statuto speciale di autonomia, vale a dire in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e culturale (3), usi e costumi locali (4), tutela del paesaggio (6), fiere e mercati (art. 8 comma primo, n. 12), nonché turismo (art. 8, comma primo, n. 20) che concorrono a definire le scelte fondamentali relative allo sviluppo economico dei territori provinciali, prevalentemente montani».

A tal fine «[e], sempre nell'esercizio della competenza primaria nelle sopra citate materie, del tutto legittimamente il legislatore provinciale ha demandato alla Giunta provinciale l'attività di individuazione dei Comuni a elevata intensità turistica e attrattività commerciale (per tali ragioni esclusi dal divieto di aperture festive), reiterando modalità bene note e stratificate nella disciplina pre-vigente. La norma, sotto tale profilo, non è affatto innovativa, riprendendo modalità di attuazione già note alla risalente normativa statale sul commercio (cfr. art. 3 della legge n. 558 del 1971)».

In definitiva, ad avviso della resistente, l'intervento normativo impugnato troverebbe, «dunque, fonte e legittimazione in una pluralità di interessi e di materie di competenza provinciale primaria, rispetto alle quali è stata legittimamente esercitata una funzione legislativa attiva e compiuto un bilanciamento. Si tratterà, quindi e piuttosto, di valutare la “proporzionalità” fra le disposizioni limitative degli orari e i valori/interessi pubblici richiamati dalla legge provinciale a loro fondamento e giustificazione. Proporzionalità che la Provincia autonoma reputa sussistente a fronte della circostanza che con l'articolo 1 della legge n. 4 del 2020, non è stato reintrodotta in via generale il principio della chiusura domenicale e festiva, un divieto assoluto e generalizzato, bensì la regola della chiusura domenicale e festiva escludendo dall'applicazione di essa una ampia serie di fattispecie».

3.- Il 3 novembre 2020 Federdistribuzione - Federazione delle associazioni delle imprese e delle organizzazioni associative della distribuzione moderna organizzata, ANCC COOP - Associazione nazionale delle cooperative di consumatori e ANCD CONAD - Associazione nazionale cooperative dettaglianti - hanno depositato, ai sensi dell'art. 4-ter delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, una opinione scritta che è stata ammessa nel giudizio con decreto del Presidente della Corte del 23 febbraio 2021.

Nella opinione sono svolte considerazioni a sostegno della illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge prov. Trento n. 4 del 2020, con richiamo della giurisprudenza costituzionale sul punto.

È poi contestata la distinzione operata dal legislatore provinciale tra Comuni turistici e Comuni non turistici.

Si assume, altresì, che la normativa impugnata comporta il sacrificio del diritto di accesso ai livelli essenziali delle prestazioni costituito dalla chiusura obbligatoria degli esercizi commerciali al dettaglio, lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., nonché la discriminazione, in violazione dell'art. 3 Cost., di cittadini e consumatori sulla possibilità di accesso al servizio stesso.

Infine, nell'opinione si afferma che la normativa provinciale impugnata «incide profondamente il libero esercizio della libertà d'impresa garantito e tutelato dall'art. 41 Costituzione», determinando la lesione della necessaria uniformità delle regole in materia su tutto il territorio nazionale.

4.- Con ordinanza depositata in data 1° ottobre 2020 (reg. ord. n. 175 del 2020), il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento, sezione unica, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge prov. Trento n. 4 del 2020, per violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera *e*), Cost., e degli artt. 4 e 8 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, in relazione all'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito.



4.1.- Il rimettente riferisce di essere stato adito dal Consorzio shop center Valsugana, costituito dagli operatori commerciali insediati nell'omonimo centro commerciale situato nel Comune di Pergine Valsugana (in Provincia di Trento), dal Consorzio Cavalli, costituito dai proprietari di tutte le superfici a vocazione commerciale, insediate nel centro commerciale "Europa", situato nel Comune di Civezzano (sempre in Provincia di Trento) e da Habitat Arredamenti di Cavalli Virginio srl, costituente una delle attività commerciali facenti capo al Consorzio Cavalli.

I ricorrenti hanno impugnato la delibera della Giunta della Provincia autonoma di Trento 3 luglio 2020, n. 891, con la quale, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della sopra citata legge prov. Trento n. 4 del 2020, sono stati individuati i Comuni ad elevata intensità turistica o attrattività commerciale/turistica, nei quali è «ammessa l'apertura degli esercizi di vendita al dettaglio anche nelle giornate domenicali e festive». Poiché nel novero di tali Comuni non sono inclusi né il Comune di Pergine né quello di Civezzano, i ricorrenti lamentano la conseguente preclusione ad aprire al pubblico le rispettive attività commerciali nelle giornate festive.

Nel giudizio i ricorrenti hanno, in particolare, eccepito il difetto assoluto di attribuzione amministrativa in capo alla Provincia autonoma, in ordine alla individuazione dei luoghi, dei giorni e degli orari di apertura degli esercizi commerciali nel territorio provinciale, in quanto «il complessivo ordinamento giuridico statale (costituito dal combinato disposto degli articoli 10, e 12 del d.lgs. n. 59 del 2010, articolo 31 commi 1 e 2, del d.l. n. 201 del 2011 - c.d. "Decreto Salva Italia", conv. nella l. n. 214 del 2011 nonché articolo 1, comma 2, del d.l. n. 1 del 2012 - c.d. "Decreto Cresci Italia", conv. in l. n. 27 del 2012), "esprime un divieto di fonte normativa di introdurre limiti agli orari ed ai giorni di apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali presenti in tutto il territorio italiano non derogabile in forza di prescrizioni legislative o regolamentari regionali"»; divieto la cui legittimità costituzionale è stata positivamente riscontrata dalla giurisprudenza costituzionale e successivamente ribadita.

Il giudice *a quo* rappresenta che i ricorrenti hanno quindi prospettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge prov. Trento n. 4 del 2020, per contrasto con il disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva allo Stato la competenza esclusiva nella materia «tutela della concorrenza», avente natura trasversale, in quanto la predetta normativa statale sulle "liberalizzazioni" costituisce espressione di un principio generale dell'ordinamento nazionale, nonché di norme fondamentali di riforma economico-sociale, limiti ai quali il legislatore provinciale è vincolato, a norma degli artt. 4, 5 e 9 dello statuto.

Il rimettente riferisce di aver sospeso, in accoglimento della domanda cautelare, il provvedimento impugnato con ordinanza 11 settembre 2020, n. 34 sotto il profilo del *fumus boni iuris* e, respinta ogni altra eccezione e domanda, solleva quindi la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge prov. Trento n. 4 del 2020 ritenendola rilevante ai fini del decidere e non manifestamente infondata.

4.2.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* evidenzia che la delibera della Giunta n. 891 del 2020 costituisce espressione del potere attribuito con l'art. 1, comma 2, della legge provinciale di cui si dubita, sicché l'accoglimento della questione di costituzionalità della disposizione che fonda il potere determinerebbe il venir meno delle disposizioni in base alle quali è stato adottato l'atto impugnato.

4.3.- In ordine alla non manifesta infondatezza, il Tribunale amministrativo tridentino richiama la giurisprudenza costituzionale che si è pronunciata in ordine a disposizioni regionali introduttive di regole "proprie" sugli orari di vendita degli esercizi commerciali, con particolare riferimento agli obblighi di chiusura, piuttosto che di apertura degli stessi, nelle giornate domenicali e festive, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle disposizioni comportanti limitazioni in contrasto con la normativa statale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Il rimettente evidenzia che nella fattispecie viene, difatti, indubbiamente in rilievo la «tutela della concorrenza», in cui si esplica la competenza legislativa esclusiva statale, quale ambito di azione trasversale ad ogni materia, seppure in quelle riconducibili alla competenza residuale regionale, quale è il «commercio» per la Provincia autonoma di Trento (art. 9, primo comma, numero 3, dello statuto), nel contesto della quale va ascritto il tema degli orari degli esercizi commerciali.

Richiamata la normativa statale in materia, e, segnatamente, l'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, il rimettente afferma che l'obbligo di chiusura, di norma, degli esercizi commerciali nelle giornate domenicali e festive, è declinato dall'art. 1, comma 1, della legge provinciale impugnata non in via residuale, bensì come espressione di un divieto generale.

In tale prospettiva, le deroghe previste dai commi successivi e affidate alla Giunta (individuazione dei Comuni con connotazione turistica o turistico-commerciale), ovvero alla discrezionalità dei Comuni (a mente dei successivi commi 4 e 6-bis), così come quelle puntualmente stabilite nel comma 5 (che rimanda anche alle varie attività escluse dal divieto di apertura, ai sensi dell'art. 76, comma 5-bis, della legge della Provincia autonoma di Trento 30 luglio 2010, n. 17, recante «Disciplina dell'attività commerciale»), si caratterizzano come «eccezioni rispetto alla regola generale» e non consentono di superare l'orientamento della giurisprudenza costituzionale, che ha censurato anche norme regionali che prevedono limitate eccezioni alle aperture domenicali.

Il giudice *a quo* evidenzia che la Corte costituzionale ha da tempo precisato che il tema degli orari degli esercizi commerciali afferisce alla materia del «commercio» (sentenza n. 299 del 2012 e ordinanze n. 288 e n. 247 del 2010, e n. 199 del 2006) e, quindi, «ciò consente fin d'ora di ritenere infondata la tesi della Provincia autonoma di Trento



circa il presunto esercizio, con la legge provinciale oggi impugnata, delle attribuzioni previste dall'articolo 8, comma 1, nn. 3, 4 e 6, dello Statuto speciale di autonomia, in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e culturale (3), usi e costumi locali (4), tutela del paesaggio (6)».

4.3.1.- Il TAR trentino rappresenta che lo statuto di autonomia attribuisce alla Provincia autonoma di Trento la potestà legislativa concorrente in materia di commercio (art. 9, primo comma, numero 3). Peraltro, a seguito della revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione che ha riconosciuto alle Regioni a statuto ordinario la competenza residuale nella stessa materia del commercio, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., tale competenza va riconosciuta anche alla Provincia autonoma di Trento per effetto della «clausola di maggiore favore» per le autonomie speciali. Secondo il rimettente, «[c]iò significa che i limiti cui è soggetta la competenza legislativa della Provincia autonoma di Trento, sono anzitutto quelli individuati dall'art. 117, comma 1 della Costituzione, il quale dispone espressamente che “[l]a potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione”». Ne consegue, secondo il rimettente, che le competenze del legislatore provinciale debbano essere esercitate anche nel rispetto dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

4.4.- Nell'ordinanza il rimettente effettua una ricognizione della giurisprudenza costituzionale sul carattere trasversale della competenza esclusiva dello Stato nella predetta materia, qualificata come “materia funzione” e delle decisioni che, nel ricondurre a tale competenza la disciplina di rimozione dei limiti agli orari di apertura degli esercizi commerciali di cui all'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito riconoscendone la legittimità costituzionale (sentenza n. 299 del 2012), hanno conseguentemente ravvisato l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali limitative dell'orario di apertura in difformità dalla disciplina statale (vengono richiamate, tra le altre, le sentenze n. 65 del 2013, n. 98 del 2017 e n. 104 del 2014).

Il TAR trentino rileva che la disciplina statale che ha eliminato le restrizioni all'apertura nelle domeniche e nei giorni festivi degli esercizi commerciali non costituisce una soluzione imposta dalla Costituzione, sicché lo Stato può rivederla, temperarla o mitigarla (sentenza n. 239 del 2016) ma, così facendo, ha ribadito che l'eventuale differente normazione è conseguentemente sempre rimessa al legislatore statale.

Inoltre ricorda che la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 98 del 2017), seppur non con specifico riferimento ai limiti di orario, ha riconosciuto la possibilità per le Regioni (e le Province autonome) di esercitare le proprie competenze in materia di regolazione delle attività economiche dando luogo a regolamentazioni «giustificate da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario» nonché «adeguate proporzionalità alle finalità pubbliche perseguite» in modo da «garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale e con gli altri principi costituzionali».

Senonché il TAR trentino ritiene che, pur ove si voglia ritenere ammissibile un intervento legislativo della Provincia autonoma nell'esercizio delle sue rivendicate competenze in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e culturale, usi e costumi locali, nonché di tutela del paesaggio espressi dal combinato disposto degli artt. 8 e 4 dello statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, l'articolo censurato non fornisce elementi utili a giustificare l'intervento nei termini innanzi indicati dalla giurisprudenza costituzionale, stante la «vaghezza e genericità» delle finalità indicate dal comma 1.

In ogni caso, il Collegio rimettente afferma che le competenze legislative della Provincia autonoma, ai sensi dello stesso combinato disposto degli artt. 8 e 4, devono comunque esercitarsi «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica [...] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» e, dunque, nel rispetto della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza, nel cui ambito deve essere ricondotta la disposizione dell'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, con la conseguenza che «i titoli competenziali delle Regioni, anche a statuto speciale, in materia di commercio e governo del territorio, non sono idonei ad impedire l'esercizio della detta competenza statale (*ex multis* sentenza n. 299 del 2012 citata, punto 6.1. del Considerato in diritto)».

Da ultimo, il giudice *a quo* assume che la questione di legittimità costituzionale investe non solo l'art. 1, comma 1, ma in via derivata l'intero intervento normativo, in quanto le successive disposizioni sono correlate e funzionali all'obbligo imposto dallo stesso comma 1 in via generale agli esercizi di vendita al dettaglio di osservare la chiusura domenicale e festiva.

5.- La Provincia autonoma di Trento si è costituita in giudizio con atto depositato il 23 dicembre 2020.

5.1.- La difesa della resistente rappresenta che in data 28 agosto 2020 il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato il ricorso per la declaratoria di illegittimità costituzionale dello stesso art. 1 della legge prov. Trento n. 4 del 2020 e di essersi costituita nel relativo giudizio con memoria depositata il 28 settembre 2020. Considerata la situazione venutasi



a creare per effetto della predetta impugnazione e per prevenire ulteriore contenzioso ed evitare disparità di trattamento tra gli esercizi commerciali, la difesa della Provincia autonoma riferisce che la Giunta provinciale, con delibera 29 settembre 2020, n. 1466, ha riconosciuto, fino alla pronuncia della Corte costituzionale, ciascun Comune della Provincia ad elevata intensità turistica o attrattività commerciale-turistica ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge provinciale impugnata, con conseguente riconoscimento per tutti gli esercizi commerciali della facoltà di apertura domenicale e festiva.

5.2.- Ciò premesso, la resistente ripropone un ordine di argomentazioni difensive analogo a quello svolto in sede di costituzione nel giudizio promosso dal Presidente del Consiglio in via principale (reg. ric. n. 74 del 2020).

In particolare, si sofferma nuovamente sulle ragioni dell'intervento normativo impugnato e sui valori costituzionalmente rilevanti che esso ha inteso preservare, costituiti dalla conservazione delle peculiarità socio-culturali e paesaggistico-ambientali del territorio trentino.

Sul punto la resistente contesta le deduzioni del ricorrente circa la laconicità, vaghezza e genericità dell'*incipit* dell'art. 1, comma 1, della legge prov. Trento n. 4 del 2020, affermando che la legge deve essere interpretata nel suo significato oggettivo per le sue finalità.

Viene ancora una volta sottolineato il valore che, per le peculiari tradizioni culturali e sociali delle popolazioni interessate, assumono le festività collegate a ricorrenze religiose, e le conseguenti esigenze (individuate nel «raccolimento, vita familiare, rallentamento dei ritmi, esigenza di sospendere per un po' le pratiche legate al commercio e alla soddisfazione del "mercato"») che inducono alla chiusura domenicale e festiva degli esercizi commerciali.

In proposito, è evidenziata la diversità delle esigenze e delle tradizioni di vita e di cultura espresse dai due ambiti socio-economici della Provincia autonoma, «quello delle comunità montane e delle piccole valli laterali, da un lato, quello del fondo valle, in pianura e adiacente alle grandi vie di comunicazione, dall'altro», assumendo che per le prime la chiusura domenicale degli esercizi commerciali rappresenta «un'espressione radicata nella cultura dell[e] popolazioni local[i]».

La difesa della Provincia autonoma prosegue ribadendo che «[l]'apertura al pubblico degli esercizi commerciali non incide soltanto sulla vita individuale dei loro titolari e degli utenti che ne usufruiscono, ma anche sulla vita della comunità, comportando afflusso e movimento di molte persone, traffico, confusione, rumore, uso di energia; tutti fenomeni che influiscono sull'ambiente come ambito di fruizione collettiva, in quanto tale tutelato dalla Costituzione».

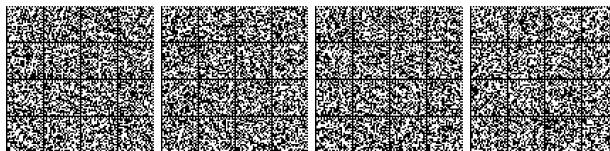
Inoltre afferma che «la disciplina degli orari degli esercizi commerciali aperti al pubblico coinvolge non soltanto la materia del "commercio", ma ben altre materie riservate statutariamente alla competenza provinciale, quali quelle contemplate dall'articolo 8, primo comma, nn. 3, 4 e 6, dello Statuto speciale di autonomia, vale a dire in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e culturale (3), usi e costumi locali (4), tutela del paesaggio (6), fiere e mercati (art. 8 comma primo, n. 12), nonché turismo (art. 8, comma primo, n. 20) che concorrono a definire le scelte fondamentali relative allo sviluppo economico dei territori provinciali, prevalentemente montani».

La Provincia autonoma di Trento conclude pertanto per il rigetto della questione di legittimità sollevata dal giudice rimettente, in quanto l'intervento normativo censurato troverebbe «fonte e legittimazione in una pluralità di interessi e di materie di competenza provinciale primaria, rispetto alle quali è stata legittimamente esercitata una funzione legislativa attiva e compiuto un bilanciamento. Ed introdotta una misura che va vista in una logica proconcorrenziale e non viceversa». Si tratterebbe, «quindi e piuttosto, di valutare la "proporzionalità" fra le disposizioni limitative degli orari e i valori/interessi pubblici richiamati dalla legge provinciale a loro fondamento e giustificazione, nella ricerca di un equilibrio fra ambiti socioeconomici che sono fra loro ben diversi».

6.- In prossimità dell'udienza la difesa della Provincia autonoma di Trento ha depositato una memoria difensiva unica nei due giudizi, nella quale ha ribadito le argomentazioni e le conclusioni formulate nei rispettivi atti di costituzione.

La difesa della Provincia autonoma ribadisce che gli interessi coinvolti nella disciplina della materia giustificherebbero una regolamentazione peculiare, motivata da un interesse generale costituzionalmente rilevante e adeguata e proporzionata alle finalità pubbliche perseguite. Ciò in ragione anche delle diversificate esigenze del territorio provinciale stante la sua configurazione: fondovalle dell'Adige, attrattivo di rilevanti attività commerciali e con una pluralità di addetti ai relativi esercizi, cui si contrappongono le valli laterali e le zone di montagna, dove prevalgono piccoli esercizi a conduzione familiare, con popolazioni molto legate alla tradizionale celebrazione delle festività.

Infine, la difesa provinciale confuta le osservazioni scritte depositate da Federdistribuzione e da altre associazioni di categoria, insistendo sulla esigenza di assicurare «l'equilibrio fra le differenti forme distributive, e le differenti offerte che nascono da un mercato reale differenziato», equilibrio che non si otterrebbe con l'imposizione di una regola unica.



Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 74 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 luglio 2020, n. 4 (Disciplina delle aperture nei giorni domenicali e festivi delle attività commerciali), come modificato dall'art. 45 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022), in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera e), e quarto, della Costituzione, e agli artt. 4, 5, 8 e 9 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione all'art. 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.

2.- La medesima disposizione è stata censurata in via incidentale dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento, sezione unica, con ordinanza del 1° ottobre 2020 (reg. ord. n. 175 del 2020). L'ordinanza di rimessione, che censura la norma sempre in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), nonché all'art. 117, primo comma, e agli artt. 8 e 4 dello statuto regionale, è stata emessa nell'ambito di un giudizio promosso da alcuni operatori commerciali che hanno impugnato la delibera della Giunta della Provincia autonoma di Trento 3 luglio 2020, n. 891 con la quale, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge provinciale censurata, sono stati individuati i Comuni ad elevata intensità turistica o attrattività commerciale/turistica nei quali è ammessa l'apertura degli esercizi di vendita al dettaglio anche nelle giornate domenicali e festive.

3.- Il comma 1 dell'articolo censurato dispone: «[p]er favorire la conservazione delle peculiarità socio-culturali e paesaggistico-ambientali, gli esercizi di vendita al dettaglio osservano la chiusura domenicale e festiva, fatto salvo quanto previsto da quest'articolo in relazione all'attrattività turistica dei territori e a garanzia del pluralismo nella concorrenza».

I successivi commi dettano disposizioni specifiche che prevedono: l'attribuzione alla Giunta provinciale della individuazione dei Comuni ad elevata intensità turistica o attrattività commerciale-turistica nei quali è ammessa l'apertura degli esercizi di vendita al dettaglio anche nelle giornate domenicali e festive (commi 2 e 3); la possibilità per i Comuni, in occasione di grandi eventi o manifestazioni che richiamano notevole afflusso di persone, di derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva fino a un massimo di diciotto giornate annue (comma 4); le attività per le quali non trova applicazione lo stesso articolo della legge provinciale (comma 5); infine, le sanzioni amministrative pecuniarie e accessorie per la violazione delle previsioni della legge.

4.- In entrambi i giudizi viene dedotta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Ad avviso del ricorrente e del giudice rimettente la norma sospettata di illegittimità costituzionale detta una disciplina che, nel prevedere, in via generale, l'obbligo per gli esercizi di vendita al dettaglio di osservare la chiusura domenicale e festiva, violerebbe la competenza statale in materia «tutela della concorrenza», in relazione al parametro interposto costituito dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito.

Ciò in quanto tale disposizione modifica l'art. 3, comma 1, lettera d-bis), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, nel senso di disporre l'eliminazione dei limiti e prescrizioni concernenti il «rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo di chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio».

Nel ricorso e nell'ordinanza di rimessione si evidenzia che la giurisprudenza costituzionale ha affermato che l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, costituisce espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza (sentenza n. 299 del 2012) e ha conseguentemente dichiarato la illegittimità costituzionale di disposizioni regionali, anche delle autonomie speciali, che introducevano limiti alla apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali in contrasto con la previsione statale (vengono menzionate, tra le altre, le sentenze n. 8, n. 38 e n. 65 del 2013, n. 104 del 2014, n. 239 del 2016 e n. 98 del 2017).

4.1.- Nel giudizio in via principale il ricorrente afferma che la disposizione impugnata violerebbe anche gli artt. 4, 5 e 9 dello statuto di autonomia, in quanto la competenza legislativa concorrente riconosciuta alla Provincia autonoma in materia di commercio deve essere esercitata nel rispetto della Costituzione, dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato. Anche ove si ritenesse, in applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che la competenza legislativa della Provincia autonoma di Trento in materia di commercio sia di natura residuale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., essa deve essere esercitata nel rispetto della competenza esclusiva dello Stato «e comunque ogni competenza legislativa provinciale, in forza del rinvio operato all'art. 4 statuto dagli artt. 8 e 9 dello statuto stesso, deve essere esercitata in armonia con la Costituzione e, dunque, per quanto qui rileva, con l'art. 117 c. 2 lett. e)».

4.2.- Nel giudizio in via incidentale il giudice rimettente ritiene la disposizione censurata lesiva altresì degli artt. 4 e 8 del d.P.R. n. 670 del 1972, poiché la potestà normativa riconosciuta alla Provincia di Trento dallo statuto di autonomia nella materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e culturale (art. 3), usi e costumi locali (art. 4), nonché tutela



del paesaggio (art. 6) deve essere esercitata in armonia con la Costituzione, i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. Per tali ragioni, al contempo, secondo il giudice *a quo*, sarebbe violato anche l'art. 117, primo comma, Cost., poiché le competenze legislative riconosciute alla Provincia autonoma devono esercitarsi nel rispetto della Costituzione, dunque, nella fattispecie, della competenza esclusiva riservata dall'art. 117, secondo comma, Cost. al legislatore statale in materia «tutela della concorrenza».

5.- La Provincia autonoma, costituitasi nei due giudizi, afferma che la disciplina degli orari degli esercizi di vendita al dettaglio non coinvolgerebbe solo la materia del commercio, ma anche quelle contemplate dall'art. 8, primo comma, numeri 3), 4) e 6), dello statuto speciale di autonomia, in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e culturale (3), usi e costumi locali (4), tutela del paesaggio (6), fiere e mercati (art. 8, comma primo, numero 12), nonché turismo (art. 8, comma primo, numero 20); materie che concorrerebbero a definire le scelte fondamentali relative allo sviluppo economico dei territori provinciali, prevalentemente montani.

La resistente, poi, a fronte della genericità, evidenziata sia dal ricorrente che dal giudice rimettente, dell'affermazione di cui al comma 1 della disposizione censurata, secondo cui l'intervento legislativo è dettato «per favorire la conservazione delle peculiarità socio-culturali e paesaggistico-ambientali», sostiene che con esso si intende rispondere alle diversificate esigenze del territorio provinciale a motivo della sua configurazione, in cui si contrappongono, da un lato, il fondovalle dell'Adige, attrattivo di rilevanti attività commerciali e con una pluralità di addetti ai relativi esercizi, dall'altro, le valli laterali e le zone di montagna, dove prevalgono piccoli esercizi a conduzione familiare, con popolazioni molto legate alla tradizionale celebrazione delle festività collegate a ricorrenze religiose.

Dunque, secondo la Provincia autonoma di Trento, la disposizione censurata, nel trovare «fonte e legittimazione in una pluralità di interessi e di materie di competenza provinciale primaria», interverrebbe per assicurare «la “proporzionalità” fra le disposizioni limitative degli orari e i valori/interessi pubblici richiamati dalla legge provinciale a loro fondamento e giustificazione».

6.- In via preliminare occorre riunire i due giudizi in quanto afferiscono alla medesima disposizione di legge della Provincia autonoma di Trento, e in entrambi viene dedotta la violazione della competenza esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione al parametro interposto costituito dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito. Alla riunione e alla decisione con unica sentenza non osta la differente natura dei giudizi (sentenze n. 22 del 2021 e n. 228 del 2016).

7.- Nel merito, la questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. è fondata.

7.1.- Le argomentazioni della difesa della Provincia autonoma di Trento non sono difatti idonee a superare il costante indirizzo giurisprudenziale richiamato dal ricorrente e dal giudice rimettente secondo cui la disciplina dettata dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, relativa agli orari domenicali e festivi degli esercizi commerciali, afferrisce alla materia della tutela della concorrenza che essendo di competenza esclusiva dello Stato non può essere incisa da disposizioni emanate dalle Regioni, ivi comprese le autonomie speciali.

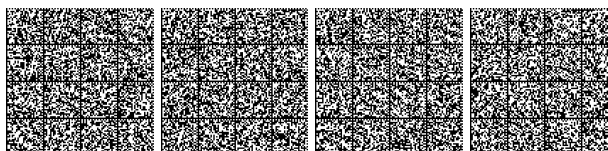
In tal senso, questa Corte nella sentenza n. 299 del 2012, ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, il quale, nel modificare l'art. 3, comma 1, lettera d-*bis*), del d.l. n. 223 del 2006, stabilisce che le attività commerciali si svolgono senza limiti e prescrizioni relative, tra l'altro, all'obbligo di chiusura domenicale e festiva.

Nella predetta decisione si è preliminarmente affermato che la materia «tutela della concorrenza», dato il suo carattere “finalistico” e, dunque, “trasversale”, è «in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni (sentenze n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004)».

In questa configurazione della materia, che ricomprende «le misure dirette a promuovere l'apertura di mercati o ad instaurare assetti concorrenziali, mediante la riduzione o l'eliminazione dei vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e alle modalità di esercizio delle attività economiche», questa Corte ha quindi riconosciuto «al legislatore statale [la possibilità di] intervenire anche nella disciplina degli orari degli esercizi commerciali [riconducibile, di per sé, alla] materia “commercio” attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni (sentenze n. 288 e n. 247 del 2010, ordinanza n. 199 del 2006)».

In tale contesto, la sentenza n. 299 del 2012 ha, altresì, evidenziato che «[l]'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore» e che la liberalizzazione così disposta nel settore dall'intervento normativo statale risulta coerente con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, e proporzionato allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale nel mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale.

Si tratta, dunque, di uno specifico intervento di promozione della concorrenza nel settore commerciale, riconducibile, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, all'ambito della cosiddetta concorrenza “nel mercato”, in quanto diretta a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, ambito che si affianca a quello della concorrenza “per il mercato”, nel quale rientrano gli interventi volti a configurare procedure concorsuali che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici.



Nel confutare poi le censure promosse dalle Regioni ad autonomia speciale nei confronti dell'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, in relazione alla asserita violazione della propria competenza legislativa primaria nella materia del commercio, come attribuita dagli statuti, la sentenza n. 299 del 2012 ha chiarito che «il titolo competenziale delle Regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della suddetta competenza statale e che la disciplina statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni possono adottare in altre materie di loro competenza. In senso analogo, del resto, si è già espressa questa Corte a proposito del rapporto tra le competenze previste dagli statuti speciali e quella esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenze n. 12 del 2009; n. 104 del 2008; n. 380 del 2007)».

7.2.- In base alle riportate argomentazioni della sentenza n. 299 del 2012, questa Corte ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali, ivi comprese di quelle emanate da autonomie speciali, volte a disciplinare in modo restrittivo l'orario di apertura domenicale e festivo degli esercizi commerciali, ritenendole lesive della disciplina statale di "liberalizzazione" introdotta dal più volte richiamato art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito. Si tratta delle sentenze: n. 98 del 2017, relativa a disposizioni della Regione Friuli-Venezia Giulia; n. 239 del 2016, concernente normativa della Regione Puglia; n. 104 del 2014, riguardante disposizioni della Regione Valle d'Aosta; n. 65 del 2013, relativa a disposizioni della Regione Veneto; n. 38 del 2013, concernente un intervento normativo della Provincia autonoma di Bolzano; n. 27 del 2013, riguardante disposizioni della Regione Toscana.

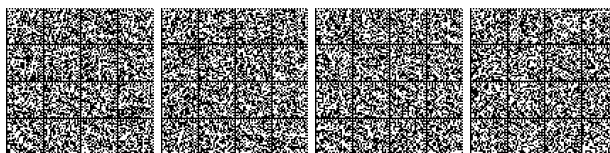
7.3.- In particolare, con la sentenza n. 239 del 2016 questa Corte ha evidenziato che «[l]a totale liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali non costituisce una soluzione imposta dalla Costituzione, sicché lo Stato potrà rivederla in tutto o in parte, temperarla o mitigarla. Nondimeno, nel vigore del divieto di imporre limiti e prescrizioni sugli orari, stabilito dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva a tutela della concorrenza, la disciplina regionale che intervenga per attenuare il divieto risulta illegittima sotto il profilo della violazione del riparto di competenze».

In ordine, poi, al profilo degli effetti della illegittimità costituzionale derivata di altre disposizioni che siano comunque correlate funzionalmente a quella ritenuta lesiva della competenza statale per aver limitato l'apertura domenicale e festiva dell'esercizio commerciale, la sentenza n. 98 del 2017 ha stabilito che la dichiarazione di illegittimità costituzionale colpisce anche la disposizione tesa a individuare i Comuni classificati come località a prevalente economia turistica, dal momento che in questi, al pari degli altri Comuni, dovrà operare la liberalizzazione del commercio senza distinzioni.

Infine, è stato precisato (sentenza n. 8 del 2013) che l'intero sistema delle autonomie concorre all'attuazione dei principi di liberalizzazione, in quanto l'obiettivo perseguito dal legislatore può essere conseguito solo ove «l'azione di tutte le pubbliche amministrazioni - centrali, regionali e locali - sia improntata ai medesimi principi, per evitare che le riforme introdotte ad un determinato livello di governo siano, nei fatti, vanificate dal diverso orientamento dell'uno o dell'altro degli ulteriori enti che compongono l'articolato sistema delle autonomie. Quest'ultimo, infatti, risponde ad una logica che esige il concorso di tutti gli enti territoriali all'attuazione dei principi di simili riforme. A titolo esemplificativo, si può rammentare che persino gli statuti di autonomia speciale prevedono che le norme fondamentali delle riforme economico-sociali costituiscono vincoli ai rispettivi legislatori regionali e provinciali, che sono tenuti ad osservarle nell'esercizio di ogni tipo di competenza ad essi attribuita». A tal fine le Regioni «non risultano menomate nelle, né tanto meno private delle, competenze legislative e amministrative loro spettanti, ma sono orientate ad esercitarle in base ai principi indicati dal legislatore statale, che ha agito nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di concorrenza».

7.4.- In definitiva, in riferimento alla specifica disciplina degli orari di apertura al pubblico degli esercizi commerciali, le ricordate pronunce costituiscono espressione della costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui la «tutela della concorrenza assume [...] carattere prevalente e funge da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di loro competenza, concorrente o residuale [...], potendo influire su queste ultime fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro cui si estendono, sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta» (sentenza n. 56 del 2020; in senso conforme, *ex plurimis*, sentenze n. 78 del 2020 e n. 287 del 2016).

8.- Del resto questa Corte rileva che la Provincia autonoma di Trento, con l'intervento normativo in esame ha inteso corrispondere - non diversamente da quelli analoghi già adottati da altre Regioni, e dalla Provincia autonoma di Bolzano, di cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale - a esigenze, pur apprezzabili, riscontrabili tuttavia in una pluralità di ambiti territoriali e settori di attività. Si è, difatti, in presenza di problematiche di valenza generale, emerse a livello nazionale nel corso del dibattito che si è aperto sulla necessità o opportunità di rivisitare la disciplina liberalizzatrice recata dall'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, con riferimento in particolare all'esigenza di intervenire per mitigare le negative ripercussioni prodotte dalla totale liberalizzazione sulle esigenze di vita dei lavoratori del settore e sugli stessi piccoli esercenti.



Pertanto, solo la disciplina statale è in grado di assicurare una regolazione coerente e armonica sull'intero territorio nazionale, evitando che si determinino effetti distorsivi sulla stessa concorrenza in conseguenza della disarticolazione a livello regionale e provinciale della disciplina in materia di orari di apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali.

9.- Per quanto rilevato, va dunque dichiarata la illegittimità costituzionale della disposizione recata dal comma 1 dell'art. 1 della legge prov. Trento n. 4 del 2020, poiché impone in via generale agli esercizi di vendita al dettaglio l'obbligo di osservare la chiusura domenicale e festiva che è stato, invece, rimosso dal legislatore nazionale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza; competenza che, nel costituire un limite invalicabile dal legislatore regionale, si impone, non solo sulla competenza relativa al commercio, ma anche su ogni altra eventuale competenza statutaria della Provincia autonoma di Trento.

9.1.- La accertata illegittimità costituzionale del comma 1 coinvolge anche le previsioni dettate dai successivi commi, poiché contemplano attività amministrative (commi 2, 3 e 4 e 6-*bis*, aggiunto dall'art. 45, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6, recante «Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022»), aspetti derogatori (comma 5) e misure sanzionatorie (comma 6 come modificato dal comma 1 del medesimo art. 45, della citata legge provinciale n. 6 del 2020) che costituiscono specifiche declinazioni e attuazioni funzionali all'obbligo disposto in via generale di osservare la chiusura domenicale e festiva.

Ne consegue che la caducazione della previsione di cui al comma 1 determina, automaticamente, il venir meno della stessa ragion d'essere di tali ulteriori disposizioni (in tal senso, sentenze n. 98 del 2017 e n. 38 del 2013).

Restano pertanto assorbiti i profili di censura che il ricorrente ha sollevato, in via autonoma, nei confronti dei commi 2, 3 e 4, a motivo della dedotta illegittimità della Giunta provinciale di esercitare poteri amministrativi in materia devoluta alla competenza esclusiva dello Stato quale è la tutela della concorrenza.

10.- L'accoglimento della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge prov. Trento n. 4 del 2020 in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. comporta l'assorbimento delle questioni riferite agli ulteriori parametri.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 luglio 2020, n. 4 (Disciplina delle aperture nei giorni domenicali e festivi delle attività commerciali), come modificato dall'art. 45 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 maggio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'1 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 135

Ordinanza 14 aprile - 1° luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Pesca - Norme della Regione Liguria - Specie ittiche non autoctone - Possibile immissione nelle acque interne di esemplari sterili, con divieto di quelli fecondi - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, della pertinente normativa europea e del principio di precauzione - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Liguria 27 dicembre 2019, n. 31, art. 3, comma 3.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera *s*); Regolamento (CE) n. 708/2007 del Consiglio, dell'11 giugno 2007; Regolamento (UE) n. 1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014; Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992.

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, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

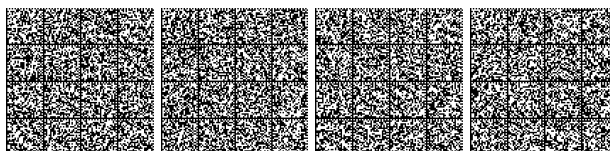
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2019, n. 31 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2020), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notificazione il 28 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 4 marzo 2020, iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nella camera di consiglio del 14 aprile 2021 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

deliberato nella camera di consiglio del 14 aprile 2021.

Ritenuto che, con ricorso spedito per la notificazione il 28 febbraio 2020 e depositato il 4 marzo 2020 (reg. ric. n. 31 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2019, n. 31 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2020), in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettera *s*), della Costituzione, in relazione al regolamento (CE) n. 708/2007 del Consiglio, dell'11 giugno 2007, relativo all'impiego in acquacoltura di specie esotiche e di specie localmente assenti, al regolamento (UE) n. 1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, recante disposizioni volte a prevenire e gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive, alla direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, all'art. 12, comma 3, del 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 al decreto legislativo 15 dicembre 2017,



n. 230, recante «Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014, recante disposizioni volte a prevenire e gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive», prospettando che la norma censurata, nel modificare il comma 1 dell'art. 16 della legge della Regione Liguria 1° aprile 2014, n. 8 (Disciplina della pesca nelle acque interne e norme per la tutela della relativa fauna ittica e dell'ecosistema acquatico), ha stabilito che: «[f]atto salvo quanto previsto dall'articolo 12 del 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), come modificato dall'articolo 2, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 102/19, è vietata l'immissione di specie ittiche non autoctone, mediante rilascio di individui attualmente o potenzialmente interfecondi illimitatamente e in natura»;

che la disposizione, consentendo l'introduzione nell'ambiente di specie non autoctone purché sterili, sarebbe in contrasto con l'art. 12 del d.P.R. n. 357 del 1997 che vieta l'immissione in natura di specie e popolazioni non autoctone, salve deroghe rilasciate dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (oggi Ministero della transizione ecologica), senza operare alcuna distinzione in relazione alla fertilità o meno dell'esemplare;

che, inoltre, vi sarebbe contrasto anche con il d.lgs. n. 230 del 2017, che vieta il rilascio nell'ambiente di esemplari di specie esotiche invasive di rilevanza unionale, transnazionale o nazionale; con il regolamento CE n. 708/2007, che prevede procedure e provvedimenti per proteggere gli habitat acquatici dai rischi derivanti dall'impiego di specie alloctone in acquacoltura; con la normativa italiana di attuazione del regolamento CE n. 708/2007 e del regolamento CE n. 1143/2014, che pongono i divieti di introduzione delle specie alloctone; e con il principio di precauzione che trova espressione nella direttiva 92/43/CEE;

che la violazione delle norme sovranazionali e di quelle interne e la mancata considerazione degli effetti, derivanti dall'immissione nei corpi idrici regionali di specie alloctone seppure sterili, sul popolamento ittico originario e sull'ecosistema acquatico comporterebbe la violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost.;

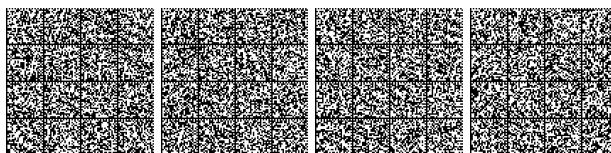
che la Regione Liguria si è costituita in giudizio eccependo l'inammissibilità del ricorso, per difetto di motivazione, in relazione al d.lgs. n. 230 del 2017 e al regolamento CE n. 708/2007 e la sua infondatezza in relazione alla violazione dell'art. 12 del d.P.R. n. 357 del 1997, che vieta l'introduzione di specie e popolazioni non autoctone facendo riferimento alla capacità riproduttiva dall'individuo, poiché, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera o-bis), del d.P.R. n. 357 del 1997, la «specie» è un «insieme di individui (o di popolazioni) attualmente o potenzialmente interfecondi, illimitatamente ed in natura, isolato riproduttivamente da altre specie» e, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera o-ter), dello stesso d.P.R., la «popolazione» coincide con un «insieme di individui della stessa specie, che vivono in una determinata area geografica».

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2019, n. 31 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2020) che, nel modificare il comma 1 dell'art. 16 della legge della Regione Liguria 1° aprile 2014, n. 8 (Disciplina della pesca nelle acque interne e norme per la tutela della relativa fauna ittica e dell'ecosistema acquatico), ha vietato l'immissione nei corpi idrici di specie ittiche non autoctone solo se feconde, lasciando inalterata la possibilità di introdurre esemplari sterili, deducendo il contrasto con l'art. 117, commi primo e secondo, lettera s), della Costituzione, in relazione alla normativa statale e sovranazionale, richiamata in narrativa, che vieta l'introduzione in natura di specie non autoctone, a prescindere dalla loro fertilità;

che, con sentenza n. 178 del 2020, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Liguria n. 31 del 2019, estendendo il sindacato di costituzionalità rispetto all'art. 35, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2019), originariamente impugnato e parimenti oggetto di declaratoria di illegittimità costituzionale;

che tale estensione si è resa necessaria poiché, a far data dal 1° gennaio 2020, l'art. 3, comma 3, della legge reg. Liguria n. 31 del 2019 aveva sostituito il testo dell'impugnato art. 35 della legge reg. Liguria n. 29 del 2018 con una disposizione sostanzialmente coincidente;

che, infatti, entrambe le disposizioni hanno modificato il comma 1 dell'art. 16 della legge della Regione Liguria n. 8 del 2014, l'art. 35 della legge reg. Liguria n. 29 del 2018 stabilendo il divieto di immissione nei corpi idrici di specie ittiche non autoctone (immissione costituita dal rilascio in natura di esemplari attualmente e potenzialmente interfecondi, idonei a costituire popolazioni naturali in grado di autoriprodursi); e l'art. 3, comma 3, della legge reg.



Liguria n. 31 del 2019 aggiungendo l'inciso «[f]atto salvo quanto previsto dall'articolo 12 del 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 ribadendo il divieto di immissione di specie ittiche non autoctone, mediante rilascio di individui attualmente o potenzialmente interfecondi illimitatamente e in natura;

che, pertanto, la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile per carenza di oggetto, essendo venuta meno, per intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale, la norma impugnata con il ricorso introduttivo del presente giudizio.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), e 9, comma 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2019, n. 31 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2020), promossa, in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettera s), della Costituzione, in relazione al regolamento (CE) n. 708/2007 del Consiglio, dell'11 giugno 2007, relativo all'impiego in acquacoltura di specie esotiche e di specie localmente assenti, al regolamento (UE) n. 1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, recante disposizioni volte a prevenire e gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive, alla direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, all'art. 12, comma 3, del 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 al decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 230, recante «Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014, recante disposizioni volte a prevenire e gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive», dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

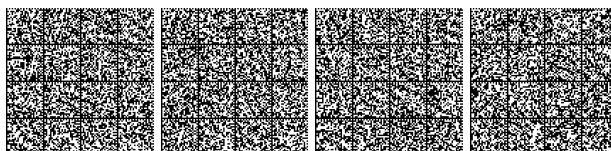
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'1 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 136

Ordinanza 10 giugno - 1° luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Imputato già condannato, per il medesimo fatto, a sanzione amministrativa irrevocabile (nella specie: tributaria), sostanzialmente penale ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU - Divieto di un secondo giudizio - Omessa previsione - Denunciata violazione del divieto convenzionale del *bis in idem* - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Codice di procedura penale, art. 649.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 4.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale promossi dalla Corte d'appello di Bologna, sezione prima penale, con due ordinanze del 30 marzo e del 3 giugno 2020, iscritte, rispettivamente, ai numeri 121 e 164 del registro ordinanze 2020 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, numeri 39 e 49, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 9 giugno 2021 il Giudice relatore Francesco Viganò;
deliberato nella camera di consiglio del 10 giugno 2021.

Ritenuto che con ordinanza del 30 marzo 2020 (r. o. n. 121 del 2020), la Corte d'appello di Bologna, sezione prima penale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, «nella parte in cui non preclude un nuovo giudizio nel caso in cui il medesimo soggetto sia già stato giudicato per il medesimo fatto in un procedimento amministrativo conclusosi con una sanzione amministrativa irrevocabile, da considerarsi sostanzialmente penale alla luce dei criteri fissati dalla giurisprudenza CEDU», denunciandone il contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU);

che il rimettente è investito dell'appello proposto avverso la sentenza del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Ravenna, che il 28 marzo 2018 ha condannato G. G. - già destinatario di una sanzione amministrativa irrevocabile - alla pena sospesa di otto mesi e dieci giorni di reclusione, in relazione al delitto di cui agli artt. 81 del codice penale e 2 (rubricato «Dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti») del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto,



a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), per avere indicato nelle proprie dichiarazioni elementi passivi fittizi, avvalendosi di fatture per operazioni inesistenti, al fine di evadere l'imposta sul valore aggiunto (IVA) delle annualità 2011 e 2012;

che il rimettente ritiene che nel caso sottoposto al suo esame sussista una violazione del principio del *ne bis in idem* sancito dall'art. 4 Prot. n. 7 CEDU;

che, infatti, la sanzione amministrativa inflitta a G. G. avrebbe natura punitiva secondo i "criteri Engel", poiché «sicuramente rilevante e afflittiva» e suscettibile di produrre «un indubbio effetto deterrente», considerato che all'interessato, «a fronte di importi indetraibili pari a euro 15.433,80 per il 2011 e 3.780 per l'anno successivo», è stato ingiunto di versare, oltre all'ammontare delle imposte non pagate, l'ulteriore somma di 14.726,18 euro;

che non sarebbero rispettati i criteri cui la Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sentenza 15 novembre 2016, A e B contro Norvegia, ha condizionato la conformità all'art. 4 Prot. n. 7 CEDU del cumulo di procedimenti e sanzioni, rispettivamente amministrativi e penali, in materia tributaria;

che, in particolare, i procedimenti penale e amministrativo avrebbero identico oggetto e sarebbero stati instaurati nei confronti del medesimo soggetto, senza alcun coordinamento sul piano probatorio (essendo il processo verbale di contestazione redatto in sede amministrativa non integralmente utilizzabile in sede penale) e in difetto di sufficiente connessione temporale (essendosi i due procedimenti svolti in parallelo nel solo lasso di tempo tra il dicembre 2015 e il gennaio 2016), a fronte di una sanzione amministrativa già adeguatamente punitiva, «attesa l'entità significativa della stessa in rapporto alla concreta lesione cagionata al Fisco»;

che in una situazione siffatta non potrebbe che ravvisarsi la violazione della garanzia convenzionale del *ne bis in idem*, così come ricostruita dalla più recente giurisprudenza della Corte EDU (sono citate le sentenze 16 aprile 2019, Bjarni Ármannsson contro Islanda e 6 giugno 2019, Nodet contro Francia);

che l'ordinamento non offrirebbe alcun rimedio alla denunciata duplicazione procedimentale e sanzionatoria, perché l'art. 649 cod. proc. pen. - che vieta la sottoposizione dell'imputato, prosciolto o condannato con sentenza o decreto penale divenuti irrevocabili, a nuovo procedimento penale per il medesimo fatto - non annovera il provvedimento amministrativo irrevocabile tra quelli ostativi alla celebrazione del giudizio penale;

che l'art. 649 cod. proc. pen. sarebbe dunque contrario all'art. 4 Prot. n. 7 CEDU e - conseguentemente - all'art. 117, primo comma, Cost., nei termini sopra indicati;

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

che, infatti, il giudice *a quo* non avrebbe indicato quale sia la sanzione amministrativa concretamente irrogata a G. G., sicché non sarebbe possibile verificare l'effettiva «medesimezza» del fatto punito dalla norma amministrativa e da quella penale e, dunque, la sussistenza del presupposto di applicabilità della garanzia del *ne bis in idem*;

che la questione sarebbe inammissibile anche in ragione dell'insufficiente motivazione sulla rilevanza, avendo il rimettente solo assertivamente affermato l'insussistenza, nel caso di specie, dei presupposti di compatibilità del doppio binario sanzionatorio con l'art. 4 Prot. n. 7 CEDU, laddove questa Corte, nella sentenza n. 222 del 2019 e nell'ordinanza n. 114 del 2020, ha sottolineato la necessità di puntuale dimostrazione della violazione di tutti i criteri enunciati dalla giurisprudenza europea e osservato come, nell'ordinamento italiano, il coordinamento tra procedimento amministrativo e procedimento penale in materia tributaria sia assicurato da plurime disposizioni normative, interne ed esterne al d.lgs. n. 74 del 2000;

che, a fronte dei plurimi meccanismi di collegamento tra procedimento amministrativo e penale esistenti nell'ordinamento e dell'attuale conformazione del *ne bis in idem* europeo, sarebbe spettato al giudice *a quo* valutare la proporzionalità della complessiva risposta sanzionatoria all'illecito commesso da G. G., «utilizzando tutti gli strumenti e i criteri valutativi a sua disposizione (art. 21 del d.lgs. 74/2000 oppure applicazione di circostanze attenuanti tali da ridurre la sanzione penale anche sotto il minimo edittale)», senza alcuna necessità di intervento sull'art. 649 cod. proc. pen.;

che, con ordinanza del 3 giugno 2020 (r. o. n. 164 del 2020), la Corte d'appello di Bologna, sezione prima penale, ha sollevato un'ulteriore questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 cod. proc. pen., censurandolo negli stessi termini di cui all'ordinanza iscritta al n. 121 del r. o. 2020;



che il giudice *a quo* è investito dell'appello avverso la sentenza del Tribunale ordinario di Parma, che, il 17 aprile 2017, ha condannato A.P. F. alla pena di due anni e otto mesi di reclusione, in relazione al delitto di cui agli artt. 81 cod. pen. e 4 (rubricato «Dichiarazione infedele») del d.lgs. n. 74 del 2000, per avere indicato nelle dichiarazioni annuali d'imposta relative al 2010 e 2011 elementi passivi fittizi, al fine di evadere l'IVA e l'IRPEF, con evasione superiore alle soglie di punibilità previste da tale fattispecie di reato;

che, in relazione ai medesimi fatti, ad A.P. F. sono già state inflitte sanzioni amministrative, ai sensi degli artt. 1 e 5 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471 (Riforma delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, di imposta sul valore aggiunto e di riscossione dei tributi, a norma dell'articolo 3, comma 133, lettera q, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), di importo pari a 6.642.921,70 euro per l'anno 2010 e 4.785.664,50 per l'anno 2011, in aggiunta al pagamento delle imposte evase;

che anche in questo caso si sarebbe verificata una violazione del principio del *ne bis in idem* di cui all'art. 4 Prot. n. 7 CEDU, così come ricostruito nelle sentenze della Corte EDU A e B contro Norvegia, Bjarni Ármannsson contro Islanda e Nodet contro Francia, essendo stato A.P. F. già destinatario di sanzioni amministrative da qualificarsi come punitive secondo i "criteri Engel", alla luce dell'importo elevatissimo e in ogni caso superiore a quello delle imposte evase e della finalità non meramente restitutoria, ma repressiva e preventiva (è citata la sentenza della Corte EDU 27 novembre 2014, Lucky Dev contro Svezia);

che le sanzioni amministrative dovrebbero ritenersi definitive, essendo stati gli avvisi di accertamento notificati, in data 4 luglio 2014, al curatore del fallimento di A.P. F. (dichiarato il 19 dicembre 2013), che non li ha impugnati nel termine di sessanta giorni, con successiva insinuazione di Equitalia al passivo del fallimento medesimo;

che a produrre l'effetto di definitività delle sanzioni amministrative sarebbe sufficiente la notifica degli avvisi di accertamento al curatore (è citata Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 6 giugno 2014, n. 12789), non rilevando la mancata notifica ad A.P. F.;

che il giudice di prime cure non avrebbe tenuto conto dell'avvenuta inflizione di tali sanzioni amministrative nella commisurazione della pena, sicché il trattamento sanzionatorio complessivo risulterebbe sproporzionato in relazione alle condotte poste in essere da A.P. F.;

che pur non essendovi stata duplicazione sul piano probatorio - essendo l'affermazione di responsabilità penale dell'imputato fondata sugli stessi elementi già valutati nel procedimento amministrativo - sarebbe mancato il coordinamento temporale tra i procedimenti amministrativo e penale, avendo il secondo preso avvio il 31 ottobre 2014, quasi due mesi dopo la conclusione del primo (il 4 settembre 2014, sessanta giorni dopo la notifica degli avvisi di accertamento al curatore fallimentare);

che, pur a fronte di una conclamata violazione dell'art. 4 Prot. n. 7 CEDU, non sarebbe praticabile un'interpretazione adeguatrice del disposto dell'art. 649 cod. proc. pen., sicché si imporrebbe il promovimento dell'incidente di costituzionalità, secondo le indicazioni ricavabili dalla sentenza n. 43 del 2018 di questa Corte;

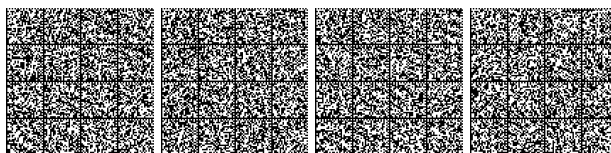
che anche in questo giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile, oppure manifestamente infondata o infondata;

che il rimettente avrebbe offerto una ricostruzione parziale e insufficiente del quadro giurisprudenziale di riferimento, omettendo di confrontarsi sia con la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 20 marzo 2018, in causa C-524/15, Menci, sia con la sentenza n. 222 del 2019 di questa Corte;

che l'ordinanza di rimessione sarebbe affetta - quanto alla ricognizione del quadro normativo vigente e dei meccanismi di raccordo tra procedimento amministrativo e procedimento penale che esso appronta - dalle medesime lacune argomentative che hanno determinato la declaratoria di inammissibilità della questione esaminata da questa Corte nella sentenza n. 222 del 2019, sicché non potrebbe che seguire la medesima sorte;

che il rimettente avrebbe omesso di indagare le ragioni della durata del procedimento penale, che ben potrebbe essere riconducibile a richieste di differimento avanzate dallo stesso imputato, né avrebbe valutato la possibilità di mitigare la pena irrogata dal giudice di primo grado alla luce delle sanzioni amministrative già inflitte ad A.P. F., così omettendo di fornire un'adeguata motivazione quanto all'asserita sproporzione del complessivo trattamento sanzionatorio;

che in ogni caso, alla luce del quadro normativo vigente, sarebbero meramente assertive e infondate le doglianze del giudice *a quo* circa l'assenza di meccanismi di raccordo tra procedimento amministrativo e procedimento penale;



che, a fronte di un'evasione delle imposte del valore di diversi milioni di euro, non potrebbe considerarsi sproporzionata l'irrogazione cumulativa, nei confronti di A.P. F., di sanzioni amministrative pari al 100 per cento delle imposte evase e della pena della reclusione, che - se contenuta nel minimo edittale - potrebbe essere soggetta a sospensione condizionale.

Considerato che con due ordinanze, rispettivamente del 30 marzo e del 3 giugno 2020 (iscritte al n. 121 e al n. 164 del r. o. 2020), la Corte d'appello di Bologna, sezione prima penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, «nella parte in cui non preclude un nuovo giudizio nel caso in cui il medesimo soggetto sia già stato giudicato per il medesimo fatto in un procedimento amministrativo conclusosi con una sanzione amministrativa irrevocabile, da considerarsi sostanzialmente penale alla luce dei criteri fissati dalla giurisprudenza CEDU» (così l'ordinanza n. 121 indicata, e in termini sostanzialmente identici anche l'ordinanza n. 164, parimenti indicata), denunciandone il contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU);

che le ordinanze di rimessione sollevano questioni identiche, concernenti la medesima disposizione, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione;

che la questione sollevata dall'ordinanza n. 121 del r. o. 2020 è manifestamente inammissibile, non avendo il rimettente richiamato né descritto le previsioni normative in forza delle quali a G. G. è stata irrogata la sanzione amministrativa dell'importo di 14.726,18 euro, che il giudice *a quo* ritiene punisca già sufficientemente la condotta posta in essere dall'imputato;

che, «per costante giurisprudenza costituzionale, l'omessa o insufficiente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo* - non emendabile mediante la diretta lettura degli atti, preclusa dal principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione (*ex plurimis*, ordinanze n. 64 del 2019 e n. 185 del 2013) - determina l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, in quanto impedisce di verificare la sua effettiva rilevanza (da ultimo, *ex plurimis*, ordinanze n. 108 del 2020, n. 203 e n. 64 del 2019, n. 191 e n. 64 del 2018, n. 210 del 2017)» (ordinanza n. 147 del 2020);

che, nel caso di specie, l'insufficiente descrizione della fattispecie impedisce di verificare l'effettiva "medesimezza" del fatto punito dalla norma amministrativa e da quella penale, e di svolgere qualsiasi considerazione circa l'identità o complementarietà degli scopi perseguiti dalle due previsioni sanzionatorie;

che non è pertanto possibile verificare i presupposti di applicabilità della garanzia del ne bis in idem di cui all'art. 4 Prot. n. 7 CEDU, e, dunque, acclarare se il rimettente debba fare applicazione del censurato art. 649 cod. proc. pen., sicché risulta indimostrata la rilevanza della questione, con conseguente sua manifesta inammissibilità;

che la questione sollevata dall'ordinanza n. 164 del r. o. 2020 è parimenti manifestamente inammissibile;

che il rimettente muove dal presupposto interpretativo che le sanzioni amministrative irrogate ad A.P. F. siano definitive (condizione per l'applicabilità del divieto di bis in idem), ritenendo sufficiente, a tal fine, l'avvenuta notifica degli avvisi di accertamento al curatore del fallimento di A.P. F., che non li ha impugnati;

che, nel delineare tale presupposto interpretativo, il giudice *a quo* richiama una pronuncia di legittimità (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 6 giugno 2014, n. 12789) relativa al diverso tema dell'opponibilità al fallimento dell'avviso di accertamento notificato personalmente al solo fallito (e non al curatore fallimentare), ma omette di confrontarsi con l'orientamento della giurisprudenza di legittimità secondo cui, ove l'atto impositivo inerente a crediti tributari i cui presupposti si siano determinati prima della dichiarazione di fallimento del contribuente o nel periodo d'imposta in cui tale dichiarazione è intervenuta venga notificato al solo curatore, il contribuente fallito, restando esposto ai riflessi, anche sanzionatori, conseguenti alla definitività dell'atto impositivo, è eccezionalmente abilitato a impugnarlo in caso di inerzia degli organi della procedura fallimentare (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 16 ottobre 2019, n. 26127; sezione quinta civile, sentenze 29 marzo 2017, n. 8034 e 11 maggio 2017, n. 11618), con la conseguenza che, in difetto di impugnazione da parte della curatela, la pretesa tributaria è inefficace nei confronti del fallito e l'atto impositivo non diventa definitivo (Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenze 18 marzo 2016, n. 5392 e 19 marzo 2007, n. 6476);

che, in disparte tale profilo, la questione è comunque manifestamente inammissibile per insufficiente motivazione in ordine alla rilevanza;

che, invero, nella sentenza n. 222 del 2019 - con cui il rimettente non si confronta - questa Corte ha giudicato inammissibile una questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 cod. proc. pen. per contrasto con l'art. 117, primo



comma, Cost., in relazione all'art. 4 Prot. n. 7 CEDU (e implicitamente all'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), ritenendo che l'allora giudice rimettente non avesse dimostrato la non conformità della disciplina censurata a tutti i criteri enunciati dalla giurisprudenza europea;

che, nel caso di specie, il rimettente si limita ad affermare che le sanzioni amministrative inflitte ad A.P. F. sono di natura punitiva, che non sono state considerate in sede di commisurazione della pena per il delitto di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 74 del 2000 nel giudizio di primo grado, e che è mancato un coordinamento temporale tra i procedimenti amministrativo e penale, senza però chiarire perché le sanzioni amministrative pecuniarie e la sanzione penale detentiva perseguirebbero la stessa finalità (atteso che la seconda è riservata alla punizione delle condotte sopra determinate soglie) e senza dare conto delle disposizioni normative, interne ed esterne al corpus normativo del d.lgs. n. 74 del 2000, che regolano i rapporti tra procedimento amministrativo e procedimento penale in materia tributaria, per saggiarne la portata, in termini di introduzione di elementi di raccordo tra adempimento del debito tributario da un lato, e svolgimento ed esito del processo penale, dall'altro lato (sentenza n. 222 del 2019);

che tali lacune argomentative si riverberano sulla rilevanza della questione, con conseguente manifesta inammissibilità della stessa (sentenza n. 222 del 2019; ordinanza n. 114 del 2020).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), dalla Corte d'appello di Bologna, sezione prima penale, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 giugno 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

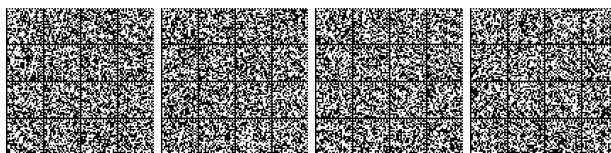
Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'1 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 137

Sentenza 25 maggio - 2 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Assistenza e solidarietà sociale - Prestazioni assistenziali - Soggetti condannati per reati di particolare allarme sociale - Revoca, per chi è già stato condannato, dell'indennità di disoccupazione, dell'assegno sociale, della pensione sociale e della pensione per gli invalidi civili - Applicabilità nei confronti di coloro che scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere - Violazione del diritto all'assistenza sociale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Assistenza e solidarietà sociale - Prestazioni assistenziali - Soggetti condannati per reati di particolare allarme sociale - Applicazione, quale sanzione accessoria, della revoca dell'indennità di disoccupazione, dell'assegno sociale, della pensione sociale e della pensione per gli invalidi civili - Applicabilità nei confronti di coloro che scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere - Disciplina a regime - Illegittimità costituzionale in via consequenziale *in parte qua*.

- Legge 28 giugno 2012, n. 92, art. 2, commi 58 e 61.
- Costituzione, artt. 2, 3, 25 e 38.

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, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

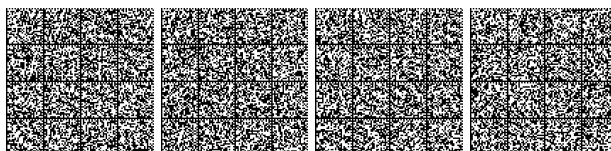
nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), promossi dal Tribunale ordinario di Fermo, sezione lavoro, con ordinanza del 16 luglio 2019 e dal Tribunale ordinario di Roma, sezione prima lavoro, con ordinanza del 6 febbraio 2020, iscritte, rispettivamente, al n. 234 del registro ordinanze 2019 e al n. 68 del registro ordinanze 2020 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 1 e 26, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione di R. D.L., nella qualità di tutore di G. T., e dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), nonché gli atti d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 25 maggio 2021 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Fabio Cassisa per R. D.L., nella qualità di tutore di G. T., Patrizia Ciacci per l'INPS e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 25 maggio 2021.



Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Fermo, sezione lavoro, con ordinanza del 16 luglio 2019 (reg. ord. n. 234 del 2019) - emessa nel procedimento tra R. D.L., nella qualità di tutore di G. T., e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) - Direzione provinciale di Fermo - ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25 e 38 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita).

La disposizione censurata prevede che: «[e]ntro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro della giustizia, d'intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, trasmette agli enti titolari dei relativi rapporti l'elenco dei soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato per i reati di cui al comma 58, ai fini della revoca, con effetto non retroattivo, delle prestazioni di cui al medesimo comma 58, primo periodo».

1.1.- Premette il rimettente che le questioni traggono origine dal giudizio concernente la legittimità dei provvedimenti di sospensione, prima, e di revoca, poi, delle prestazioni assistenziali concesse, adottati dall'INPS nei confronti di G. T. ai sensi dell'art. 2, comma 61, della legge n. 92 del 2012, giudizio in cui la parte ricorrente ha sollevato la questione di legittimità costituzionale della suindicata disposizione sotto diversi profili.

1.2.- Le questioni sarebbero senz'altro rilevanti, in quanto l'eventuale illegittimità costituzionale delle norme censurate comporterebbe il venir meno del presupposto dei suddetti provvedimenti di sospensione e revoca assunti dall'INPS, riconoscendo al ricorrente nel giudizio *a quo* il diritto al ripristino delle prestazioni previdenziali revocategli, indipendentemente dalla dimostrazione in capo allo stesso dell'insussistenza dei mezzi di sostentamento, presupposto non oggetto di specifica contestazione da parte dell'INPS.

1.3.- Le questioni sarebbero poi non manifestamente infondate.

1.3.1.- In primo luogo, vi sarebbe una lesione dell'art. 38 Cost., in quanto, nell'applicarsi a tutti i condannati, senza distinguere tra detenuti e soggetti ammessi a scontare la pena in regime alternativo (come la detenzione domiciliare), la disposizione censurata inciderebbe sul diritto al mantenimento e all'assistenza sociale riconosciuto in favore di ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere. Il soggetto già ammesso al regime di detenzione domiciliare sarebbe così privato dell'unico mezzo di assistenza riconosciutogli dall'ordinamento, senza nemmeno la possibilità di ripresentare apposita domanda all'INPS per la rivalutazione dei presupposti, atteso che l'art. 2, comma 59, della legge n. 92 del 2012 concede ai soggetti a cui le prestazioni sono state revocate di beneficiare nuovamente delle stesse, previa presentazione di apposita domanda, soltanto dopo che la pena sia stata completamente eseguita.

In secondo luogo, le norme oggetto di censura contrasterebbero con l'art. 25 Cost., poiché, stabilendo la revoca delle prestazioni previdenziali anche nei confronti dei soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato, violerebbero il principio di irretroattività della legge penale, dovendo essere riconosciuta a tale sanzione, in base a una lettura sostanzialistica, natura penale.

Infine, sarebbe leso anche l'art. 3 Cost., in quanto, se applicata senza alcuna distinzione ai collaboratori di giustizia, la disposizione censurata risulterebbe irragionevole nel trattare in maniera uniforme ipotesi differenti.

2.- Con atto depositato il 10 gennaio 2020 si è costituito, a sostegno degli argomenti dell'ordinanza di rimessione, R. D.L., nella qualità di tutore di G. T.

2.1.- La difesa della parte privata afferma che G. T. è un ex collaboratore di giustizia, condannato per reati commessi dal 1995 al 2003 e attualmente in regime di detenzione domiciliare, nonché portatore di handicap e invalido totale e permanente, con conseguente inabilità lavorativa; in virtù delle condizioni di assoluta indigenza economica, inoltre, allo stesso è stato riconosciuto il diritto a percepire la pensione d'invalidità civile.

A decorrere dal mese di maggio 2017 è stata revocata detta prestazione, con la richiesta di restituzione delle mensilità versate dal 1° marzo 2017.

Di qui l'indiscutibile rilevanza della questione per la decisione nel giudizio *a quo* sotto il profilo dell'art. 38 Cost., in quanto la pensione d'invalidità civile costituirebbe la sua unica fonte di reddito e non vi sarebbero ulteriori redditi in capo agli altri componenti il nucleo familiare.

Allo stesso modo la questione sarebbe rilevante sotto il profilo dell'art. 25 Cost., poiché la normativa censurata istituirebbe una vera e propria sanzione amministrativa accessoria alla condanna penale, che non potrebbe essere applicata retroattivamente, in considerazione del principio di irretroattività della legge penale.

La normativa in esame, infine, nella parte in cui dispone la revoca dei benefici assistenziali e previdenziali per i condannati per reati di particolare gravità e allarme sociale, non opererebbe alcuna distinzione con riferimento ai collaboratori di giustizia, né alcuna deroga e o esenzione per tale categoria di soggetti, con rilevanza della questione anche sotto il profilo dell'art. 3 Cost.



2.2.- In punto di non manifesta infondatezza premette la difesa della parte privata che l'art. 2, comma 58, della legge n. 92 del 2012 prevede la revoca dell'indennità di disoccupazione, dell'assegno sociale, della pensione sociale e della pensione per gli invalidi civili, quale sanzione accessoria alla condanna per i reati di cui agli artt. 270-bis, 280, 289-bis, 416-bis, 416-ter e 422 del codice penale, nonché per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto art. 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo. Il successivo comma 61, invece, dispone la revoca delle medesime prestazioni e per i medesimi reati nei confronti dei soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato all'entrata in vigore della stessa disposizione.

2.2.1.- Ciò premesso, in riferimento all'art. 25 Cost., la revoca delle prestazioni rappresenterebbe certamente una sanzione accessoria alla condanna penale.

Sarebbe evidente, infatti, la natura afflittiva della revoca, anche in termini di sacrificio che il condannato è tenuto a sopportare, privando lo stesso, in assenza di altre forme di assistenza, dei mezzi di sussistenza e mantenimento. La sanzione in oggetto, inoltre, non avrebbe alcuna attinenza o connessione con il reato o i reati commessi, con la conseguenza che la privazione imposta al reo risponderebbe a una finalità di carattere puramente punitivo e non preventivo.

Riconosciuta la natura penale alla sanzione accessoria della revoca delle prestazioni assistenziali, pertanto, troverebbe necessariamente applicazione il principio d'irretroattività della legge penale di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., che si applica anche alle pene accessorie (si richiama la sentenza della Corte di cassazione, sezione quarta penale, 23 novembre 2010 - 27 dicembre, n. 45355). Principio che, alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, a partire dalla sentenza della grande camera 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi, è comunque applicabile anche alle sanzioni amministrative riconducibili a una sfera lato sensu penale (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 276 del 2016, n. 104 del 2014 e n. 196 del 2010).

2.2.2.- La disposizione censurata, laddove interpretata nel senso di consentire l'esclusione dall'erogazione del contributo assistenziale anche a soggetti che non versano in stato di detenzione in carcere, sarebbe altresì costituzionalmente illegittima per evidente violazione dell'art. 38 Cost., in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., a maggior ragione nei confronti di coloro che scontano la pena in regime alternativo a causa delle gravissime patologie da cui sono affetti e dell'incompatibilità del loro stato di salute con la detenzione in carcere.

2.2.2.1.- L'art. 38 Cost., infatti, prevede che ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale, dettando un principio assoluto che non ammetterebbe deroghe o eccezioni, in stretto collegamento con l'art. 2 Cost., che tutela e garantisce i diritti inviolabili della persona, imponendo un dovere di solidarietà economica e sociale non solo agli individui, ma anche e soprattutto allo Stato.

Il riconoscimento del diritto all'assistenza prescinderebbe da qualunque altra valutazione se non il bisogno, convenzionalmente individuato nel mancato possesso di redditi propri superiori ai limiti previsti dalla legge (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 22 del 1969, n. 29 del 1968 e n. 27 del 1965). Esso si configurerebbe, quindi, come diritto inviolabile, nonché quale strumento di garanzia per la liberazione dal bisogno e per il pieno sviluppo della persona umana (viene richiamata la sentenza di questa Corte n. 286 del 1987).

In quanto interesse della collettività e compito dello Stato, la sicurezza sociale non potrebbe essere ridotta a mera aspirazione programmatica, ma sarebbe un precetto immediatamente applicabile, atto a creare veri e propri diritti di prestazione, operante nell'ordinamento, sia come parametro di legittimità costituzionale, sia come norma di principio esplicitante effetti sull'interpretazione dell'ordinamento legislativo (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 160 del 1974, n. 80 del 1971 e n. 22 del 1969). Il legislatore, pertanto, non potrebbe frustrare la protezione prevista dalla Costituzione, prevedendo l'attribuzione di benefici insignificanti o l'erogazione di prestazioni irrisorie (è richiamata la sentenza costituzionale n. 497 del 1988), né fissando requisiti troppo gravosi o condizioni vessatorie ai fini del godimento delle prestazioni in oggetto (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 345 del 1999, n. 1143 e n. 206 del 1988).

Pertanto, il diritto alla pensione o all'assegno d'invalidità civile, in quanto misura volta a garantire i mezzi di mantenimento a chi è inabile al lavoro, non potrebbe essere negato tout court, sulla base di una qualificazione soggettiva (quella di essere stati condannati per determinati reati) degli aventi diritto, in quanto sarebbe la terminologia stessa della norma «[o]gni cittadino» (estesa, peraltro, anche oltre questo apparente limite dalla sentenza di questa Corte n. 432 del 2005) a escludere una tale discriminazione.

2.2.2.2.- Altresì frustrati sarebbero i principi di ragionevolezza, proporzionalità e certezza del diritto (vengono richiamate sul punto le sentenze di questa Corte n. 70 del 2015, n. 316 del 2010 e n. 349 del 1985).

Infatti, il legislatore non potrebbe limitare le prestazioni per determinate categorie di soggetti, ad esempio prevedendo un discrimine fra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 22 del 2015 e n. 40 del 2013).



D'altronde, già con la sentenza n. 3 del 1966 questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 28, comma 2, numero 5), cod. pen., ove si prevedeva, per i soggetti nei confronti dei quali fosse disposta l'interdizione perpetua dai pubblici uffici a seguito di sentenza penale di condanna, la perdita di stipendi, pensioni e assegni a carico dello Stato o di un altro ente pubblico. A tale pronuncia (i cui principi avrebbero trovato conferma nelle sentenze n. 288 del 1983 e n. 83 del 1979), non a caso, ha fatto seguito la legge 8 giugno 1966, n. 424 (Abrogazione di norme che prevedono la perdita, la riduzione o la sospensione delle pensioni a carico dello Stato o di altro Ente pubblico), con cui sono state abrogate tutte quelle disposizioni che prevedevano, a seguito di condanna penale o di provvedimento disciplinare, la riduzione o la sospensione del diritto del dipendente al conseguimento e al godimento della pensione e di ogni altro assegno o indennità da liquidarsi in conseguenza della cessazione del rapporto di dipendenza.

2.2.3.- Ove applicata indistintamente anche ai collaboratori di giustizia, la normativa in esame contrasterebbe poi con l'art. 3 Cost.

Detta equiparazione giuridica e normativa, infatti, non sarebbe giustificata da esigenze di ordine punitivo ed economico e si porrebbe in netto contrasto con tutta la disciplina attinente i collaboratori di giustizia, di cui in particolare al decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8 (Nuove norme in materia di sequestri di persona a scopo di estorsione e per la protezione dei testimoni di giustizia, nonché per la protezione e il trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia), convertito, con modificazioni, in legge 15 marzo 1991, n. 82.

Tale normativa, infatti, si muoverebbe nella direzione inversa, con una netta distinzione, anche e soprattutto di carattere punitivo, tra coloro che si dissociano dalla criminalità organizzata e coloro che, invece, restano legati dal vincolo di affiliazione col sodalizio criminale organizzato.

Sarebbe dunque irragionevole che lo Stato, per un verso appresti in favore del collaboratore di giustizia e del suo nucleo familiare sussidi economici per il reinserimento sociale (durante il periodo di collaborazione) e, per altro verso, i medesimi soggetti possano essere esclusi dalle forme di assistenza sociale (all'esito del periodo di collaborazione).

L'applicazione indiscriminata della pena accessoria in esame, imposta senza alcuna considerazione della specificità dei casi concreti, sembrerebbe in definitiva ledere il principio di uguaglianza, che impone trattamenti differenziati per situazioni diverse, confliggendo anche con gli artt. 27, terzo comma, e 1 Cost., giacché non consentirebbe, in ordine a detta pena accessoria, l'individualizzazione della sanzione tale da farle assolvere alla sua funzione.

2.3.- In data 15 settembre 2020 la difesa di R. D.L. ha presentato istanza di riunione del giudizio con quello di cui all'ordinanza iscritta al n. 68 del registro ordinanze 2020, censurando quest'ultima la medesima disposizione e per motivi in buona parte sovrapponibili.

3.- Con atto depositato il 20 gennaio 2020 si è costituito in giudizio l'INPS, argomentando l'inammissibilità e l'infondatezza delle questioni.

3.1.- In via preliminare la difesa dell'INPS eccepisce plurime ragioni d'inammissibilità.

3.1.1.- In primo luogo, difetterebbe nell'ordinanza di rimessione la ricostruzione completa e sistematica del fatto, non venendo evidenziati i motivi della disposta revoca della prestazione richiesta, né tantomeno se alcune circostanze fattuali, quali la detenzione domiciliare o l'effettiva e comprovata qualità di collaboratore di giustizia di G. T., siano rilevanti in punto di manifesta infondatezza della questione, in quanto elementi idonei e sufficienti a giustificare un diverso trattamento.

Tali elementi non potrebbero essere desunti, secondo la giurisprudenza costituzionale, dagli atti del giudizio *a quo* (si richiamano le sentenze n. 79 del 1996 e n. 451 del 1989, nonché le ordinanze n. 119 del 2002 e n. 300 del 1999, di questa Corte), in virtù del principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione (sono richiamate le sentenze n. 310 del 2000 e n. 242 del 1999 e l'ordinanza n. 98 del 1999 di questa Corte).

3.2.- In secondo luogo, le questioni sarebbero inammissibili per difetto di rilevanza nel giudizio *a quo* (si richiama l'ordinanza n. 282 del 1998 di questa Corte).

L'eventuale accoglimento, infatti, non potrebbe condurre alla pronuncia di condanna alla prestazione richiesta nel giudizio *a quo*, non essendo state ivi esaminate dal giudice rimettente le preliminari eccezioni dell'INPS in punto di inammissibilità della domanda giudiziale per mancanza di preventiva domanda amministrativa e assenza di produzione documentale in merito alla qualità di collaboratore di giustizia o di ex collaboratore.

3.3.- Infine, il giudice *a quo* avrebbe omissso di effettuare, anche solo in via ipotetica, una possibile interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, in assenza di ogni pronuncia della Corte di cassazione in sede civile (sono richiamate le ordinanze di questa Corte n. 198 del 2013, n. 15 del 2011, n. 322, n. 192 e n. 110 del 2010, n. 310 del 2009 e n. 226 del 2008).

3.4.- In ogni caso, il comma 61 dell'art 2 della legge n. 92 del 2012 sarebbe esente dai dubbi di legittimità costituzionale avanzati dal giudice rimettente.



3.4.1.- I commi da 58 a 63 della medesima legge istituiscono uno speciale statuto d'indegnità, connesso alla commissione di taluni reati di particolare allarme sociale. Alla sua *ratio* non sarebbe estraneo il rilievo criminologico che ai medesimi reati faccia da sfondo l'accumulazione o comunque il possesso di capitali illeciti incompatibili con i predetti trattamenti (è richiamata Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 15 marzo 2019, n. 11581).

3.4.1.1.- La normativa sopra citata introdurrebbe un distinto regime applicativo del medesimo istituto: quello ai sensi del comma 58, diretto ai soggetti condannati dopo l'entrata in vigore della legge, necessiterebbe inderogabilmente di un previo provvedimento giudiziale; quello di cui al comma 61, rivolto ai soggetti già condannati, prima dell'entrata in vigore della legge, con sentenza passata in giudicato, ne prescinderebbe. Nel primo caso, si avrebbe una sanzione accessoria, conseguente alla sentenza di condanna per i reati ivi indicati e applicata dal giudice; nel secondo caso una misura, di natura civile, comportante la revoca di una prestazione assistenziale precedentemente erogata, con effetto *ex nunc*.

Del resto, una diversa interpretazione porrebbe in una situazione di maggior favore taluni condannati rispetto ad altri e, quindi, un'ingiusta disparità, atteso che la *ratio* della norma del 2012 sarebbe diretta a escludere la prosecuzione dei pagamenti a carico della collettività, in favore di soggetti che siano stati riconosciuti responsabili di reati di particolare allarme sociale.

Non mancherebbero, del resto, interventi di natura civilistica con connotati simili, come l'esclusione dal diritto alla pensione di reversibilità o indiretta ovvero alla liquidazione dell'una *tantum* per i familiari superstiti condannati con sentenza passata in giudicato, per i delitti di cui agli artt. 575, 584 e 586 cod. pen., in danno dell'iscritto o del pensionato, prevista dall'art. 1, comma 1, della legge 27 luglio 2011, n. 125 (Esclusione dei familiari superstiti condannati per omicidio del pensionato o dell'iscritto a un ente di previdenza dal diritto alla pensione di reversibilità o indiretta), la cui efficacia decorre dall'entrata in vigore della legge.

La disposizione censurata non esigerebbe di essere giustificata sul piano della retroattività, poiché essa non regolerebbe in modo nuovo fatti del passato, ma disporrebbe per il futuro, attribuendo rilievo di requisito negativo o di condizione ostativa, per i soggetti già condannati con sentenza irrevocabile, all'accesso alle prestazioni assistenziali; il che non implicherebbe altro che l'operatività della legge una volta avvenuta la trasmissione degli elenchi all'ente previdenziale e non una retroattività in senso tecnico (si richiamano Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 19 dicembre 2018, n. 32781 e la sentenza di questa Corte n. 118 del 1994).

3.4.1.2.- Quand'anche la revoca assumesse natura sanzionatoria, il principio d'irretroattività non sarebbe predicabile nei confronti della disposizione censurata per la sua natura non punitiva, essendo destinata ad assolvere una funzione riparatoria, volta a operare solo in ambito civile.

Ciò troverebbe conferma anche nelle disposizioni di cui al comma 63 dell'art. 2 della legge n. 92 del 2012, che destina le somme dei provvedimenti di revoca al Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura e agli interventi in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata. Tanto più che il patrimonio netto di tale fondo sarebbe progressivamente diminuito, a causa di prelievi delle sue disponibilità per soddisfare le più diverse esigenze del bilancio dello Stato.

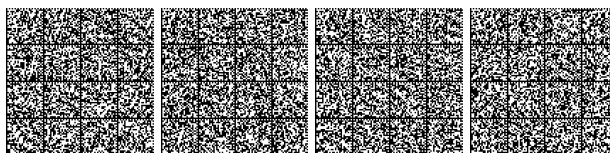
3.4.2.- La questione risulterebbe inammissibile e infondata anche con riferimento all'art. 38 Cost.

3.4.2.1.- La disposizione censurata, infatti, non attribuirebbe rilievo alcuno alla circostanza che il beneficiario del trattamento assistenziale sconti la pena della reclusione attraverso la misura alternativa della detenzione domiciliare, rilevando sotto tale profilo esclusivamente - ai sensi del comma 59 dell'art. 2 della legge n. 92 del 2012 - che la pena sia stata completamente eseguita.

Il rimettente, quindi, non avrebbe correttamente individuato la disposizione censurata, posto che lo scrutinio avrebbe dovuto estendersi necessariamente anche al comma 59 del medesimo articolo, con evidenti e susseguenti profili di inammissibilità, giacché sarebbe tale norma a consentire il ripristino del trattamento assistenziale all'effettiva espiazione della pena, sia pure prevedendo la presentazione di nuova domanda amministrativa e il permanere degli elementi costitutivi del diritto.

3.4.2.2.- Escludere l'applicabilità della revoca alla detenzione domiciliare, poi, finirebbe per urtare con il medesimo principio di ragionevolezza, creando trattamenti differenziati fra soggetti reclusi e soggetti sottoposti a misure alternative.

La presunta lesione ai principi di solidarietà sociale e di assistenza economica nell'ipotesi della detenzione domiciliare andrebbe valutata, inoltre, pur sempre alla stregua di altrettanti valori aventi pari se non superiore dignità costituzionale, che il legislatore avrebbe inteso salvaguardare in via prevalente (disvalore sociale dell'azione commessa, tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, esborso economico eccessivo a carico della collettività).



Le finalità di assistenza e solidarietà sociale in favore di tali soggetti che versano in condizioni di bisogno sottese alle prestazioni assistenziali, pertanto, arretrerebbero di fronte al particolare disvalore di condotte gravemente antisociali commesse da quei soggetti, lasciando prevalere altre finalità solidaristiche maggiormente degne di tutela, che non muterebbero nel caso di detenzione domiciliare.

3.4.3.- In riferimento all'art 3 Cost, la qualità di ex collaboratore di giustizia non potrebbe mai rilevare e assumere una valenza ai fini del riacquisto di un requisito di meritevolezza, se non al prezzo di conferire un'ultrattività alle disposizioni di natura speciale che regolano la collaborazione prestata con lo Stato.

La revoca apparirebbe tutt'altro che irragionevole, essendo la finalità della legge censurata proprio quella di una generale riduzione della spesa pubblica, anche per mezzo di risparmi diretti nei confronti di soggetti che, per aver commesso reati di particolare allarme sociale, non sarebbero meritevoli del sostegno previsto per chi, invece, non abbia commesso reati di tal genere.

In questa prospettiva la norma si armonizzerebbe con il quadro di valori disegnato dalla Costituzione e con il principio dell'equilibrio di bilancio previsto dall'art. 81 Cost.

4.- Con atto depositato il 22 gennaio 2020 è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque infondate.

4.1.- L'ordinanza di rimessione, in primo luogo, non conterrebbe la descrizione della fattispecie concreta sottoposta al giudizio, con conseguente inammissibilità delle questioni alla stregua del costante orientamento della giurisprudenza costituzionale (tra tutte, è richiamata l'ordinanza n. 71 del 2019 di questa Corte).

4.2.- In secondo luogo, le censure sarebbero comunque infondate nel merito.

4.2.1.- Sarebbe infatti erroneo l'assunto secondo cui la norma censurata violerebbe il divieto di retroattività della legge penale sancito dall'art. 25 Cost., prevedendo, invece, un mero effetto extra-penale della condanna, conseguente al sopravvenuto difetto di un requisito soggettivo per il mantenimento dell'attribuzione patrimoniale di durata, piuttosto che a una pena in senso sostanziale (è richiamata la già citata sentenza della Corte di cassazione n. 11581 del 2019).

4.2.2.- Altrettanto infondati sarebbero gli altri profili di illegittimità costituzionale prospettati dal rimettente.

4.2.2.1.- Inconferente sarebbe il richiamo all'art. 38 Cost., in relazione all'ipotesi di soggetti ammessi al regime di detenzione domiciliare, sol che si consideri che il legislatore avrebbe inteso ricollegare la sospensione dei trattamenti di assistenza sociale eventualmente spettanti alla commissione di reati di consueto caratterizzati dall'accumulazione, o comunque dalla disponibilità, d'ingenti capitali illeciti.

Inoltre, l'istituto della detenzione domiciliare per i collaboratori di giustizia, di cui all'art. 16-*nonies* del d.l. n. 8 del 1991, come convertito, introdotto dall'art. 14, comma 1, della legge 13 febbraio 2001, n. 45 (Modifica della disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia nonché disposizioni a favore delle persone che prestano testimonianza), rappresenterebbe di per sé un beneficio penitenziario e potrebbe essere discriminatorio trasformarlo in occasione o presupposto per il sorgere o il mantenimento del diritto ad altro tipo di trattamento.

Infine, la citata sentenza di questa Corte n. 3 del 1966, pur dichiarando l'illegittimità della privazione degli stipendi, delle pensioni e degli assegni in caso d'interdizione dai pubblici uffici, ha comunque precisato che «non intende escludere in via assoluta la possibilità di misure del genere di quella in esame a carico di trattamenti economici traenti titolo da un rapporto di lavoro».

5.- In prossimità dell'udienza la difesa di R. D.L. e l'INPS hanno presentato memorie, ribadendo e integrando le conclusioni rassegnate negli atti di costituzione.

5.1.- La parte privata, in particolare, oltre a integrare i profili di merito, contesta le eccezioni d'inammissibilità sollevate dall'INPS.

5.1.1.- Per quanto sintetica sia stata l'esposizione dei fatti da parte del giudice *a quo*, infatti, l'ordinanza di rimessione avrebbe i caratteri di autosufficienza richiesti ai fini dell'esame nel merito e a sostegno dei dubbi di legittimità costituzionale.

Come più volte ribadito da questa Corte, del resto, sarebbe sufficiente che il giudice rimettente proponga una motivazione plausibile con riguardo alla rilevanza della questione, riconoscendosi finanche forme implicite di motivazione, sempreché, dalla descrizione della fattispecie, il carattere pregiudiziale della questione emerga con immediatezza ed evidenza (sono richiamate le sentenze n. 120 del 2015, n. 201 del 2014 e n. 369 del 1996).

5.1.2.- Con specifico riferimento all'eccezione d'irrelevanza, il ricorrente nel giudizio *a quo* avrebbe promosso senza riscontro il preventivo ricorso amministrativo, non potendo, peraltro, attestare l'estinzione della pena, condizione richiesta dalla norma in questione per il ripristino della misura assistenziale e, proprio per questo, si sarebbe trovato costretto a ricorrere alla competente autorità giudiziaria.



Quanto alla presunta carenza dei presupposti socio-economici, il ricorrente prudenzialmente avrebbe prodotto in giudizio tutta la documentazione anagrafica e reddituale attestante la sussistenza delle condizioni per il mantenimento del beneficio assistenziale.

5.1.3.- In riferimento alla mancata prova ad opera della parte privata nel giudizio *a quo* sulla qualità di collaboratore di giustizia e sulla cessazione di tale status, tale qualità emergerebbe per tabulas dall'esame del cumulo giuridico in atti, dal quale si evincerebbe che l'interessato ha più volte beneficiato dell'attenuante a effetto speciale di cui all'art. 8 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 1991, n. 203, prevista unicamente per i collaboratori di giustizia ammessi allo speciale programma di protezione, a differenza di altre attenuanti a effetto speciale.

Inoltre, dall'esame del provvedimento di cumulo in atti si evincerebbe che il soggetto, pur essendo stato condannato a una pena complessiva di oltre 22 anni di reclusione, è stato ammesso a scontare la pena in regime alternativo della detenzione domiciliare ex art. 47-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà). La qual cosa sarebbe possibile unicamente grazie all'operatività della speciale normativa prevista per i collaboratori di giustizia.

Quanto alla cessazione di tale status, fermo restando che nel corso del giudizio *a quo* il ricorrente avrebbe dedotto e comprovato di aver richiesto invano al Servizio centrale di protezione del Ministero della giustizia di attestare tale circostanza, tanti e tali sarebbero gli elementi presenti negli atti del giudizio *a quo*, da non potersene dubitare.

5.1.4.- Nel merito, in riferimento alla violazione dell'art. 25 Cost., la fattispecie in esame non sarebbe qualificabile come un mero effetto extra-penale della condanna, ma come una vera e propria pena accessoria (è richiamata la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, 20 marzo 2018, in causa C-524/15).

In riferimento alle censure relative agli artt. 38, nonché 2 e 3 Cost., nel caso dei collaboratori di giustizia non sarebbe vero che la *ratio* della norma possa rinvenirsi anche nella considerazione che ai reati ostativi alla fruizione dei benefici faccia da sfondo l'accumulazione, o comunque il possesso, di capitali illeciti, con quei benefici incompatibili. Infatti, per poter essere ammessi al programma di protezione è necessario versare il danaro frutto di attività illecite, specificando dettagliatamente tutti i beni posseduti o controllati e le altre utilità, i quali sono soggetti all'immediato sequestro da parte dell'autorità giudiziaria.

5.2.- Venendo alla memoria dell'INPS, la stessa si sofferma in particolare sulle ragioni di non fondatezza delle questioni.

5.2.1.- In primo luogo, l'Istituto precisa come la revoca della prestazione assistenziale non abbia effetto retroattivo e vi sia la possibilità, una volta espiata la pena, di accedere nuovamente al beneficio, laddove soccorrano gli altri presupposti voluti dalla legge. Tale scelta terrebbe conto del fine rieducativo della pena, ossia del completamento del percorso di risocializzazione volto al recupero e al reinserimento del reo nella società.

5.2.2.- In secondo luogo, la disposizione in esame non si porrebbe in contrasto con l'art. 38 Cost.

La scelta del legislatore sarebbe infatti frutto di un bilanciamento fra diversi principi costituzionali, in primis quelli volti all'attuazione degli inderogabili doveri di solidarietà della comunità statale (art. 2 Cost.), nei confronti di chi, a causa delle azioni di associazioni terroristiche e mafiose, abbia sofferto pregiudizio o abbia sacrificato la vita; il che sarebbe comprovato dal vincolo di destinazione delle somme all'apposito fondo delle vittime. D'altronde, tutte le prestazioni assistenziali sarebbero frutto di un corrispettivo solidaristico, per quanto doverosamente offerto al progresso materiale o spirituale del Paese da parte di ciascun soggetto e rappresenterebbero pur sempre un riconoscimento e una valorizzazione del concorso dell'assistito al progresso della società attraverso la sua partecipazione sociale (art. 4 Cost.), circostanza questa certamente non ricorrente in soggetti ritenuti colpevoli di siffatti gravi reati.

5.2.3.- Né potrebbe rilevare il fatto che il condannato sia stato ammesso alla misura alternativa della detenzione domiciliare.

Trattandosi di un beneficio a istanza di parte, infatti, l'interessato dovrebbe astrattamente prevedere che, in ragione del crimine commesso, non potrebbe fare affidamento sulla prestazione assistenziale, tenuto conto altresì che, ai sensi dell'art. 47-ter, comma 5, della legge n. 354 del 1975, «[n]essun onere grava sull'amministrazione penitenziaria per il mantenimento, la cura e l'assistenza medica del condannato che trovasi in detenzione domiciliare».

5.2.4.- Con riferimento alla condizione di collaboratore di giustizia, infine, la stessa rileverebbe solo ed esclusivamente nell'ambito del processo penale e nei limiti dell'accordo tra l'imputato e lo Stato; non, invece, in ambito civile, avendo il legislatore subordinato la corresponsione della provvidenza all'effettiva espiazione della pena.



Un'eventuale diversità di trattamento, inoltre, si presterebbe alle medesime censure d'illegittimità costituzionale, introducendo un ulteriore beneficio, non previsto dalla legislazione emergenziale, discriminatorio nei confronti di chi tale collaborazione non abbia prestato.

6.- Il Tribunale ordinario di Roma, sezione prima lavoro, con ordinanza del 6 febbraio 2020 (reg. ord. n. 68 del 2020) - emessa nel procedimento tra G. A., nella qualità di tutore di M. F., e l'INPS - ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 38, primo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, della legge n. 92 del 2012.

6.1.- Premette il rimettente che M. F. è titolare di assegno sociale, revocato dall'INPS a decorrere dal 1º marzo 2017, avendo egli riportato condanne per i reati di cui al comma 58 della medesima legge; con successiva nota del 28 giugno 2018 lo stesso è stato invitato a restituire la somma di euro 3.191,65, in quanto indebitamente corrisposta nel periodo marzo-luglio 2017. Nella specie, come da informativa giunta dal Dipartimento della pubblica sicurezza con nota del 22 novembre 2019, M. F. risulta essere un ex collaboratore di giustizia e, dal 18 ottobre 2012, in regime di detenzione domiciliare ai sensi dell'art. 47-ter della legge n. 354 del 1975.

6.1.1.- Esperito senza riscontro ricorso in via amministrativa, la parte ricorrente nel giudizio *a quo* ha dedotto la natura di sanzione accessoria della revoca e, pertanto, avendo riportato condanne passate in giudicato prima della entrata in vigore della legge n. 92 del 2012, l'applicazione della sanzione sarebbe contraria al principio costituzionale di irretroattività della pena. Evidenziato che a suo beneficio è stata applicata la circostanza attenuante di cui all'art. 8 del d.l. n. 152 del 1991, come convertito, in quanto collaboratore di giustizia, la difesa della parte privata ha sostenuto che, secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata e in ossequio al principio di uguaglianza sostanziale, non potrebbe applicarsi detta sanzione accessoria a chi, già appartenente ad associazione mafiosa, abbia rescisso ogni vincolo, indebolendo con le sue dichiarazioni l'associazione. Tenuto conto altresì che sta scontando la pena in regime di detenzione domiciliare, persistendo i presupposti intrinseci per la corresponsione del diritto al mantenimento e all'assistenza sociale ai sensi dell'art. 38 Cost., la parte ricorrente ha chiesto la condanna dell'INPS a ripristinare il trattamento pensionistico-assistenziale e alla corresponsione delle mensilità sospese e non erogate.

6.1.2.- Il giudice *a quo* ritiene manifestamente infondata la questione in riferimento all'art. 25 Cost., dovendosi escludere che la revoca abbia natura di sanzione penale accessoria, bensì configurandosi come un mero effetto extrapenale della condanna (si richiama la citata sentenza della Corte di cassazione n. 11581 del 2019).

Non sarebbe possibile, invece, procedere a un'interpretazione della norma censurata nel senso di escludere l'applicazione della misura ai collaboratori di giustizia, in assenza di qualsiasi indicazione in tal senso da parte della disciplina in questione. L'esigenza d'incentivare la collaborazione con la giustizia da parte di soggetti coinvolti nelle organizzazioni criminali di stampo mafioso, d'altronde, sarebbe già soddisfatta, oltre che dalla previsione di una specifica circostanza attenuante, da una serie di benefici espressamente contemplati dal legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità nell'individuare i limiti delle misure premiali (art. 9 del d.l. n. 8 del 1991, come convertito).

6.2.- La questione sarebbe rilevante e non manifestamente infondata in riferimento all'art. 38, primo comma, Cost., nonché agli artt. 2 e 3 Cost.

6.2.1.- Infatti, vero è che il legislatore ha istituito uno speciale statuto di indegnità connesso alla commissione di reati di particolare gravità, tali da giustificare, durante l'esecuzione della pena, il venir meno di trattamenti assistenziali che trovano il loro fondamento nel generale dovere di solidarietà dell'intera collettività nei confronti dei soggetti svantaggiati; la *ratio* della norma, inoltre, si rinverrebbe anche nella considerazione che ai reati ostativi alla fruizione dei benefici faccia da sfondo l'accumulazione, o comunque il possesso, di capitali illeciti, con quei benefici incompatibili.

Tuttavia, se la revoca dei benefici per coloro che scontano la pena in istituto non comporta il rischio di non poter neppure disporre dei mezzi minimi per alimentarsi e per avere un ricovero, chi versi in regime di detenzione domiciliare correrebbe il concreto rischio di non poter disporre - a causa della condizione di età e della connessa incapacità, presunta *ex lege*, di svolgere qualsiasi proficuo lavoro - di alcun mezzo di sussistenza. Il che determinerebbe un pregiudizio per i diritti inviolabili della persona, quali quello all'alimentazione e, in definitiva, alla vita; diritti che sono insuscettibili di patire deroghe o compressioni, non potendo lo statuto d'indegnità giungere fino a porre in pericolo la sopravvivenza del condannato, né la collettività tollerare che al proprio interno vi siano (in forza di legge e non già per mere contingenze di fatto) persone che debbano restare prive del minimo vitale.

6.2.2.- Da qui il dubbio di illegittimità costituzionale sull'art. 2, comma 61, della legge n. 92 del 2012, nella parte in cui impone all'INPS la revoca dell'assegno sociale, senza possibilità di valutazione delle condizioni personali ed economiche del condannato in regime di detenzione domiciliare.



7.- Con atto depositato il 9 luglio 2020 si è costituito in giudizio l'INPS, sostenendo l'inammissibilità e l'infondatezza delle questioni, con argomentazioni per buona parte analoghe a quelle di cui all'atto di costituzione nel giudizio relativo all'ordinanza n. 234 del 2019.

7.1.- In primo luogo, la difesa dell'INPS eccepisce l'inammissibilità della questione per contraddittorietà della motivazione.

Il rimettente, infatti, da un lato affermerebbe che la disposizione in esame abbia inciso nella materia dell'assistenza, introducendo un nuovo requisito negativo per l'insorgenza del diritto alla percezione dell'assegno sociale, dall'altro riterrebbe irrilevante tale requisito.

7.2.- In secondo luogo, la questione risulterebbe infondata.

D'altronde, anche per il reddito di cittadinanza, regolato dal decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, in legge 28 marzo 2019, n. 26, la cui *ratio* sarebbe pressoché identica a quella dell'assegno sociale, il beneficio è da sospendersi non solo in caso di condanna penale per particolari reati, ma anche nell'ipotesi di custodia cautelare. Sul punto questa Corte, con la sentenza n. 122 del 2020, muovendo dal presupposto che il provvedimento di sospensione altro non è che la conseguenza del venir meno di un requisito necessario alla concessione del beneficio, ha affermato che esso rientra per ciò stesso tra i casi in cui la giurisprudenza costituzionale riconosce la legittimità di sospensione, revoca o decadenza, anche attraverso meccanismi automatici. La sospensione è così espressione di una scelta discrezionale del legislatore nel determinare i destinatari di un beneficio economico, che non si presenta affetta da quella irrazionalità «manifesta e irrefutabile» che impone la declaratoria d'illegittimità costituzionale.

8.- Con atto depositato il 14 luglio 2020 è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e infondate.

8.1.- Nel richiamarsi alle osservazioni di cui all'atto d'intervento relativo al giudizio sull'ordinanza n. 234 del 2019, l'Avvocatura premette che l'assegno sociale è una prestazione assistenziale che ha sostituito la precedente pensione sociale, prevista a tutela dei cittadini anziani e bisognosi alla assistenza, in attuazione del primo comma dell'art. 38 Cost. (si richiama la sentenza di questa Corte n. 157 del 1980). L'assegno sociale costituisce così una nuova prestazione assistenziale, erogata agli ultrasessantacinquenni per far fronte al particolare stato di bisogno derivante dall'indigenza, risultando altre prestazioni - assistenza sanitaria, indennità di accompagnamento - preordinate a soccorrere lo stato di bisogno derivante da grave invalidità o non autosufficienza, insorte in un momento nel quale non vi è più ragione per annettere significato alla riduzione della capacità lavorativa, elemento che, per contro, caratterizza le prestazioni assistenziali in favore dei soggetti infraseessantacinquenni (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 12 del 2019).

Nondimeno, il legislatore può legittimamente prevedere specifiche condizioni per il godimento delle prestazioni assistenziali eccedenti i bisogni primari della persona, purché tali condizioni non siano manifestamente irragionevoli né intrinsecamente discriminatorie. Così, ad esempio, non sarebbe manifestamente irragionevole che il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo sia il presupposto per godere dell'assegno sociale (così la sentenza di questa Corte n. 50 del 2019).

8.2.- Ciò premesso, la legge n. 92 del 2012 non indica il limite temporale entro il quale individuare il passaggio in giudicato della sentenza ai fini della revoca dell'assegno sociale; tuttavia, sarebbe evidente che il legislatore abbia inteso far riferimento ai soggetti condannati con sentenza passata in giudicato alla entrata in vigore della legge n. 92 del 2012, o al massimo con sentenza passata in giudicato nei successivi tre mesi (si richiama Tribunale di Catania, sezione lavoro, sentenza 15 gennaio 2020).

Con riferimento al caso di specie, il soggetto in questione risulta in regime di detenzione domiciliare dal 18 ottobre 2012, data successiva all'entrata in vigore della legge in esame (18 luglio 2012). Al momento di presentare l'istanza diretta a ottenere il beneficio della detenzione domiciliare, quindi, l'interessato avrebbe dovuto almeno astrattamente sapere che tale scelta non sarebbe stata accompagnata dal supporto assistenziale dell'assegno INPS, in ragione del tipo di crimine per il quale era stato condannato.

Peraltro, la revoca dell'assegno sociale è correlata alla durata della pena da scontare. Nell'ordinanza di remissione, invece, non sarebbe dato conoscere il periodo residuo di pena da scontare, potendosi solo evincere che nelle condizioni in cui versa il ricorrente, sarebbe precluso l'accesso a qualsivoglia misura assistenziale.

Infine, non sarebbe stata valutata la possibilità (contemplata dall'art. 47-ter della legge n. 354 del 1975) di espiare la pena presso un istituto pubblico (alternativo alla propria abitazione) idoneo all'esecuzione della pena.



Dal complesso degli argomenti, pertanto, dovrebbe dedursi l'inammissibilità della questione.

8.3.- La pronuncia invocata del giudice *a quo*, inoltre, mirando al mantenimento di una prestazione a carico dello Stato in favore del condannato in regime di detenzione domiciliare, dovrebbe assimilarsi a quelle additive di prestazione, con inevitabili ricadute sul sistema finanziario (art. 81 Cost.). Il minor risparmio, in particolare, andrebbe a incidere sul Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso.

Aspetti la cui regolazione rientrerebbe nella discrezionalità del legislatore.

9.- In prossimità dell'udienza l'INPS ha depositato una memoria, in buona parte analoga a quella presentata nel giudizio di cui al n. 234 del registro ordinanze 2019.

9.1.- Con particolare riferimento all'assegno sociale, benché si tratti di una prestazione a carattere assistenziale, finalizzata a sovvenire ai bisogni essenziali di vita di chi si trovi in uno stato di disagio economico, essa sarebbe pur sempre condizionata dalla percezione di redditi non ostativi - non solo dell'aspirante, ma anche del coniuge - e subordinata all'assolvimento dell'obbligo di comunicazione dei dati reddituali.

Inoltre, l'art. 47-ter della legge n. 354 del 1975 consentirebbe al condannato ultrasettantenne, che versi in stato di bisogno, di accedere al beneficio della detenzione domiciliare in un luogo pubblico di cura, assistenza ed accoglienza.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Fermo, sezione lavoro, e il Tribunale ordinario di Roma, sezione prima lavoro, con due ordinanze di contenuto parzialmente analogo, iscritte rispettivamente al n. 234 del registro ordinanze 2019 e al n. 68 del registro ordinanze 2020, hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita).

1.1.- La disposizione censurata, in tema di revoca delle prestazioni assistenziali, prevede che: «[e]ntro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro della giustizia, d'intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, trasmette agli enti titolari dei relativi rapporti l'elenco dei soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato per i reati di cui al comma 58, ai fini della revoca, con effetto non retroattivo, delle prestazioni di cui al medesimo comma 58, primo periodo».

2.- In virtù dell'identità della disposizione censurata e della parziale coincidenza dei motivi di censura i giudizi devono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

3.- Secondo il Tribunale di Fermo l'art. 2, comma 61, della legge n. 92 del 2012 violerebbe gli artt. 3, 25 e 38 della Costituzione.

3.1.- In primo luogo, la revoca delle prestazioni previdenziali nei confronti dei soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato al momento dell'entrata in vigore della legge n. 92 del 2012 contrasterebbe con il principio di irretroattività della legge penale ex art. 25 Cost., dovendo essere riconosciuta alla revoca, in base a una lettura sostanzialistica, natura di sanzione penale.

3.2.- In secondo luogo, nell'applicarsi a tutti i condannati, senza distinguere tra detenuti e soggetti ammessi a scontare la pena in regime alternativo (come nel caso della detenzione domiciliare), la disposizione oggetto di censura inciderebbe sul diritto al mantenimento e all'assistenza sociale riconosciuto in favore di ogni cittadino dall'art. 38 Cost., privando il soggetto dell'unico mezzo di assistenza riconosciutogli dall'ordinamento.

3.3.- Da ultimo, se applicata senza alcuna distinzione per i collaboratori di giustizia, la disposizione censurata risulterebbe irragionevole nel trattare in maniera uniforme ipotesi differenti.

4.- In via preliminare devono essere esaminate le eccezioni d'inammissibilità sollevate dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), costituito in giudizio, e del Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio e rappresentato per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, per incompleta ricostruzione del fatto - non emergendo dall'ordinanza di rimessione i motivi della revoca della prestazione richiesta, né la rilevanza di talune circostanze fattuali - e per difetto di rilevanza, non essendo state esaminate nel giudizio *a quo* le preliminari eccezioni in punto di inammissibilità della domanda giudiziale per mancanza di preventiva domanda amministrativa e dei presupposti socio-economici del beneficio.

4.1.- Le eccezioni sono fondate.



4.1.1.- L'ordinanza di rimessione risulta molto concisa e lacunosa, rinviando alle questioni di legittimità costituzionale come indicate dalla parte ricorrente nel ricorso introduttivo del giudizio *a quo*.

In particolare, quanto ai provvedimenti di sospensione e revoca della pensione d'invalidità civile da parte dell'INPS, agli stessi è fatto un mero cenno, senza tra l'altro precisare neppure quale sia la prestazione assistenziale revocata.

Non sono specificate, altresì, le ragioni alla base del provvedimento dell'INPS, quali gli estremi della condanna irrevocabile antecedente all'entrata in vigore della disposizione impugnata - per uno dei reati ivi previsti - né le modalità con cui è stato applicato il provvedimento di revoca, né la sua decorrenza temporale.

Neppure viene fatto espresso riferimento alla qualità di ex collaboratore di giustizia della parte privata, parimenti costituitasi in giudizio per mezzo del suo tutore, né all'espiazione della pena in regime di detenzione domiciliare.

Quanto alle condizioni economiche del ricorrente nel giudizio principale, anche per queste non vi è alcuna specificazione.

Infine, l'ordinanza nulla dice riguardo alla previa domanda amministrativa da parte del ricorrente nel giudizio *a quo*, nonché al possesso da parte dello stesso dei presupposti socio-economici del beneficio economico oggetto di revoca.

4.1.2.- Com'è noto, gli elementi essenziali ai fini della rilevanza della questione non possono essere desunti dagli atti del giudizio *a quo* (sentenze n. 79 del 1996 e n. 451 del 1989; ordinanze n. 119 del 2002 e n. 300 del 1999), dovendo la motivazione della stessa ordinanza risultare autosufficiente a individuare i presupposti del giudizio di legittimità costituzionale (sentenza n. 310 del 2000; ordinanze n. 242 e n. 98 del 1999).

Nel caso di specie, come sottolineato, tali elementi non si trovano nell'ordinanza di rimessione, ma al più possono essere desunti, e solo in parte, dagli ulteriori atti di causa.

Tali lacune, di conseguenza, comportano l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Fermo.

5.- L'ordinanza di rimessione del Tribunale di Roma, per parte sua, prospetta la lesione - ad opera dell'art. 2, comma 61, della legge n. 92 del 2012 - dell'art. 38, primo comma, Cost, nonché degli artt. 2 e 3 Cost.

5.1.- La disposizione censurata, infatti, imponendo la revoca dell'assegno sociale a chi versi in regime di detenzione domiciliare, comporterebbe il rischio che tale soggetto sia privato - a causa della condizione di età e della connessa incapacità, presunta *ex lege*, di svolgere qualsiasi proficuo lavoro - dei mezzi di sussistenza. La qual cosa realizzerebbe un oggettivo pregiudizio per i diritti inviolabili della persona - quali quello alla alimentazione e, in definitiva, alla vita - diritti insuscettibili di patire deroghe o compressioni.

6.- In via preliminare deve essere rigettata l'eccezione d'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa dell'INPS, costituito in giudizio, per contraddittorietà della motivazione, poiché il rimettente, da un lato affermerebbe l'incidenza della disposizione censurata sulla materia dell'assistenza, introducendo un nuovo requisito negativo per l'insorgenza del diritto alla percezione dell'assegno sociale, dall'altro riterrebbe irrilevante tale requisito.

6.1.- Il giudice *a quo*, infatti, riconosce alla disposizione impugnata la natura di nuovo requisito ostativo al mantenimento della provvidenza economica, ma ritiene tale previsione - se applicata indistintamente e senza poter tener conto di specifiche situazioni personali dei soggetti interessati, specie quelli in stato di detenzione domiciliare - idonea a determinare una violazione dell'art. 38 Cost.

Non si ravvisano, pertanto, elementi di contraddittorietà nella motivazione dell'ordinanza di rimessione.

7.- Parimenti non fondate sono le eccezioni d'inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio e rappresentato per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato - tra l'altro formulate in stretta correlazione con le argomentazioni di merito - in quanto non sarebbe stata valutata la possibilità per il condannato di scontare la detenzione domiciliare in un istituto pubblico ex art. 47-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), né verrebbe indicato dal rimettente il quantum della pena residua da scontare.

7.1.- Da una parte, infatti, la possibilità di scontare la detenzione domiciliare in istituti pubblici non rileva nel giudizio *a quo*. Tale previsione legislativa, al più, potrebbe costituire motivo di non fondatezza delle questioni e non d'inammissibilità delle stesse.

Dall'altra parte, il fatto che l'ordinanza di rimessione non indichi la parte residua della pena da scontare non risulta rilevante, potendosi comunque desumere che il condannato si trova in regime di detenzione domiciliare e, dunque, in una modalità di espiazione della pena incompatibile, ai sensi della disposizione censurata, con l'erogazione dell'assegno sociale.



8.- Nel merito le questioni sono fondate.

8.1.- Al fine di poter meglio inquadrare la natura del provvedimento di revoca di cui alla disposizione censurata, risulta opportuno ricostruire la disciplina complessivamente prevista dall'art. 2, commi da 58 a 61, della legge n. 92 del 2012.

8.1.1.- Il comma 58 dispone che, nel pronunciare condanna per taluni reati di particolare allarme sociale - quali i reati di associazione terroristica, attentato per finalità terroristiche o di eversione, sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione, associazione di stampo mafioso, scambio elettorale, strage e delitti commessi per agevolare le associazioni di stampo mafioso - il giudice applichi, in sentenza, la sanzione accessoria della revoca di una serie determinata di prestazioni assistenziali, ossia l'indennità di disoccupazione, l'assegno sociale, la pensione sociale e la pensione per gli invalidi civili.

Il comma 59 stabilisce che l'erogazione di tali provvidenze possa essere ripristinata, a domanda dell'interessato e ove ne sussistano i presupposti previsti dalla normativa di riferimento, una volta espiata la pena.

Il comma 60 impone l'obbligo di tempestiva comunicazione all'ente previdenziale competente dei provvedimenti adottati ai sensi del comma 58, ai fini della loro immediata esecuzione.

Il comma 61, oggetto di censura, infine, prevede che, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge n. 92 del 2012, il Ministro della giustizia, d'intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, trasmetta agli enti titolari dei relativi rapporti l'elenco dei soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato per i reati di cui al comma 58, ai fini della revoca, con effetto non retroattivo, delle prestazioni previste dal medesimo comma 58, primo periodo.

8.1.2.- L'intervento del legislatore crea, in tal modo, uno "statuto d'indegnità" per la percezione di determinate provvidenze pubbliche da parte di chi sia risultato colpevole di peculiari delitti, secondo un'impostazione rinvenibile anche in altre disposizioni legislative, tra le quali, ad esempio, quelle sul reddito di cittadinanza previste dal decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, in legge 28 marzo 2019, n. 26), già oggetto d'esame da parte di questa Corte (sentenze n. 126 del 2021 e n. 122 del 2020).

La devoluzione dei risparmi di spesa al Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura e agli interventi in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, inoltre, pare configurare l'intervento legislativo anche quale concorso al finanziamento di tale fondo, considerato il progressivo depauperamento dello stesso (come ricordato dall'atto di costituzione dell'INPS).

8.2.- Ciò precisato, l'art. 38, primo comma, Cost. prevede che ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale, configurando così un dovere di solidarietà economica e sociale in capo allo Stato e alla comunità complessivamente intesa.

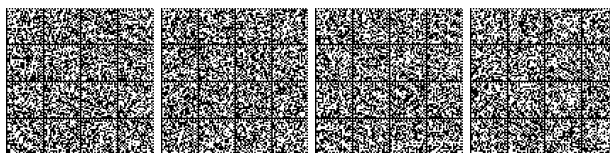
Sin dalle sue più risalenti pronunce, questa Corte ha sottolineato che il primo comma dell'art. 38 Cost. configura un dovere di solidarietà, che deve informare la normativa della pubblica assistenza e beneficenza a favore di chi versi in condizioni di indigenza per inabilità allo svolgimento di una attività remunerativa, prescindendosi da precorse qualità e situazioni personali e da servizi resi allo Stato. Il secondo comma, invece, anch'esso ispirato a criteri di solidarietà sociale, ma con speciale riguardo ai lavoratori, impone che in caso di eventi, i quali incidono sfavorevolmente sulla loro attività lavorativa, siano a essi assicurate provvidenze atte a garantire la soddisfazione delle esigenze di vita (tra le tante, sentenze n. 22 del 1969 e n. 27 del 1965).

8.2.1.- Il dovere di cui al primo comma si esprime attraverso specifiche misure di assistenza economica, basate principalmente sullo stato di bisogno del beneficiario.

Tra queste rientra senz'altro l'assegno sociale, oggetto del giudizio *a quo*, di cui all'art. 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare).

Si tratta di una provvidenza che ha sostituito la pensione sociale, erogata a soggetti con età superiore a 65 anni (dal 1° gennaio 2019 superiore a 67 anni), in possesso di un reddito al di sotto delle soglie stabilite annualmente dalla legge. Tale prestazione assistenziale è volta a far fronte a un particolare stato di bisogno derivante dall'indigenza, risultando invece altre prestazioni sociali - quali, ad esempio, l'assistenza sanitaria o l'indennità di accompagnamento - preordinate a soccorrere lo stato di bisogno derivante da grave invalidità o non autosufficienza (sentenze n. 12 del 2019 e n. 400 del 1999).

Proprio l'erogazione al solo scopo di far fronte allo stato di bisogno evidenzia la natura meramente assistenziale dell'assegno sociale, che pertanto si differenzia da altre provvidenze, motivate anche da ulteriori finalità, come il già ricordato reddito di cittadinanza, che non ha natura meramente assistenziale, ma anche di reinserimento lavorativo e per tali ragioni legato a più stringenti requisiti, obblighi e condizioni (sentenza n. 126 del 2021).



8.2.2.- Vero è che il legislatore può legittimamente circoscrivere la platea dei beneficiari delle stesse prestazioni sociali, purché le sue scelte rispettino rigorosamente il canone di ragionevolezza; trattandosi di provvidenze a tutela di soggetti fragili, infatti, le eventuali limitazioni all'accesso devono esprimere un'esigenza chiara e razionale, senza determinare discriminazioni (sentenze n. 50 del 2019, n. 166 del 2018, n. 133 del 2013 e n. 432 del 2005).

La possibilità di modulare la disciplina delle misure assistenziali, pertanto, non può pregiudicare quelle prestazioni che si configurano come misure di sostegno indispensabili per una vita dignitosa, come la pensione d'inabilità civile, diretta al sostentamento della persona, nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili e alla tutela di bisogni primari della persona, al fine di garantire un minimo vitale di sussistenza a presidio del nucleo essenziale e indefettibile del diritto al mantenimento, garantito a ogni cittadino inabile al lavoro (sentenza n. 152 del 2020). Così anche per le provvidenze destinate al soddisfacimento di bisogni primari e volte alla garanzia per la stessa sopravvivenza, come l'indennità di comunicazione o quella di accompagnamento, nonché la pensione per i ciechi o per i sordi, la cui attribuzione comporta il coinvolgimento di una serie di principi, tutti di rilievo costituzionale (tra cui l'art. 2 Cost.) (si vedano le sentenze n. 230 e n. 22 del 2015, n. 40 del 2013 e n. 187 del 2010).

Per la percezione dell'assegno sociale, questa Corte ha ritenuto ammissibile la fissazione di specifiche condizioni, quale il possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo dell'Unione europea, condizione esclusa, invece, per le prestazioni sopra indicate (sentenza n. 50 del 2019). Si trattava però di condizioni non irragionevoli in quanto espressive della necessità per lo straniero extra-comunitario di comprovare, ai fini dell'accesso a una provvidenza non legata allo stato di salute, un inserimento stabile nella nostra società.

8.3.- Ciò premesso, la revoca dei trattamenti assistenziali di cui alla disposizione oggetto di censura - ivi inclusa la specifica provvidenza in discussione nel giudizio *a quo* - può concretamente comportare il rischio che il condannato ammesso a scontare la pena in regime di detenzione domiciliare o in altro regime alternativo alla detenzione in carcere, poiché non a carico dell'istituto carcerario, non disponga di sufficienti mezzi per la propria sussistenza.

8.3.1.- Lo "statuto d'indegnità" definito dal legislatore pone in pericolo, in tal modo, la stessa sopravvivenza dignitosa del condannato, privandolo del minimo vitale, in violazione dei principi costituzionali (artt. 2, 3 e 38 Cost.), su cui si fonda il diritto all'assistenza.

È pur vero che i condannati per i reati di cui all'art. 2, comma 58, della legge n. 92 del 2012 hanno gravemente violato il patto di solidarietà sociale che è alla base della convivenza civile. Tuttavia, attiene a questa stessa convivenza civile che ad essi siano comunque assicurati i mezzi necessari per vivere.

Ciò non accade qualora la revoca riguardi il condannato ammesso a scontare la pena in regime alternativo al carcere, che deve quindi sopportare le spese per il proprio mantenimento, le quali, ove egli sia privo di mezzi adeguati, potrebbero essere garantite solo dalle ricordate provvidenze pubbliche.

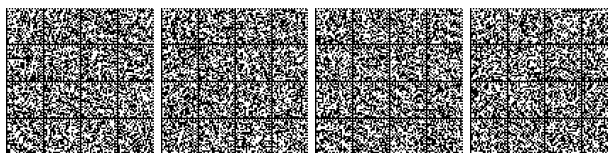
8.3.2.- Proprio tale diversità di effetti della revoca delle prestazioni sociali su chi si trova in stato di detenzione domiciliare (o in altra forma alternativa di espiazione della pena) rispetto a chi è detenuto in carcere determina una violazione anche dell'art. 3 Cost., trattando allo stesso modo situazioni soggettive del tutto differenti.

Tener conto di tale diversità di situazioni, anzi, risulta presumibilmente coerente con la stessa volontà dell'intervento legislativo, che ha stabilito l'incompatibilità tra determinate provvidenze pubbliche e l'essere stati condannati in via definitiva per reati giudicati particolarmente gravi. È ben possibile, infatti, che per tali reati il legislatore abbia pensato alla sola detenzione in carcere come regime di espiazione della pena, senza quindi prevedere deroghe allorché ricorrano peculiari situazioni, legate all'età avanzata del condannato, alla presenza di precarie condizioni di salute, nonché, per particolari reati quali quelli di cui al giudizio *a quo*, anche alla collaborazione con la giustizia.

Risulta così violato lo stesso principio di ragionevolezza, perché l'ordinamento valuta un soggetto meritevole di accedere forme alternative di detenzione, ma lo priva poi dei mezzi per vivere, ottenibili, in virtù dello stato di bisogno, solo dalle prestazioni assistenziali.

8.4.- Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, della legge n. 92 del 2012, nella parte in cui - richiamando il comma 58, primo periodo - prevede la revoca delle prestazioni, comunque denominate in base alla legislazione vigente, quali l'indennità di disoccupazione, l'assegno sociale, la pensione sociale e la pensione per gli invalidi civili, nei confronti di coloro che scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere.

8.5.- Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dalla declaratoria d'illegittimità costituzionale del comma 61 dell'art. 2 della legge n. 92 del 2012 consegue, negli stessi limiti, anche quella del comma 58 del medesimo articolo, ove si prevede, a regime, la revoca delle ricordate prestazioni assistenziali con la sentenza di condanna per i reati previsti dalla stessa disposizione.



L'illegittimità della revoca, infatti, deriva dal pregiudizio al diritto all'assistenza per chi necessita dei mezzi per sopravvivere, che deve essere comunque garantito a ciascun individuo, pur se colpevole di determinati reati. Pregiudizio che resta il medesimo anche quando la revoca venga disposta dalla sentenza di condanna per i reati commessi successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 92 del 2012, ossia nella fattispecie di cui al comma 58.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), nella parte in cui prevede la revoca delle prestazioni, comunque denominate in base alla legislazione vigente, quali l'indennità di disoccupazione, l'assegno sociale, la pensione sociale e la pensione per gli invalidi civili, nei confronti di coloro che scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 58, della legge n. 92 del 2012, nella parte in cui prevede la revoca delle prestazioni, comunque denominate in base alla legislazione vigente, quali l'indennità di disoccupazione, l'assegno sociale, la pensione sociale e la pensione per gli invalidi civili, nei confronti di coloro che scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, della legge n. 92 del 2012, sollevate dal Tribunale ordinario di Fermo, sezione lavoro, in riferimento agli artt. 3, 25 e 38 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 maggio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 2 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 138

Sentenza 26 maggio - 6 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Esercizio venatorio da appostamento temporaneo - Mantenimento sul fondo altrui del materiale usato per la sua costruzione, salvo che il proprietario o il conduttore manifestino espressamente il proprio dissenso - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Misure di salvaguardia in ambito venatorio nelle zone di protezione speciale (ZPS) - Esercizio dell'attività venatoria nel mese di gennaio per due giornate settimanali a scelta del cacciatore - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.

Paesaggio - Norme della Regione Liguria - Terreni sottoposti a vincolo per scopi idrogeologici - ampliamento dell'elenco degli interventi esclusi dai procedimenti di autorizzazione richiesti - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa e regolamentare riservata allo Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché del principio di tutela del paesaggio - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

- Legge della Regione Liguria 19 maggio 2020, n. 9, artt. 2, comma 1, 6 e 9.
- Costituzione, artt. 9, 97, 117, commi secondo, lettere l), m) e s), e sesto.

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, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, 6 e 9 della legge della Regione Liguria 19 maggio 2020, n. 9 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24-29 luglio 2020, depositato in cancelleria il 31 luglio 2020 ed iscritto al n. 65 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 25 maggio 2021 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Aurelio Domenico Masuelli per la Regione Liguria, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 26 maggio 2021.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 24-29 luglio 2020 e depositato il 31 luglio 2020 (reg. ric. n. 65 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, in riferimento agli artt. 9, 97, 117, commi secondo, lettere *l*), *m*) ed *s*), e sesto, della Costituzione, gli artt. 2, comma 1, 6 e 9 della legge della Regione Liguria 19 maggio 2020, n. 9 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale).

1.1.- L'art. 2, comma 1, della legge reg. Liguria n. 9 del 2020 ha modificato l'art. 29, comma 13, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio) ai sensi del quale «[a]nche gli appostamenti realizzati con il consenso del proprietario o conduttore del fondo, costituiti da attrezzature smontabili o da ripari di fortuna che non comportino modificazione del sito, ivi compresi i cosiddetti “palchi” per la caccia in forma tradizionale al colombaccio, sono considerati temporanei. Il cacciatore deve rimuovere il materiale usato per la costruzione dell'appostamento al venir meno del consenso del proprietario o conduttore del fondo», aggiungendo nella parte finale un ulteriore periodo, ai sensi del quale «[i]l consenso si intende validamente accordato nel caso in cui non esiste un formale diniego».

La disposizione impugnata è ritenuta dal Presidente del Consiglio dei ministri lesiva della competenza legislativa riservata allo Stato nella materia «ordinamento civile» dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto, consentendo ai cacciatori di mantenere sul fondo altrui il materiale utilizzato per la costruzione dell'appostamento temporaneo se il titolare del terreno non manifesta formalmente il suo diniego, inciderebbe sulle facoltà dominicali garantite dall'art. 832 del codice civile.

1.2.- L'art. 6 della legge reg. Liguria n. 9 del 2020 ha modificato l'art. 35, comma 4, della legge della Regione Liguria 22 gennaio 1999, n. 4 (Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico), ampliando l'elenco delle opere «[n]on [...] soggett[e] ad alcun titolo abilitativo» contemplate dalla detta disposizione.

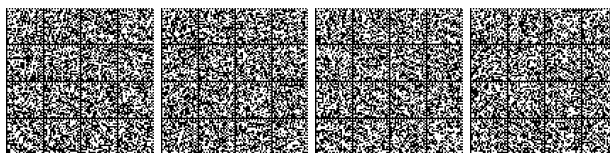
Il ricorrente ritiene che la norma impugnata consentirebbe, in relazione agli interventi previsti, di prescindere anche dall'autorizzazione paesaggistica, ponendosi così in contrasto con gli artt. 142, 146 e 149 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e con quanto stabilito dal decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), con la conseguente violazione della competenza legislativa e regolamentare riservata allo Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» dall'art. 117, commi secondo, lettera *s*), e sesto, Cost.

La disposizione impugnata, inoltre, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, prescindendo dall'autorizzazione paesaggistica, determinerebbe l'abbassamento dei livelli di tutela del paesaggio e inciderebbe sulla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», così violando anche gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

1.3.- Con l'art. 9 della legge reg. Liguria n. 9 del 2020 il legislatore ligure ha modificato il testo della lettera *a*) del comma 1 dell'art. 7 della legge della Regione Liguria 31 ottobre 2006, n. 35 (Attuazione dell'articolo 9 della Direttiva Comunitaria 79/409 del 2 aprile 1979 sulla conservazione degli uccelli selvatici. Misure di salvaguardia per le Zone di protezione speciale), stabilendo che, durante il mese di gennaio, nelle zone di protezione speciale (ZPS) l'esercizio della caccia da appostamento fisso e temporaneo e in forma vagante, nonché la caccia agli ungulati, possa svolgersi «per due giornate settimanali a scelta del cacciatore».

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la norma impugnata si ponga in contrasto sia con l'art. 5, comma 1, lettera *a*), del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (attualmente, Ministro della transizione ecologica) 17 ottobre 2007, recante «Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS)», che vieta nelle zone di protezione speciale (ZPS) l'«esercizio dell'attività venatoria nel mese di gennaio, con l'eccezione della caccia da appostamento fisso e temporaneo e in forma vagante per due giornate, prefissate dal calendario venatorio, alla settimana, nonché con l'eccezione della caccia agli ungulati», sia con l'art. 18, commi 2 e 4, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) che disciplina il procedimento con cui le Regioni possono modificare il calendario venatorio.

Ad avviso del ricorrente, infatti, l'aver attribuito ai cacciatori la scelta delle giornate in cui l'attività venatoria può essere esercitata, nel mese di gennaio, nelle zone di protezione speciale (ZPS) rappresenterebbe non solo una palese violazione del criterio posto in materia dall'art. 5, comma 1, lettera *a*), con il d.m. 17 ottobre 2007, ma anche una modifica indiretta e surrettizia, al di fuori delle forme consentite dalla legge, al calendario venatorio previsto dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992, con la conseguente violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e del principio del buon andamento dell'amministrazione posto dall'art. 97 Cost.



2.- Con atto depositato il 4 settembre 2020, la Regione Liguria si è costituita in giudizio, chiedendo che si dichiarino l'inammissibilità o la non fondatezza delle questioni di costituzionalità promosse con il ricorso.

2.1.- La Regione sostiene, in primo luogo, l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Liguria n. 9 del 2020, sulla base dell'assunto che la disposizione impugnata non si riferirebbe al consenso del proprietario o conduttore del fondo necessario ai fini dell'installazione degli appostamenti temporanei per la caccia, incidendo esclusivamente sul consenso del titolare del terreno il cui venir meno determina l'obbligo del cacciatore di procedere alla rimozione dei materiali utilizzati per la realizzazione degli appostamenti temporanei.

In altri termini, ad avviso della difesa regionale, la norma impugnata, presumendo la permanenza del consenso in assenza di un atto di formale diniego del proprietario, non inciderebbe sulle facoltà dominicali attribuite dall'art. 832 cod. civ., senza pertanto violare in alcun modo la competenza legislativa riservata allo Stato nella materia «ordinamento civile» dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

2.2.- In relazione alle censure rivolte dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti dell'art. 6 della legge reg. Liguria n. 9 del 2020, la Regione ne sostiene l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza, rilevando, preliminarmente, «che la disciplina in argomento non è riferita alla materia della tutela del paesaggio».

La parte resistente evidenzia, in proposito, che l'art. 35 della legge reg. Liguria n. 4 del 1999 stabilisce, al comma 1, che «[n]ei terreni sottoposti a vincolo per scopi idrogeologici, ogni movimento di terreno nonché qualsiasi attività che comporti mutamento di destinazione ovvero trasformazione nell'uso dei boschi e dei terreni nudi e saldi è soggetta ad autorizzazione e subordinata alle modalità esecutive prescritte», prevedendo poi, al comma 2, che «[i]n deroga a quanto prescritto al comma 1, in caso di movimenti di terreno di modesta rilevanza» l'interessato possa essere ammesso ad una procedura abilitativa semplificata.

Così ricostruita la disciplina in cui si inserisce la norma impugnata, la Regione sostiene che quest'ultima, limitandosi semplicemente ad ampliare l'elenco degli interventi che il comma 4 dell'art. 35 della legge reg. Liguria n. 4 del 1999 esonera totalmente dalle autorizzazioni richieste ai fini della tutela dell'assetto idrogeologico dei terreni, non inciderebbe, sotto alcun profilo, sulla normativa statale di tutela del paesaggio, senza pertanto violare, come invece ritenuto dal ricorrente, gli artt. 9, 117, commi secondo, lettere m) ed s), e sesto, Cost.

2.3.- Con riferimento al terzo motivo di ricorso, avente ad oggetto l'art. 9 della legge reg. Liguria n. 9 del 2020, la difesa regionale contesta che la norma impugnata, consentendo, nel mese di gennaio, l'effettuazione nelle zone di protezione speciale (ZPS) di due giornate di caccia settimanali a scelta del cacciatore, si ponga realmente in contrasto con quanto stabilito dall'art. 5, comma 1, lettera a), del d.m. 17 ottobre 2007, determinando altresì una surrettizia modifica del calendario venatorio in violazione dell'art. 18, commi 2 e 4, della legge n. 157 del 1992.

Ciò in quanto le giornate di caccia settimanali assegnate a ciascun cacciatore, anche se non prefissate dal calendario venatorio, rimarrebbero, comunque, soltanto due, senza quindi determinare un effettivo abbassamento del livello di tutela assicurato dalla disciplina statale. La possibilità, inoltre, di svolgere l'attività venatoria in un arco temporale più ampio consentirebbe, inoltre, ad avviso della Regione Liguria, di ridurre la pressione sul territorio.

Per queste ragioni, ad avviso della parte resistente, la questione di costituzionalità promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri dovrebbe, anche in questo caso, ritenersi non fondata, sia sotto il profilo della ritenuta violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sia sotto quello della paventata lesione del principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

3.- Nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza pubblica le parti hanno ribadito le argomentazioni già illustrate negli atti di causa, insistendo per l'accoglimento delle conclusioni ivi rispettivamente formulate.

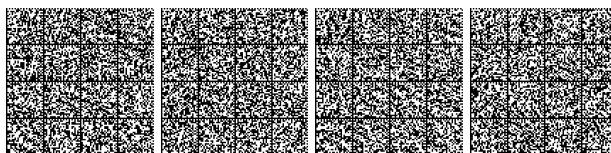
Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 65 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 9, 97, 117, commi secondo, lettere l), m) ed s), e sesto, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, 6 e 9 della legge della Regione Liguria 19 maggio 2020, n. 9 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale).

1.1.- La Regione Liguria si è costituita in giudizio chiedendo che si dichiarino l'inammissibilità o la non fondatezza delle questioni di costituzionalità promosse con il ricorso.

1.2.- Le disposizioni impugnate hanno differenti oggetti e sono censurate in riferimento a diversi parametri costituzionali. Si procede pertanto all'esame separato delle singole questioni proposte.

2.- In primo luogo, è impugnato l'art. 2, comma 1, della legge reg. Liguria n. 9 del 2020 che ha aggiunto, nella parte finale dell'art. 29, comma 13, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), un ulteriore periodo ai sensi del quale «[i]l consenso si intende validamente accordato nel caso in cui non esiste un formale diniego». La disposizione impugnata è ritenuta



dal ricorrente in contrasto con la riserva di competenza legislativa allo Stato in materia di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. in quanto, consentendo ai cacciatori di mantenere - se il proprietario non manifesta espressamente il suo dissenso - sul fondo altrui il materiale utilizzato per la costruzione degli appostamenti temporanei, inciderebbe sulle facoltà dominicali garantite dall'art. 832 del codice civile.

2.1.- La questione è fondata.

2.2.- Questa Corte ha più volte affermato che la disciplina del diritto di proprietà attiene alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (*ex plurimis*, sentenza n. 228 del 2016) e che «l'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire sul territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati. Il limite dell'ordinamento civile, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione (*ex plurimis*: sentenze n. 123 del 2010, n. 295 e n. 160 del 2009, n. 326 e n. 51 del 2008)» (così sentenza n. 131 del 2013).

Nel caso in esame, l'art. 2, comma 1, della legge reg. Liguria n. 9 del 2020, nell'aggiungere nella parte finale dell'art. 29, comma 13, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994 un ulteriore periodo, introduce una presunzione di consenso del proprietario del fondo al mantenimento su di esso del materiale usato per la costruzione degli appostamenti temporanei, che eccede i limiti del legittimo intervento del legislatore regionale, invadendo la competenza riservata allo Stato nella materia «ordinamento civile». La norma impugnata comprime, infatti, le facoltà assicurate dal codice civile al proprietario del terreno, presumendo il suo consenso a mantenere su di esso i materiali utilizzati per l'installazione degli appostamenti temporanei, e, inoltre, impone a questo uno specifico onere formale nell'espressione del diniego, così derogando al principio generale della libertà delle forme di manifestazione della volontà negoziale stabilito dall'ordinamento civile.

Ora, mentre il consenso del proprietario o del conduttore del fondo all'installazione degli appostamenti temporanei potrebbe essere manifestato senza alcun onere di forma e, quindi, anche oralmente (*ex multis*, Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, sezione prima, sentenza 30 aprile 2015, n. 428), il diniego al mantenimento dei materiali utilizzati per la costruzione di tali appostamenti richiederebbe, ai sensi della disposizione impugnata, un atto formale.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Liguria n. 9 del 2020.

3.- La seconda questione promossa dal ricorrente concerne l'art. 6 della legge reg. Liguria n. 9 del 2020, che ha ampliato l'elenco delle opere «[n]on [...] soggett[e] ad alcun titolo abilitativo» contemplate dall'art. 35, comma 4, della legge della Regione Liguria 22 gennaio 1999, n. 4 (Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico).

La norma impugnata, ad avviso del ricorrente, si pone in contrasto con gli artt. 142, 146 e 149 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e con le previsioni del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), invadendo la competenza legislativa e regolamentare riservata allo Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» dall'art. 117, commi secondo, lettera *s*), e sesto, Cost.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato la disposizione impugnata violerebbe, inoltre, anche l'art. 9 Cost., determinando la diminuzione del livello di tutela del paesaggio, e l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. che riserva allo Stato la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

3.1.- Preliminarmente, deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità avanzata dalla Regione Liguria, secondo cui la norma impugnata dovrebbe essere ricondotta non alle materie indicate dal ricorrente, ma alla difesa del suolo, riconducibile alla materia di legislazione concorrente «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

3.2.- Questa Corte ha ripetutamente evidenziato che le attività relative alla difesa del suolo e, in particolare, quelle relative alla salvaguardia per i rischi derivanti da dissesto idrogeologico, debbono essere ricondotte alla materia della tutela dell'ambiente, di esclusiva competenza statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 109 del 2011; n. 341 del 2010; n. 254, n. 246 e n. 232 del 2009), per cui l'eccezione di inammissibilità proposta dalla Regione Liguria - che investe peraltro un profilo di merito - deve essere rigettata.

3.3.- Nel merito la questione di legittimità costituzionale non risulta fondata in riferimento ad alcuno dei parametri evocati dal ricorrente, nei limiti e nei termini che seguono.

3.4.- Questa Corte ha già avuto modo di chiarire che «[s]petta alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente» (sentenza n. 246 del 2017) e che «la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle Regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica» (sentenza n. 189 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 238 del 2013, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008).



La competenza esclusiva statale risponde, infatti, ad «ineludibili esigenze di tutela e sarebbe vanificata dall'intervento di una normativa regionale che sancisse in via indiscriminata [...] l'irrelevanza paesaggistica di determinate opere, così sostituendosi all'apprezzamento che compete alla legislazione statale» (sentenza n. 246 del 2017).

3.5.- Nel caso in esame va, tuttavia, rilevato che la disposizione impugnata si limita ad ampliare l'elenco degli interventi che l'art. 35, comma 4, della legge reg. Liguria n. 4 del 1999 eccettua dai procedimenti di autorizzazione richiesti, ai fini della specifica tutela dell'assetto idrogeologico del territorio, per ogni attività che comporti «mutamento di destinazione ovvero trasformazione nell'uso dei boschi e dei terreni nudi e saldi» (così art. 35, comma 1, della legge reg. Liguria n. 4 del 1999).

Pertanto, l'esenzione da ogni titolo abilitativo disposta con riferimento a tali opere deve essere intesa con esclusivo riferimento ai procedimenti di autorizzazione in materia idrogeologica, in considerazione della collocazione sistematica della norma, inserita in una legge, peraltro anteriore alla stessa entrata in vigore del decreto legislativo n. 42 del 2004, che è esclusivamente dedicata alla tutela dell'assetto idrogeologico del territorio; inoltre, lo stesso tenore letterale dell'art. 35, comma 4, della legge reg. Liguria n. 4 del 1999, facendo espressamente salvo «il limite volumetrico e l'altezza di scavo di cui al comma 3», evidenzia la stretta connessione tra la disciplina dettata dai diversi commi dell'art. 35 della legge reg. Liguria n. 4 del 1999.

La mancanza di un richiamo espresso nella disposizione impugnata (e nella legge regionale in cui si inserisce) alle previsioni del decreto legislativo n. 42 del 2004 deve, pertanto, essere interpretata non nel senso di una deroga, ancorché tacita, alla disciplina statale, ma nel ben diverso senso della integrazione delle tutele, per cui le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio troveranno integrale applicazione anche in questi casi, pur in assenza di uno specifico richiamo da parte della normativa regionale (*ex multis*, sentenze n. 258 del 2020, n. 251 del 2013 e n. 168 del 2010).

In particolare, tra le aree tutelate per il loro interesse paesaggistico, l'art. 142, comma 1, lettera g), del codice dei beni culturali e del paesaggio contempla anche «i territori coperti da foreste e da boschi» che la legge reg. Liguria n. 4 del 1999 e la disposizione impugnata si limitano, invece, a considerare sotto l'esclusivo profilo della tutela dell'assetto idrogeologico, senza quindi integrare in alcun modo le tipologie di interventi per i quali l'autorizzazione paesaggistica non è richiesta, che sono individuate esclusivamente dalla disciplina statale e, in particolare, dal d.P.R. n. 31 del 2017.

Così interpretata la norma impugnata, la questione di legittimità costituzionale promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, anche in relazione alla ritenuta ulteriore violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera m), Cost., deve ritenersi non fondata, non profilandosi alcun contrasto tra la disposizione impugnata così intesa e i parametri costituzionali richiamati dal ricorrente.

4.- La terza questione promossa dal ricorrente ha ad oggetto l'art. 9 della legge reg. Liguria n. 9 del 2020, con cui il legislatore ligure ha modificato l'art. 7, comma 1, lettera a), della legge della Regione Liguria 31 ottobre 2006, n. 35 (Attuazione dell'articolo 9 della Direttiva Comunitaria 79/409 del 2 aprile 1979 sulla conservazione degli uccelli selvatici. Misure di salvaguardia per le Zone di protezione speciale).

L'Avvocatura generale dello Stato ritiene che la norma impugnata, stabilendo che, durante il mese di gennaio, nelle zone di protezione speciale (ZPS) l'esercizio della caccia possa svolgersi «per due giornate settimanali a scelta del cacciatore», anziché «per due giornate, prefissate dal calendario venatorio, alla settimana», come invece previsto dall'art. 5, comma 1, lettera a), del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (attualmente, Ministro della transizione ecologica) 17 ottobre 2007, recante «Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS)», si ponga in contrasto con tale disposizione statale, oltre che con l'art. 18, commi 2 e 4, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che disciplina lo specifico procedimento con cui le Regioni possono modificare il calendario venatorio. Ne discenderebbe la violazione, sia della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che del principio del buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

4.1.- La questione è fondata.

4.2.- Secondo un costante orientamento di questa Corte, l'ambito di esercizio della potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di caccia incontra alcuni limiti, per effetto della normativa statale, quando la materia regionale si sovrappone, per naturale coincidenza, con ambiti afferenti ad interessi diversi che insistono su specifici aspetti del bene ambiente, così che le attribuzioni legislative delle Regioni non possono essere esercitate abbassando i livelli di tutela ambientale fissati dalla legislazione nazionale (*ex multis*, sentenze n. 74 del 2017 e n. 278 del 2012).

In particolare, con riferimento allo specifico ambito in cui si colloca la norma impugnata, va evidenziato che il 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), più volte modificato, ha previsto, all'art. 6 una specifica disciplina attuativa della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, relativa alla conservazione degli uccelli selvatici, già recepita con legge n. 157 del 1992, che ha attribuito poteri normativi ed amministrativi agli enti territoriali in ordine alle zone di protezione speciale (ZPS).



Successivamente, sempre nell'ottica legata all'attuazione delle citate direttive, l'art. 1, comma 1226, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», ha previsto che, al fine «di prevenire ulteriori procedure di infrazione, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano devono provvedere agli adempimenti previsti dagli articoli 4 e 6 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni, o al loro completamento, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base di criteri minimi uniformi definiti con apposito decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare».

Tali criteri minimi, dettati dal già richiamato d.m. 17 ottobre 2007, hanno carattere vincolante per le Regioni, in quanto espressione di livelli uniformi di protezione ambientale in attuazione delle citate direttive europee.

4.3.- In questa cornice normativa si inserisce il parametro interposto evocato dal ricorrente, vale a dire la disposizione di cui all'art. 5, comma 1, lettera a), del d.m. 17 ottobre 2007, che stabilisce il divieto dell'«esercizio dell'attività venatoria nel mese di gennaio, con l'eccezione della caccia da appostamento fisso e temporaneo e in forma vagante per due giornate, prefissate dal calendario venatorio, alla settimana, nonché con l'eccezione della caccia agli ungulati».

La disposizione impugnata, assegnando ai cacciatori la scelta, durante il mese di gennaio, delle due giornate a settimana in cui è consentita l'attività venatoria nelle ZPS si pone in palese contrasto con la richiamata disposizione, funzionale alle esigenze di tutela dell'ambiente e non derogabile dal legislatore regionale. Né, alla luce di quanto evidenziato, alcun rilievo potrebbe essere attribuito alle tesi difensive della Regione, imperniate sulla considerazione che le giornate di caccia assegnate a ciascun cacciatore durante la settimana rimarrebbero, comunque, due, e che l'attività venatoria, venendo svolta in un arco temporale più ampio, comporterebbe una minore pressione sul territorio.

È, infatti, di tutta evidenza che la funzione dell'art. 5, comma 1, lettera a), del d.m. 17 ottobre 2007 è proprio quella di assicurare, durante il mese di gennaio, il tendenziale silenzio venatorio nelle ZPS, con l'unica eccezione delle due giornate predefinite settimanalmente dal calendario venatorio, esigenza che verrebbe irrimediabilmente compromessa, ove consentisse, invece, ai cacciatori di svolgere l'attività venatoria in giornate da loro discrezionalmente scelte nell'arco temporale dell'intera settimana.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge reg. Liguria n. 9 del 2020, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Resta assorbita ogni ulteriore censura formulata con il ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Liguria 19 maggio 2020, n. 9 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge reg. Liguria n. 9 del 2020;

3) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Liguria n. 9 del 2020, promossa, in riferimento agli artt. 9, 117, commi secondo, lettere m) ed s), e sesto, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

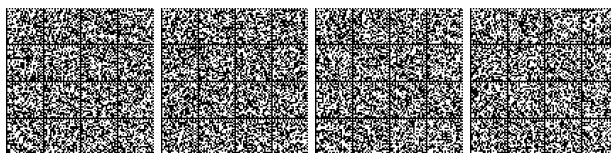
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 139

Sentenza 9 giugno - 6 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Proroga, a domanda, delle concessioni del demanio marittimo in essere al 31 dicembre 2018 fino al 31 dicembre 2033 - Estensione della durata degli atti concessori fino al termine del procedimento di proroga e, comunque, per un periodo massimo di un anno dalla data di entrata in vigore della legge regionale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 8, art. 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e).

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, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 8 (Misure urgenti per far fronte all'emergenza epidemiologica da COVID-19 in materia di demanio marittimo e idrico), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 16-23 luglio 2020, depositato in cancelleria il 23 luglio 2020, iscritto al n. 61 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2020.

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

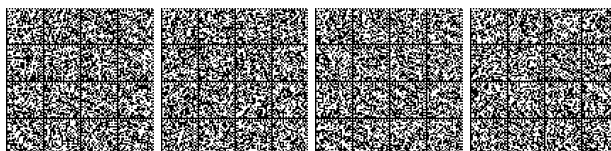
udito nell'udienza pubblica dell'8 giugno 2021 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

deliberato nella camera di consiglio del 9 giugno 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 16-23 luglio 2020 e depositato in cancelleria il 23 luglio 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 2 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 8 (Misure urgenti per far fronte all'emergenza epidemiologica da COVID-19 in materia di demanio marittimo e idrico), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.



1.1.- L'articolo impugnato prevede, al comma 1, che 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, in essere alla data del 31 dicembre 2018, con scadenza antecedente al 2033, sia estesa, a domanda dei concessionari, fino al 31 dicembre 2033. Il comma 2 prevede poi che la «durata degli atti concessori» sia prorogata fino al termine del procedimento di cui al comma 1, comunque, per un periodo massimo di un anno decorrente dalla data di entrata in vigore della legge regionale impugnata.

Rileva il ricorrente che la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è certamente titolare di una competenza statutaria in materia di ittica, pesca e turismo, ed è altresì titolare delle funzioni amministrative in materia di «demanio marittimo, lacuale e fluviale», quando l'utilizzazione abbia finalità turistico-ricreativa. Cionondimeno, la disciplina degli affidamenti delle concessioni su tali aree afferirebbe alla materia della tutela della concorrenza, di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La disciplina impugnata, estendendo a ulteriori concessioni demaniali marittime la proroga *ex lege* disposta dall'art. 1, commi 682 e 683, 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), inciderebbe sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero estrinsecarsi delle iniziative imprenditoriali, invadendo così la competenza esclusiva dello Stato in materia, appunto, di tutela della concorrenza.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile, e comunque infondato nel merito.

2.1.- Ad avviso della difesa regionale, il ricorso sarebbe anzitutto inammissibile, non avendo il ricorrente assolto l'onere di spiegare perché alla Regione ad autonomia speciale dovrebbe essere applicato il Titolo V della Costituzione e non lo statuto speciale.

2.2.- Nel merito, il ricorso sarebbe comunque infondato.

In via generale, le concessioni demaniali marittime rientrerebbero infatti in diversi ambiti materiali, molti dei quali di competenza regionale. La disciplina impugnata, in particolare, sarebbe intervenuta nella materia delle concessioni «con finalità turistico ricreativa e sportiva, diportistica e attività cantieristiche connesse, nonché con finalità di acquacoltura sia in mare che in laguna», già disciplinate da tre leggi della Regione Friuli-Venezia Giulia cui lo stesso art. 2 impugnato rinvia. Tali leggi regionali, d'altra parte, già regolerebbero la durata delle relative concessioni, senza essere mai state oggetto - con l'eccezione della sola legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 aprile 2017, n. 10 (Disposizioni in materia di demanio marittimo regionale, demanio ferroviario e demanio stradale regionale, nonché modifiche alle leggi regionali 17/2009, 28/2002 e 22/2006), scrutinata dalla sentenza n. 109 del 2018 - di censure da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

L'art. 2 ora impugnato, dal canto suo, si limiterebbe a meglio precisare e a dare attuazione alle previsioni della legge statale, dettate per far fronte all'emergenza determinata dalla pandemia in corso, peraltro nel pieno rispetto del diritto dell'Unione europea e dei principi di imparzialità, trasparenza e pubblicità, da essa espressamente richiamati.

3.- In prossimità dell'udienza, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha depositato memoria, con la quale ha anzitutto rilevato di avere impugnato innanzi a questa Corte, nelle more del presente giudizio, l'art. 100 del decreto-legge 4 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, che estende ad ulteriori concessioni demaniali la proroga *ex lege* stabilita dall'art. 1, commi 682 e 683, della legge n. 145 del 2018.

Ribadita poi l'eccezione di inammissibilità dell'impugnazione per non avere il ricorrente chiarito le ragioni dell'applicabilità del Titolo V della Costituzione in luogo delle norme statutarie, la difesa regionale eccepisce altresì l'inammissibilità e, comunque, l'improcedibilità dell'impugnazione con specifico riferimento al comma 2 dell'art. 2 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2020, dal momento che l'art. 11, comma 4, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2020, n. 25 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2021-2023), entrato in vigore nelle more del presente giudizio, estende sino al 31 dicembre 2021 la «proroga tecnica» prevista dall'art. 2, comma 2, della legge regionale ora impugnata, sicché l'eventuale accoglimento del presente ricorso lascerebbe comunque inalterato l'effetto della nuova disciplina, non impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Nel merito, ribaditi gli argomenti già svolti nell'atto di costituzione, la difesa regionale osserva che la censura statale assumerebbe toni paradossali, dal momento che con la disciplina contestata la Regione avrebbe addirittura esteso, in materie di competenza regionale, la disciplina prevista in via generale dello Stato per far fronte all'emergenza sanitaria in corso.



D'altra parte, la disciplina impugnata garantirebbe a ben guardare in misura più ampia la concorrenza rispetto alla stessa disciplina statale. A differenza di quest'ultima, che disporrebbe una mera proroga *ex lege* sino al 2033 delle concessioni in scadenza, la legge regionale qui all'esame subordinerebbe tale proroga alla domanda dei concessionari, in presenza della quale si avvierebbe un procedimento di affidamento imperniato sui principi di trasparenza, pubblicità e concorrenza, che prevedrebbe in particolare - ai sensi dell'art. 7 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2017 - la pubblicazione delle domande e la possibilità per chiunque di presentare osservazioni, opposizioni o istanze concorrenti entro i venti giorni successivi. Tale procedimento sarebbe stato puntualmente rispettato dall'amministrazione regionale dopo l'entrata in vigore della disciplina impugnata, essendo state pubblicate ormai un centinaio di domande di rinnovo, come da prospetto riepilogativo prodotto in allegato alla memoria. In almeno un caso, poi, vi sarebbe stata altresì un'istanza di concessione concorrente. Ciò che dimostrerebbe che «la disciplina regionale non restringe (ma - anzi - amplia) il “libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali” e, in ultima analisi, tutela adeguatamente (addirittura più della disciplina statale) la concorrenza».

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 2 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 8 (Misure urgenti per far fronte all'emergenza epidemiologica da COVID-19 in materia di demanio marittimo e idrico), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione.

1.1.- L'articolo impugnato, rubricato «Modifica della durata delle concessioni del demanio marittimo», dispone al comma 1 che, «[a]ttesa 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'articolo 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 da tre leggi regionali richiamate e «in essere alla data del 31 dicembre 2018, con scadenza antecedente al 2033», sia «estesa fino alla data del 31 dicembre 2033 a domanda dei concessionari».

Il comma 2 prevede poi che «[l]a 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 legge regionale medesima.

1.2.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 2 impugnato, prevedendo una proroga sino al 2033 delle concessioni menzionate, eccederebbe le competenze statutarie, incidendo nella materia - riservata alla legislazione statale - della tutela della concorrenza.

2.- Il ricorso è ammissibile.

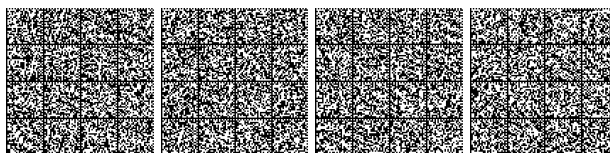
2.1.- La difesa regionale ha eccepito invero l'inammissibilità del ricorso, dal momento che il Presidente del Consiglio dei ministri non avrebbe spiegato perché dovrebbero trovare applicazione, nella specie, le norme del Titolo V della Costituzione e non, invece, le pertinenti norme dello statuto speciale.

L'eccezione, tuttavia, non è fondata.

Il ricorso riconosce, infatti, che la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è titolare di competenze legislative primarie in materia di ittica, pesca e turismo, nonché delle competenze amministrative sul demanio marittimo, lacuale e fluviale; ma osserva che il censurato art. 2 - introducendo una proroga delle concessioni in essere sino al 2033 e, in tal modo, non consentendo di organizzare procedure di selezione per l'accesso di nuovi operatori - limita la concorrenza tra imprese, incidendo così in una materia riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale.

Nella prospettiva del ricorrente, dunque, l'afferenza della disciplina censurata alla materia della tutela concorrenza vale a escludere che la Regione possa rivendicare qualsiasi propria competenza statutaria, la quale pacificamente non comprende la materia in questione (*ex multis*, sentenze n. 153 e n. 119 del 2019 e n. 109 del 2018, tutte con specifico riferimento alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia).

2.2.- Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la difesa regionale ha altresì eccepito l'inammissibilità o, comunque, l'improcedibilità dell'impugnazione relativa al comma 2 impugnato. Osserva la difesa regionale che l'art. 11, comma 4, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2020, n. 25 (Legge collegata alla



manovra di bilancio 2021-2023), entrato in vigore nelle more del presente giudizio, estende sino al 31 dicembre 2021 la «proroga tecnica» prevista dall'art. 2, comma 2, della legge regionale ora impugnata; di talché l'eventuale accoglimento del ricorso con riferimento al comma 2 lascerebbe comunque inalterata la proroga disposta da tale *ius superveniens*, non impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Nemmeno tale eccezione è fondata.

È assorbente in proposito il rilievo che il comma 2 dell'art. 2 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2020 - che prevede una proroga «tecnica» delle concessioni in essere sino al termine del procedimento di rinnovo previsto dal comma 1 - è disposizione meramente ancillare rispetto al medesimo comma 1: di talché, nell'ipotesi in cui solo quest'ultimo venisse dichiarato costituzionalmente illegittimo, il comma 2 resterebbe comunque privo di autonoma portata normativa.

3.- Nel merito, il ricorso è fondato.

3.1.- Non v'è dubbio che, come giustamente osserva la difesa regionale, la disciplina delle concessioni demaniali interseca numerosi ambiti materiali di competenza legislativa primaria della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia; ma è altrettanto pacifico, nella giurisprudenza di questa Corte, che discipline regionali le quali dispongano proroghe o rinnovi automatici delle concessioni demaniali in essere incidono sulla materia, di competenza esclusiva statale, della tutela della concorrenza, ostacolando l'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato di riferimento (sentenze n. 10 del 2021, n. 1 del 2019, n. 171 del 2013 e n. 213 del 2011).

3.2.- L'invasione della competenza statale non è esclusa nemmeno nell'ipotesi in cui la legislazione regionale si limiti - come accade nella specie - a riprodurre, nella sostanza, una disciplina già prevista dalla legislazione statale, e in particolare dall'art. 1, commi 682 e 683, della legge n. 145 del 2018 e successive modificazioni. Infatti, qualsiasi disciplina che comporti una restrizione al libero accesso nel mercato di altri operatori, come certamente accade quando si stabiliscano proroghe dei rapporti concessori in corso, è riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., alla legislazione statale, restando invece precluso qualsiasi intervento della legislazione regionale in questa materia.

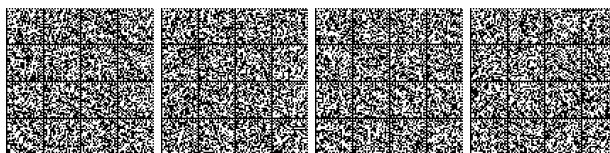
3.3.- Né persuade l'argomento della difesa regionale secondo cui la disciplina in questa sede impugnata non introdurrebbe, in realtà, una proroga *ex lege* delle concessioni esistenti, bensì una procedura che consentirebbe la mera estensione della durata di tali concessioni su domanda degli interessati, in esito a un procedimento trasparente ed eventualmente comparativo, nel caso di presentazione di istanze concorrenti relative alla medesima concessione. Ciò che garantirebbe, ad avviso della Regione resistente, un livello di tutela della concorrenza più elevato di quello garantito oggi dalla legislazione statale, che prevede invece una generalizzata proroga - appunto - *ex lege*, di quindici anni e quindi sino al 2033, delle concessioni demaniali marittime.

Il tenore dell'art. 2, comma 1, impugnato, tuttavia, non supporta una simile ricostruzione. Esso si limita infatti a stabilire che, in presenza di domanda del titolare, la durata delle concessioni ivi indicate, in essere alla data del 31 dicembre 2018 e con scadenza antecedente al 2033, «è estesa fino alla data del 31 dicembre 2033»: senza alcun richiamo a procedure comparative che potrebbero essere innescate da domande di concessione concorrenti, e senza alcun espresso rinvio - in particolare - al procedimento disciplinato dalla legge regionale n. 10 del 2017, che secondo la difesa regionale troverebbe applicazione in questa ipotesi.

Tale conclusione non può essere revocata in dubbio dai documenti prodotti in giudizio dalla difesa regionale, che attestano l'avvenuta pubblicazione di un centinaio di domande di estensione della durata delle relative concessioni ai sensi della disciplina all'esame e la presentazione - in almeno un caso - di una domanda di concessione concorrente, senza che sia noto, peraltro, quale esito abbia avuto tale istanza. Ai fini della valutazione della legittimità costituzionale dell'art. 2 impugnato questa Corte non può, infatti, che muovere dal suo dato letterale, che subordina univocamente l'effetto di «estensione» sino al 2033 della durata delle concessioni esistenti alla data di entrata in vigore della legge regionale alla sola condizione della domanda dell'interessato, e appare pertanto atteggiarsi quale *lex specialis* rispetto ad ogni altra normativa - inclusa la legge regionale n. 10 del 2017 - che disciplina il procedimento di affidamento delle concessioni demaniali in parola.

Tanto basta a configurare l'effetto di «estensione» al 2033 della durata delle concessioni come una sostanziale proroga delle concessioni esistenti, eccedente per le ragioni anzidette la competenza legislativa regionale.

3.4.- Da ciò discende l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2020, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 8 (Misure urgenti per far fronte all'emergenza epidemiologica da COVID-19 in materia di demanio marittimo e idrico).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210139

N. 140

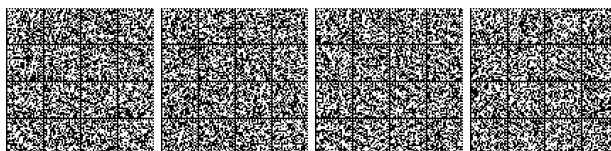
Sentenza 25 maggio - 6 luglio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 nel settore della giustizia - Sospensione del termine di prescrizione anche per fatti commessi prima del 9 marzo 2020 - Denunciata violazione del divieto di retroattività della norma penale sfavorevole - Manifesta infondatezza della questione.

Processo penale - Misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 nel settore della giustizia - Sospensione del termine di prescrizione anche per fatti commessi prima del 9 marzo 2020 - Termine massimo fissato in base alle misure organizzative adottate dal capo dell'ufficio giudiziario, comunque non oltre il 30 giugno 2020 - Violazione del principio di legalità della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, art. 83, commi 4 e 9.
- Costituzione, artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7.



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, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 83, commi 4 e 9, 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, promossi complessivamente dal Tribunale ordinario di Paola con ordinanza del 16 luglio 2020, dal Tribunale ordinario di Spoleto con ordinanza del 27 maggio 2020, dal Tribunale ordinario di Roma con ordinanza del 18 giugno 2020 e dal Tribunale ordinario di Crotone con ordinanza del 19 giugno 2020, ordinanze iscritte, rispettivamente, ai numeri 133, 152, 159 e 165 del registro ordinanze 2020 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 40, 45, 47 e 49 prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti l'atto di costituzione di P. G., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 25 maggio 2021 e nella camera di consiglio del 26 maggio 2021 (anticipata al giorno precedente) il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Franco Rossi Galante e Paola Boccardi per P. G. e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 25 maggio 2021.

Ritenuto in fatto

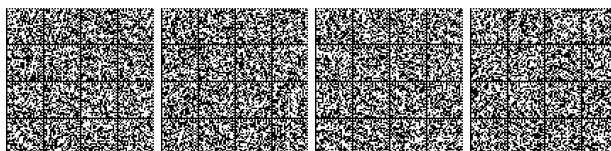
1.- Con ordinanza del 16 luglio 2020, iscritta al r.o. n. 133 del 2020, il Tribunale ordinario di Paola ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo 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, commi 4 e 9, 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.

Il rimettente censura innanzi tutto l'art. 83, comma 4, del d.l. citato, nella parte in cui prevede che il corso della prescrizione dei reati commessi prima del 9 marzo 2020 rimanga sospeso, per un periodo di tempo pari a quello in cui sono sospesi i termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti penali.

Censura, altresì, l'art. 83, comma 9, del d.l. n. 18 del 2020, nella parte in cui prevede che il corso della prescrizione dei reati commessi prima del 9 marzo 2020 rimanga sospeso per un periodo di tempo pari a quello in cui il procedimento è rinviato sulla base delle misure organizzative adottate dai capi degli uffici giudiziari ai sensi del precedente comma 7, e, in ogni caso, non oltre il 30 giugno 2020.

Il giudice *a quo* riferisce di procedere nei confronti di P. G., R. M. G., G. M., R. A. R. e C. F., imputati del delitto di cui agli artt. 113 e 589 del codice penale consumatosi il 19 maggio 2012 in danno di V. G., nell'esercizio della professione medica.

In via preliminare, il rimettente rileva che la disciplina prevista ai commi 1 e 2 dell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, ruota attorno a un duplice asse: da una parte, la necessità di sospendere tutte le attività processuali allo scopo di ridurre al minimo le forme di contatto personale che favoriscono il propagarsi dell'epidemia; dall'altra, l'esigenza di neutralizzare ogni effetto negativo che il massivo differimento delle attività processuali disposto al comma 1 avrebbe potuto dispiagare sulla tutela dei diritti per effetto del potenziale decorso dei termini processuali.



In particolare, il comma 4 del citato art. 83 prevede che «[n]ei procedimenti penali in cui opera la sospensione dei termini ai sensi del comma 2» è altresì sospeso, «per lo stesso periodo, il corso della prescrizione». Con tale norma il legislatore ha istituito uno stretto legame tra la sospensione dei termini processuali e la sospensione del corso della prescrizione, ancorando quest'ultima alla prima, sia per quel che concerne i presupposti applicativi, sia per quel che riguarda l'estensione temporale.

Pertanto, laddove siano sospesi i termini per il compimento di qualsiasi attività processuale, è parimenti sospeso il corso della prescrizione, per un periodo di tempo, sempre fisso e prestabilito, che intercorre tra il 9 marzo e l'11 maggio 2020, pari a complessivi sessantaquattro giorni.

A tale sospensione deve poi essere aggiunta quella prevista dall'art. 83, comma 9, del d.l. n. 18 del 2020. Tale disposizione, parimenti censurata dal giudice rimettente, prevede che nei procedimenti penali il corso della prescrizione rimane sospeso per il tempo in cui il procedimento è rinviato ai sensi del comma 7, lettera g), dello stesso articolo, e, in ogni caso, non oltre un termine massimo, originariamente individuato nel 30 giugno 2020, poi differito al 31 luglio 2020, ed, infine, nuovamente fissato al 30 giugno 2020, per effetto dell'abrogazione della disposizione che tale differimento aveva previsto (legge 25 giugno 2020, n. 70, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, recante 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»).

In particolare, il suddetto comma 7, lettera g), indica, tra le misure organizzative adottabili dai capi degli uffici giudiziari, per contrastare l'emergenza epidemiologica per il periodo dal 12 maggio al 30 giugno 2020, la previsione del rinvio delle udienze a data successiva al 30 giugno 2020 nei procedimenti civili e penali, con le eccezioni indicate al precedente comma 3.

Con riguardo alla non manifesta infondatezza, in riferimento all'art. 83, comma 4, del d.l. n. 18 del 2020, il rimettente ritiene di condividere - richiamandole testualmente - le argomentazioni espresse dal Tribunale ordinario di Crotone nell'ordinanza del 19 giugno 2020, iscritta al r.o. n. 165 del 2020, con cui è stata sollevata analoga questione di legittimità costituzionale.

Con riguardo, poi, alla questione di costituzionalità dell'art. 83, comma 9, del d.l. n. 18 del 2020, il rimettente richiama le considerazioni svolte relativamente all'art. 83, comma 4, del medesimo d.l., in merito alla violazione degli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 7 CEDU.

Con specifico riferimento alla violazione del parametro costituzionale dell'art. 3 Cost., afferma inoltre che la norma censurata determina disparità di trattamento sul territorio nazionale, conseguente all'adozione, soltanto eventuale, di misure organizzative volte al rinvio dei procedimenti da parte dei capi dei singoli uffici giudiziari; in tal modo la sospensione della prescrizione sarebbe rimessa alla discrezionalità degli stessi e dei giudici che debbano adeguarsi ai detti provvedimenti organizzativi.

1.2.- Con atto del 20 ottobre 2020, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto alla Corte di dichiarare le questioni non fondate.

In particolare, la difesa statale rileva che non appare censurabile la disposizione di cui all'art. 83, comma 4, del d.l. n. 18 del 2020, poiché è giustificata dal rinvio dei termini processuali e delle udienze che, a causa della pandemia da COVID-19, ha comportato la sostanziale paralisi di fatto dei procedimenti penali.

Si tratterebbe, infatti, di una causa di sospensione che è stata introdotta da una legge eccezionale e temporanea da applicarsi ai procedimenti penali in corso, forzatamente sospesi, e, in quanto tale, necessariamente con efficacia retroattiva.

La difesa dello Stato ritiene, altresì, infondato il dubbio di illegittimità costituzionale dell'art. 83, comma 9, del d.l. n. 18 del 2020, in quanto le disparità di trattamento, asseritamente derivanti dall'esercizio del potere di rinvio delle udienze riconosciuto ai capi degli uffici giudiziari dall'art. 83, comma 7, lettera g), del d.l. n. 18 del 2020, sono funzionali al perseguimento della finalità, della cui ragionevolezza non è lecito dubitare, di approntamento di uno strumento flessibile di controllo permanente circa la parziale ripresa, in condizioni di relativa sicurezza, delle attività processuali.

1.3.- Con atto depositato il 14 ottobre 2020, si è costituita in giudizio P. G., imputata nel giudizio principale, che ha chiesto a questa Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate.

Rileva che l'art. 83, comma 4, del d.l. n. 18 del 2020, introdotto nel contesto emergenziale, incide sul regime della prescrizione, modificandone la disciplina retroattivamente, in quanto si introduce un'ipotesi di sua sospensione (ex se pregiudizievole per l'imputato) ulteriore per fatti commessi anche prima dell'entrata in vigore della norma, in contrasto, attesa la natura sostanziale della prescrizione, con il principio di legalità e, nello specifico, di quello dell'irretroattività della legge penale, garantito dall'art. 25, secondo comma, Cost. e dall'art. 7 CEDU.



Quanto alla questione relativa al comma 9 dello stesso art. 83, nell'atto di costituzione si afferma che tale disposizione presenta profili di illegittimità costituzionale analoghi e anche ulteriori rispetto a quelli argomentati con riferimento al precedente comma 4, non essendo la fattispecie riconducibile all'art. 159 cod. pen. perché non sarebbe ravvisabile alcuna ipotesi di sospensione del processo prevista dalla legge, ma solo un discrezionale rinvio d'ufficio del processo.

La norma, inoltre, mostrerebbe ulteriori aspetti critici per la irragionevole ed illogica discrezionalità lasciata ai singoli capi degli uffici giudiziari ed ai singoli giudici circa la possibilità di rinviare d'ufficio le udienze con sospensione della prescrizione addirittura fino al 30 giugno 2020.

La norma censurata, oltre ad incidere retroattivamente sul regime della prescrizione, affida ai capi degli uffici giudiziari e, poi, ai singoli giudici, la possibilità di rinviare, arbitrariamente e in maniera disomogenea sia su base nazionale, sia nell'ambito del medesimo ufficio giudiziario, per ragioni meramente organizzative, le udienze, con contestuale sospensione del decorso del termine di prescrizione.

Con memoria depositata in data 9 aprile 2021, la difesa di P. G., in considerazione della intervenuta sentenza n. 278 del 2020 di questa Corte, insiste in particolare nell'affermare la fondatezza delle censure del giudice rimettente con riferimento al comma 9 dell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020.

2.- Con ordinanza del 27 maggio 2020, iscritta al r.o. n. 152 del 2020, il Tribunale ordinario di Spoleto ha sollevato, in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 CEDU, questioni di legittimità costituzionale, dell'art. 83, comma 4, del d.l. n. 18 del 2020, convertito nella legge n. 27 del 2020, come modificato dall'art. 36 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.

Le questioni di legittimità costituzionale sarebbero, pertanto, rilevanti poiché la nuova ipotesi di sospensione della prescrizione costituisce l'unico ostacolo, nel giudizio *a quo*, alla possibilità di emettere una sentenza di non doversi procedere ex art. 129 del codice di procedura penale, considerata l'assenza dei presupposti per l'emissione di una sentenza di immediato proscioglimento nel merito.

In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene il contrasto della disposizione censurata con gli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 CEDU.

La formulazione della disposizione è tale da dovere essere intesa nel senso che la sospensione operi per tutti i procedimenti penali pendenti e quindi anche per quelli, come quello in esame, che non hanno subito un rinvio d'ufficio, ai sensi del comma 1 dell'art. 83, o che hanno ad oggetto fatti di reato commessi anteriormente all'entrata in vigore del d.l. n. 18 del 2020.

Il rimettente, nel richiamare in particolare la sentenza n. 32 del 2020 di questa Corte, afferma che, in mancanza di una preesistente normativa, la nuova ipotesi di sospensione dei procedimenti e dei termini per il compimento di atti processuali, a differenza di quelle disciplinate dall'art. 159 cod. pen., non era prevedibile e quindi non può avere efficacia retroattiva in *malam partem*.

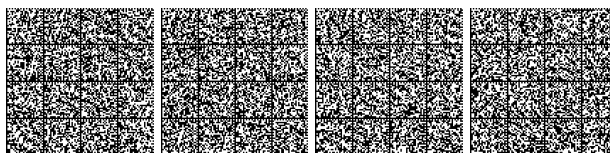
Sussiste quindi la violazione del principio di legalità, recato dal parametro interno al pari di quello convenzionale.

2.1.- Con atto depositato il 24 novembre 2020, è intervenuto nel presente giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale, chiedendo alla Corte di dichiarare la questione manifestamente infondata.

Dopo aver precisato che la disposizione censurata introduce una vera e propria sospensione dei procedimenti penali, atteso che in ciò si traduce la sospensione dei termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti civili e penali, la difesa statale afferma che non v'è dubbio, visto il tenore della previsione censurata, che la sospensione della prescrizione operi anche con riferimento ai reati commessi in data anteriore all'entrata in vigore del decreto-legge in parola.

La difesa statale osserva che non vi sono ragioni per escludere che la previsione legale della sospensione del procedimento, richiamata dall'art. 159 cod. pen., sia anche quella introdotta dopo la commissione del fatto, per far fronte a circostanze eccezionali e imprevedibili, tra cui l'emergenza sanitaria in corso, che impediscano forzatamente il regolare svolgimento dell'attività giudiziaria. E ciò non comporterebbe alcuna violazione del principio di cui all'art. 25, secondo comma, Cost.

La legge vigente al tempo del fatto, ossia l'art. 159 cod. pen., già prevedeva la possibilità di una sospensione del corso della prescrizione nell'eventualità in cui una disposizione di legge, come l'art. 83, comma 4, del d.l. n. 18 del 2020, stabilisse la sospensione del procedimento.



Infine, la circoscritta operatività dell'indicata sospensione ad un arco temporale ristretto deporrebbe per l'assoluta ragionevolezza e proporzionalità della disciplina.

3.- Con ordinanza del 18 giugno 2020, iscritta al r.o. n. 159 del 2020, il Tribunale ordinario di Roma 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, nonché del successivo comma 9 dello stesso art. 83, nella parte in cui prevede una causa di sospensione della prescrizione sulla base di un provvedimento giudiziario autorizzato da un provvedimento organizzativo del capo dell'ufficio giudiziario. Quest'ultima disposizione è stata anche censurata, in via subordinata, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza, in quanto ricollega la sospensione della prescrizione al mero provvedimento di rinvio, anziché alla sospensione del processo sino alla data di rinvio.

3.1.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* riferisce di procedere nei confronti di B. A. per il reato di cui all'art. 648 cod. pen., commesso il 30 marzo 2010 e che, in mancanza del periodo di sospensione introdotto dalla norma censurata, i termini massimi di prescrizione del reato sarebbero decorsi il 30 maggio 2020.

Il giudice rimettente rileva, tuttavia, che dal 9 marzo al 12 maggio 2020, il corso della prescrizione è stato sospeso ai sensi del comma 4 dell'art. 83 citato, e, inoltre, riferisce che in data 20 aprile 2020 il Presidente del Tribunale ha adottato il provvedimento organizzativo con il quale è stato altresì previsto il rinvio, oltre il 31 luglio 2020, di tutti i processi non rientranti tra quelli per i quali è stata ritenuta possibile la trattazione e con sospensione dei termini di prescrizione, ai sensi del comma 9 dello stesso art. 83, sino al 30 giugno 2020 (essendo venuta meno l'indicazione nel 31 luglio 2020 del *dies ad quem* della sospensione).

Pertanto, in virtù dell'applicazione delle due cause di sospensione della prescrizione (quella prevista dal comma 4 dell'art. 83 e quella contemplata dal successivo comma 9), il rimettente rileva che è preclusa una sentenza di non doversi procedere per estinzione del reato, che invece si imporrebbe in assenza di tali due disposizioni, della cui legittimità egli dubita.

Inoltre, il giudice *a quo* riferisce di non poter pervenire ad una pronuncia favorevole all'imputato sulla base delle evidenze processuali sinora emerse dall'istruttoria dibattimentale, di cui dà conto.

3.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente si sofferma sul principio di irretroattività delle norme penali di sfavore e della sua incidenza sull'istituto della prescrizione del reato.

Dopo aver precisato che la *ratio* dell'istituto è quella di stabilire un limite temporale massimo alla punibilità del reato, sì da assicurare al reo il cosiddetto diritto all'oblio, rileva che le norme che disciplinano i termini di prescrizione del reato rientrano nell'alveo del principio di legalità di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., che comporta la tassatività e la precisione della norma penale e la sua non retroattività in mala partem.

Il rimettente richiama, in particolare, l'orientamento della Corte EDU secondo cui l'istituto della prescrizione e le norme che ne regolano il funzionamento hanno natura processuale e come tali non sono soggette al principio di irretroattività della legge penale, mentre secondo il consolidato orientamento di questa Corte la prescrizione del reato, afferendo alla punibilità dello stesso, è istituto di diritto penale sostanziale, e pertanto soggetto all'inderogabile principio di irretroattività.

Inoltre, nel condividere la natura sostanziale della prescrizione, osserva che se, da un lato, non si può dubitare che la definizione in termini chiari ed inequivoci del tempo necessario perché il reato si estingua per prescrizione debba essere soggetta allo statuto di garanzia proprio della norma penale incriminatrice, d'altro canto l'istituto della sospensione della prescrizione è piuttosto correlato alle vicende del processo penale.

In particolare, il rimettente osserva - in riferimento alla seconda disposizione censurata (comma 9 dell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020) - che, dopo la previsione della sospensione di tutta l'attività giudiziaria prevista dall'art. 83, commi 1 e 2, il comma 6 del medesimo articolo ha previsto il potere-dovere dei capi degli uffici giudiziari di adottare misure organizzative, «anche relative alla trattazione degli affari», al fine di contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria per il periodo compreso tra il 12 maggio e il 30 giugno 2020 (essendo venuto meno il differimento al 31 luglio 2020).

Il successivo comma 7 ha espressamente previsto, tra le misure organizzative che devono essere adottate dai capi degli uffici giudiziari, la possibilità di prevedere il rinvio delle udienze, a data successiva al 30 giugno 2020, nei procedimenti civili e penali, con le eccezioni di cui al comma 3.

Al riguardo il giudice *a quo* osserva che la norma censurata (comma 9 dell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020) si pone in irrimediabile contrasto con i principi di riserva di legge, di tassatività e di determinatezza della norma penale nella misura in cui ancora la sospensione del corso della prescrizione ad una disposizione (eventuale) contenuta nei plurimi e differenziati provvedimenti organizzativi dei capi degli uffici giudiziari, sulla scorta dei quali il singolo giudice è legittimato a rinviare alcuni procedimenti oltre la data del 30 giugno 2020.



Il rimettente ritiene che la possibilità di trattazione in udienza di tutti i procedimenti già pendenti nell'arco temporale compreso tra il 12 maggio e il 30 giugno, ovvero l'individuazione della data di rinvio oltre il 30 giugno 2020, sono circostanze legate ad una serie di fattori contingenti al singolo ufficio giudiziario (quali le dimensioni degli uffici e il connesso carico di lavoro, la logistica dell'edilizia giudiziaria che possa più o meno consentire il rispetto delle norme di distanziamento sociale, il carico di ruolo del singolo ufficio giudicante, nonché la stessa differente manifestazione dell'epidemia da COVID-19 sul territorio nazionale), con inevitabile discrezionalità del singolo capo dell'ufficio giudiziario ovvero del singolo giudice: il provvedimento di rinvio del processo, ancorché legittimo, scontrerà pur sempre un inevitabile tasso di discrezionalità per la situazione particolare del singolo ufficio.

Tale differente trattamento, ad avviso del giudice *a quo*, se in astratto può sottrarsi alla censura di irragionevolezza, potendo ritenersi ragionevole una differente gestione dell'emergenza da parte dei singoli uffici giudiziari, in alcun modo può valere quale deroga al principio di tassatività e determinatezza della norma penale. Tale principio - secondo il giudice rimettente - sarebbe violato in quanto i processi da rinviare non sono previsti in modo preciso e tassativo per l'inevitabile incidenza di ragioni organizzative in relazione ai differenti uffici e al carico di ruolo del singolo magistrato giudicante.

Inoltre, la previsione della sospensione della prescrizione di cui al censurato comma 9 dell'art. 83, diversamente da quanto previsto dal precedente comma 4, non sarebbe peraltro neppure legata, almeno espressamente, ad alcuna ipotesi di sospensione del processo.

3.3.- Con atto depositato il 9 dicembre del 2020, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura, chiedendo a questa Corte di dichiarare le questioni non fondate.

In primo luogo, si evidenzia che le questioni debbano essere dichiarate non fondate essendo nel frattempo intervenuta la sentenza n. 278 del 2020 di questa Corte.

Per quanto concerne l'art. 83, comma 9, del d.l. n. 18 del 2020, l'interveniente richiama la sentenza della Corte di cassazione, sezione quinta penale, 14 settembre-9 novembre 2020, n. 31269, che ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale non solo del comma 4 dell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, ma anche del successivo comma 9. In particolare, la difesa statale osserva che il potere organizzativo dei capi degli uffici trova fondamento in una fonte primaria, che vi riconnette una sospensione del processo riconducibile alla norma generale prevista dall'art. 159, primo comma, cod. pen.

In altri termini, ad avviso della difesa statale, il comma 7, lettera g), dell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, ha rimesso ai capi degli uffici la ponderazione del grado di sicurezza per la salute pubblica, rispetto alla ripresa dell'attività giudiziaria e, in caso di perdurante rischio epidemiologico, ha previsto l'ultrattività del regime di rinvio dei procedimenti penali e della connessa sospensione della prescrizione, come prevista per la prima fase dal comma 4 del medesimo articolo. La sospensione della prescrizione censurata troverebbe la sua fonte nella legge e vede nel provvedimento dei dirigenti degli uffici la condizione per l'ulteriore estensione temporale degli istituti emergenziali.

4.- Con ordinanza del 19 giugno 2020, iscritta al n. 165 r.o. del 2020, il Tribunale ordinario di Crotone, ha sollevato, in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 CEDU, 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.

Il rimettente riferisce di procedere nei confronti di B. S. e P. G., imputati del delitto di cui agli artt. 56, 81, 110 e 629 cod. pen., commessi tra l'estate del 2010 e il novembre del 2011, e, in punto di rilevanza, afferma che il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale dell'indicato art. 83, comma 4.

In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* rileva che il legislatore ha previsto un'ipotesi di sospensione della prescrizione avente una particolare efficacia retroattiva, in quanto applicabile anche a tutti i fatti commessi prima della sua entrata in vigore.

Il rimettente, dopo essersi soffermato sulla natura sostanziale della prescrizione, ma in ogni caso riconoscendone una natura ibrida, per le vicende processuali connesse al suo decorso, rileva che questa causa di estinzione del reato e tutte le sue vicende debbano essere ricondotte nell'alveo applicativo del principio di legalità e, dunque, le modifiche in peius della disciplina della prescrizione possono essere applicate solo a fatti commessi successivamente all'entrata in vigore della disposizione censurata.

Ad avviso del rimettente, escludere il divieto di applicazione retroattiva dell'art. 83, comma 4, del d.l. n. 18 del 2020 potrebbe sembrare l'unica soluzione ragionevole per evitare di vanificare il lodevole intento del legislatore; ma per giungere a tale soluzione sarebbe necessario approdare ad una «processualizzazione» della sospensione dei termini di prescrizione, limitatamente alla norma censurata.



Ma l'impossibilità di individuare un parametro costituzionale di riferimento a fondamento dell'ipotizzata «processualizzazione» della sospensione dei termini di prescrizione renderebbe la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma, 4, del d.l. n. 18 del 2020, fondata in riferimento ai parametri sopra indicati.

4.1.- Con atto depositato in data 15 dicembre 2020, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura, concludendo per l'inammissibilità o l'infondatezza delle questioni, sulla base di argomentazioni già espresse con riferimento alle precedenti ordinanze di rimessione.

4.2.- Con ulteriore memoria del 3 maggio 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, nel ribadire le argomentazioni già precedentemente formulate, richiama, a sostegno delle ragioni di inammissibilità e di non fondatezza della questione, la sentenza n. 278 del 2020 di questa Corte, avente ad oggetto la disposizione censurata.

Considerato in diritto

1.- Con le ordinanze di rimessione indicate in epigrafe (r.o. n. 133, n. 152, n. 159 e n. 165 del 2020), i Tribunali ordinari di Paola, Spoleto, Roma e Crotone sollevano 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.

Le ordinanze iscritte al n. 133 e al n. 159 r.o. del 2020, inoltre, sollevano questioni di legittimità costituzionale anche nei confronti del comma 9 dello stesso art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, nella parte in cui prevede che il corso della prescrizione rimane sospeso per il tempo in cui il procedimento è rinviato ai sensi del comma 7, lettera g), del medesimo art. 83 del d.l. n.18 del 2020 e comunque non oltre il 30 giugno 2020.

1.2.- Tutte le ordinanze censurano l'art. 83, comma 4, del d. l. n. 18 del 2020, in riferimento alla 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, ad avviso dei rimettenti, preclude l'applicazione retroattiva delle norme che modificano in senso peggiorativo la disciplina della prescrizione del reato.

Inoltre, le ordinanze, ad eccezione di quella iscritta al n. 159 r.o. 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.

1.3.- Le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti dell'art. 83, comma 9, del d.l. n. 18 del 2020, sono prospettate, dall'ordinanza iscritta al n. 133 r.o. del 2020, in riferimento all'art. 3 Cost., per violazione del principio di ragionevolezza e di uguaglianza in quanto, secondo il rimettente, la sospensione del corso della prescrizione sarebbe conseguenza dell'adozione, da parte dei capi dei singoli uffici giudiziari, di misure organizzative, volte al rinvio dei procedimenti, soltanto eventuali e, quindi, sarebbe rimessa alla discrezionalità degli stessi.

Ad avviso del giudice *a quo*, inoltre, sussisterebbe il contrasto anche con gli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 CEDU, sotto il profilo della violazione del divieto di retroattività delle norme che modificano in senso peggiorativo la disciplina della prescrizione, perché la disposizione censurata prevede, anche per i fatti commessi prima del 9 marzo 2020, la sospensione del corso della prescrizione nei casi in cui il procedimento è rinviato ai sensi del comma 7, lettera g), dell'art. 83 del d. l. n. 18 del 2020.

1.4.- L'ordinanza iscritta al n. 159 r.o. del 2020 censura la medesima disposizione (art. 83, comma 9, del d. l. n. 18 del 2020) in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., non solo sotto il profilo della violazione del divieto di retroattività della norma penale sfavorevole, ma anche per la violazione del principio di legalità.

Secondo il giudice rimettente, la norma impugnata ancorerebbe la sospensione del corso della prescrizione ad una disposizione eventuale, contenuta nelle plurime e differenziate misure organizzative dei capi degli uffici giudiziari, sulla scorta delle quali il singolo giudice è legittimato a rinviare alcuni procedimenti oltre la data del 30 giugno 2020 (il differimento ulteriore al 31 luglio 2020 è venuto meno per abrogazione della norma che lo prevedeva).



In particolare, è denunciata la violazione dell'art. 25, secondo comma, Cost., in riferimento al principio di tassatività e determinatezza, in quanto la disposizione censurata introdurrebbe una causa di sospensione della prescrizione, riconnessa al rinvio delle udienze di cui all'art. 83, comma 7, lettera g), del d.l. n. 18 del 2020, senza una previsione precisa e tassativa dei processi da rinviare, stante l'inevitabile incidenza di ragioni organizzative differenti in base alle esigenze dei singoli uffici e in considerazione del carico del ruolo del singolo magistrato giudicante.

La medesima ordinanza inoltre prospetta anche la violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) in quanto la norma censurata ricollega la sospensione della prescrizione al mero provvedimento di rinvio, anziché alla sospensione del processo sino alla data di rinvio.

2.- Tutte le ordinanze sollevano questioni di legittimità costituzionale sostanzialmente analoghe e comunque strettamente connesse, sì da rendere opportuna la riunione dei giudizi per la loro decisione congiunta, alla quale non è di ostacolo la fissazione in un caso in udienza pubblica, negli altri casi in camera di consiglio.

3.- Le questioni sono state sollevate nell'ambito di procedimenti penali - aventi ad oggetto imputazioni per i delitti di cui rispettivamente agli artt. 113 e 589 cod. pen. (r.o. n. 133 del 2020), all'art. 658 cod. pen. (r.o. n. 152 del 2020), all'art. 648 cod. pen. (r.o. n. 159 del 2020) e agli artt. 81 e 629 cod. pen. (r.o. n. 165 del 2020) - pendenti nella fase del dibattimento, nei quali, qualora le disposizioni censurate fossero ritenute costituzionalmente illegittime, 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 la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, sollevate tutte in giudizi di primo grado, che vedono ormai pressoché esaurito l'intero termine massimo di prescrizione e quindi compromessa una risposta di giustizia in tempi compatibili con il canone della ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, Cost.).

4.- Va in primo luogo rilevato che le disposizioni censurate - sia il comma 4 dell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, sia il successivo comma 9 - appartengono all'articolata disciplina introdotta per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 con riguardo al settore della giustizia; disposizioni che, con particolare riferimento al procedimento penale, hanno entrambe previsto - ma sulla base di significativi differenti presupposti e secondo la scansione temporale di seguito indicata - una stasi dell'attività giudiziaria, salvo le eccezioni di cui si dirà più innanzi, stabilendo, altresì, la sospensione del corso della prescrizione dei reati, senza distinzione tra procedimenti aventi ad oggetto condotte consumate prima o dopo l'introduzione di tali norme.

Il censurato art. 83 è già stato scrutinato da questa Corte, limitatamente al suo comma 4, con la sentenza n. 278 del 2020, alla quale si farà ripetuto riferimento.

Le doglianze rivolte al successivo comma 9 della stessa disposizione presentano, invece, significativi elementi di novità.

5.- Vanno innanzi tutto esaminate le questioni di legittimità costituzionale che investono il comma 4 dell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, sollevate da tutte le ordinanze di rimessione; questioni che - come si è appena rilevato - recano censure analoghe a quelle già esaminate da questa Corte nella pronuncia sopra richiamata.

6.- Le questioni sollevate in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., sono manifestamente infondate.

Questa Corte ha già dichiarato non fondate le medesime questioni di costituzionalità, sollevate in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., sotto il profilo della violazione del divieto di retroattività della norma penale sfavorevole (sentenza n. 278 del 2020).

6.1.- In tale pronuncia ha posto in evidenza come la disciplina emergenziale, di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, abbia dato luogo - come puntualizzato dalla giurisprudenza di legittimità - ad un caso di sospensione del procedimento e del processo penale, in ragione dell'integrale sospensione dell'attività giurisdizionale nel periodo emergenziale, conseguente alla previsione sia del rinvio delle udienze, sia della sospensione dei termini processuali di qualsiasi atto del procedimento.

La Corte, quindi, ha ritenuto non fondata la denunciata violazione dell'art. 25, secondo comma, Cost., rilevando che la sospensione del processo, da cui consegue la sospensione della prescrizione, ai sensi dell'art. 83, comma 4, del d.l. n. 18 del 2020, è prevista «da una norma che impon[e] una "stasi" del giudizio basata su elementi certi ed oggettivi». Sicché la «riconducibilità della fattispecie in esame alla disciplina di cui all'art. 159, primo comma, cod. pen. esclude [...] che si sia in presenza di un intervento legislativo» in contrasto con il principio di irretroattività della norma penale sostanziale sfavorevole, sancito dall'evocato parametro.

Questa Corte ha, dunque, affermato che 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 di cui all'art. 159 cod. pen. - 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, infatti, certamente anteriore alle condotte penalmente rilevanti proprio perché contenuta nel codice penale del 1930 e ribadita dalla 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), che ha modificato, sostituendolo, il citato art. 159 cod. pen.

La riconducibilità della sospensione della prescrizione, di cui alla disposizione censurata, alla regola generale stabilita dall'art. 159 cod. pen. assicura, dunque, che al momento della commissione del fatto il suo autore ha potuto avere consapevolezza ex ante che, in caso di sospensione del procedimento o del processo in applicazione di una particolare disposizione di legge, anche il decorso del termine di prescrizione sarebbe stato sospeso.

6.2.- Tutte le ordinanze di rimessione non prospettano profili di censura che non siano già stati esaminati nella richiamata pronuncia n. 278 del 2020, sicché, in mancanza di argomentazioni nuove e diverse, le questioni sollevate in riferimento alla violazione del principio di retroattività (art. 25, secondo comma, Cost.) devono essere dichiarate manifestamente infondate.

7.- Anche le questioni prospettate nei confronti del medesimo comma 4 dell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, in riferimento alla violazione dell'art. 7 CEDU per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., sono analoghe a quelle già scrutinate - e ritenute inammissibili - da questa Corte nella richiamata pronuncia.

Esse sono, quindi, manifestamente inammissibili.

7.1.- Tutti i rimettenti, ad eccezione del Tribunale di Roma (r.o. n. 159 del 2020), hanno evocato - come parametro interposto in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. - l'art. 7 CEDU, che prevede che nessuno 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; né può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso.

I rimettenti richiamano la tesi della natura processuale dell'istituto della prescrizione accolta dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che implica una garanzia di portata meno estesa di quella affermata dal costante orientamento di questa Corte.

Deve al riguardo ribadirsi, in relazione al principio di legalità, che «gli stessi principi o analoghe previsioni si rinven[go]no 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 (ancora sentenza n. 25 del 2019).

Ma, sotto tale specifico profilo, i rimettenti, pur consapevoli della natura sostanziale che l'istituto della prescrizione riveste nell'ordinamento italiano, hanno ommesso di chiarire in quali termini il parametro convenzionale offrirebbe una protezione del principio di legalità maggiore di quella dell'art. 25, secondo comma, Cost., laddove invece 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 [...] ne afferma invece la natura sostanziale» (sentenza n. 278 del 2020).

Anzi, le ordinanze di rimessione evidenziano «l'impossibilità di individuare un parametro costituzionale di riferimento per l'orientamento della "processualizzazione" della sospensione dei termini di prescrizione» (r.o. n. 133 e r.o. n. 165 del 2020) e rimarcano che, con riferimento all'istituto della prescrizione, è il parametro nazionale ad avere un ambito di applicazione più ampio di quello convenzionale (r.o. n. 152 del 2020).

7.2.- Va pertanto dichiarata la manifesta inammissibilità delle questioni sollevate nei confronti dell'art. 83, comma 4, del d.l. n. 18 del 2020, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 CEDU.

8.- Si può ora passare all'esame delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti del comma 9 dell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020; disposizione questa che invece non è stata oggetto della sentenza n. 278 del 2020.

9.- Giova innanzi tutto richiamare brevemente il quadro normativo in cui si colloca la norma censurata, distinguendo una prima e una seconda fase di contrasto dell'emergenza epidemiologica.



9.1.- Il primo intervento legislativo concernente l'attività giurisdizionale posto in essere per rispondere all'emergenza determinata dall'epidemia da Covid-19 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 riguardato esclusivamente i procedimenti penali (e civili) 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).

Tale provvedimento aveva previsto - limitatamente ai territori indicati - la sospensione dei termini processuali 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).

È seguito 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, sull'intero territorio nazionale, il rinvio delle udienze e la sospensione dei termini per tutti i procedimenti (civili, penali, tributari e militari).

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

Contestualmente, al comma 2 dello stesso art. 1, si è prevista anche la sospensione dei termini per il compimento di qualsiasi atto dei detti procedimenti, fatti salvi quelli già richiamati.

È poi intervenuto il decreto-legge n. 18 del 2020, cui appartengono le norme censurate, e, prima che maturassero i termini di decadenza dei decreti-legge 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).

Come già sopra rilevato, l'art. 83, ai commi 1 e 2, del d.l. n. 18 del 2020, per quanto attiene ai processi penali, ha disposto in via generale e obbligatoria, salvo alcune eccezioni, 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.

Su tali disposizioni è, poi, intervenuto l'art. 36 del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 (Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali), convertito, con modificazioni, nella legge 5 giugno 2020, n. 40, che 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, fosse prorogato all'11 maggio 2020.

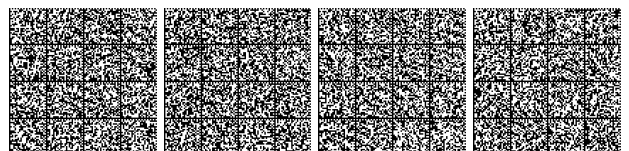
In relazione a tali fattispecie, la prima delle disposizioni oggetto di censura (il comma 4 dell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020) ha disposto la sospensione dei termini di prescrizione, oltre che dei termini di durata massima delle misure cautelari personali.

Per effetto, dunque, della proroga disposta dall'art. 36 del d.l. n. 23 del 2020, la sospensione dei termini prescizionali, di cui al comma 4 dell'art. 83, ha operato dal 9 marzo 2020 all'11 maggio 2020.

9.2.- Quanto alla seconda fase di contrasto dell'emergenza epidemiologica, deve rilevarsi che il d.l. n. 18 del 2020 ha confermato il potere dei capi degli uffici giudiziari - già previsto dal d.l. n. 11 del 2020 - di adottare misure organizzative connesse alle esigenze sanitarie, derivanti dall'epidemia in atto.

Si è con ciò consentita una graduale ripresa delle udienze penali (e anche civili), rimessa alla valutazione dei capi degli uffici giudiziari, funzionale al controllo della diffusione del contagio.

In particolare, l'art. 83, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020 - dando inizio a tale seconda fase successiva all'11 maggio 2020 e ferma la necessità di contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria - ha previsto, per il periodo compreso tra il 12 maggio e il 30 giugno 2020 che «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. Per gli uffici diversi dalla Corte suprema di cassazione e dalla Procura generale presso la Corte di cassazione, le misure sono adottate d'intesa con il Presidente della Corte d'appello e con il Procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello dei rispettivi distretti».

Tale disposizione, rimasta invariata nel suo contenuto sostanziale, è stata più volte modificata in relazione all'ambito temporale di esplicazione del potere da essa conferita ai capi degli uffici giudiziari.

La formulazione originaria prevedeva, infatti, che i capi degli uffici potessero adottare tali misure organizzative nel periodo compreso tra il 16 aprile e il 30 giugno 2020; tale periodo veniva sostituito, per effetto dell'art. 3, comma 1, lettere *b*) e *i*), del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28 (Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2020, n. 70, con quello compreso tra il 12 maggio ed il 31 luglio; l'art. 3, comma 1, lettera *i*) del d.l. n. 28 del 2020 disponeva, poi, che la data del 31 luglio sostituisse quella del 30 giugno, ovunque questa si trovasse indicata nell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020; successivamente, di seguito alla conversione del d.l. n. 28 del 2020, la lettera *i*) veniva soppressa e, con l'introduzione della lettera *b-bis*), il termine del 30 giugno veniva espressamente ripristinato.

Di seguito a tali modifiche normative il potere dei capi degli uffici giudiziari di adottare misure organizzative, di cui al comma 6 dell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, è rimasto riferito al periodo compreso tra il 12 maggio e il 30 giugno 2020.

Proprio per consentire la ripartenza dell'attività giudiziaria, nel rispetto della finalità di cui al comma 6 dell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, si è stabilito che i capi degli uffici giudiziari potessero adottare misure organizzative, come la limitazione dell'accesso del pubblico agli uffici giudiziari, restrizioni dell'orario di apertura al pubblico degli uffici, prevedendo anche la chiusura degli stessi (salvo che per servizi urgenti) e più in generale, la regolamentazione dell'accesso ai servizi, tramite una previa prenotazione, da effettuarsi anche con mezzi di comunicazione telefonica o telematica, in ogni caso predisponendo misure volte ad evitare forme di assembramento (art. 83, comma 7, lettere *a*, *b* e *c*, del d.l. n. 18 del 2020).

Ma accanto a tali misure generali, di carattere strettamente organizzativo-amministrativo, è stato conferito ai capi degli uffici giudiziari il potere di adottare provvedimenti riguardanti l'attività giudiziaria in senso stretto.

Si è, infatti, prevista l'adozione da parte loro di linee guida con carattere vincolante per la fissazione e la trattazione delle udienze.

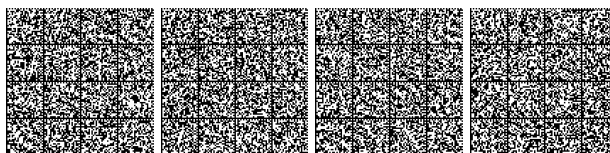
Segnatamente ai capi degli uffici giudiziari è stato conferito il potere di prevedere il rinvio delle udienze a data successiva al 30 giugno 2020, peraltro con alcune eccezioni. Sono stati esclusi i casi contemplati dal comma 3 dell'art. 83 citato, ossia quegli stessi procedimenti in relazione ai quali anche la sospensione *ex lege* di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 83 non trovava applicazione; quali, tra gli altri, i procedimenti a carico di persone detenute, quelli in cui erano applicate misure cautelari o di sicurezza o di prevenzione, nonché i procedimenti che presentavano carattere di urgenza per la necessità di assumere prove indifferibili.

Al di fuori di tali procedimenti, per assicurare l'attuazione delle misure dirette alla prevenzione del contagio, i capi degli uffici giudiziari - come accaduto in relazione ai procedimenti a quibus - alla luce delle specifiche esigenze sanitarie e organizzative dell'ufficio, valutate ai sensi del precedente comma 6 - hanno potuto prevedere il rinvio delle udienze a data successiva al 30 giugno 2020.

In tale evenienza, qualora il magistrato non avesse ritenuto di trattare il processo nel periodo 12 maggio-30 giugno 2020, la disposizione censurata ha stabilito che per il tempo in cui il procedimento è stato rinviato, e in ogni caso non oltre il 30 giugno 2020, è sospeso il decorso del termine di prescrizione. Tale è infatti il contenuto precettivo della disposizione censurata (art. 83, comma 9, del d.l. n. 18 del 2020): nei procedimenti penali il corso della prescrizione rimane sospeso per il tempo in cui il procedimento è rinviato ai sensi del comma 7, lettera *g*), e, in ogni caso, non oltre il 30 giugno 2020.

10.- Ciò premesso, deve, in primo luogo, essere dichiarata la manifesta inammissibilità della questione di costituzionalità sollevata dal Tribunale ordinario di Paola (r.o. n. 133 del 2020), in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 CEDU.

Il rimettente, a sostegno della sua censura di lesione del parametro convenzionale, ha replicato argomentazioni identiche a quelle svolte nei confronti del comma 4 dell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020 e, pertanto, non chiarendo, anche in questo caso, in quali termini tale parametro interposto offrirebbe una protezione del principio di legalità più estesa di quella dell'art. 25, secondo comma, Cost., vanno ribadite - anche con riferimento al comma 9 dello stesso art. 83 - le medesime ragioni di inammissibilità manifesta (vedi *supra*, punti 7. e seguenti).



11.- Nuova è invece la questione sollevata dal Tribunale di Roma (r.o. n. 159 del 2020), in riferimento al principio di legalità (art. 25, secondo comma, Cost.), sotto il profilo della denunciata sua violazione per insufficiente determinatezza della fattispecie legale dalla quale consegue la sospensione della durata del termine di prescrizione dei reati nel periodo dal 12 maggio al 30 giugno 2020.

La questione è fondata.

12.- Va ribadito che la concreta determinazione della durata del tempo di prescrizione dei reati appartiene alla discrezionalità del legislatore, censurabile solo in caso di manifesto difetto di ragionevolezza o proporzionalità.

È il legislatore che - secondo scelte di politica criminale legate alla gravità dei reati - valuta l'affievolimento progressivo dell'interesse della collettività alla punizione del comportamento penalmente illecito e determina quando il decorso del tempo, in riferimento ad ogni fattispecie di reato, ne comporti l'estinzione. Ossia stabilisce la «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» (sentenza n. 278 del 2020).

È questa l'intrinseca natura sostanziale della prescrizione che chiama in causa la garanzia del principio di legalità (art. 25, secondo comma, Cost.); principio questo che costituisce caposaldo del complessivo sistema punitivo - il cosiddetto “diritto sanzionatorio” - trovando esso applicazione alle fattispecie di reato (sentenza n. 25 del 2019) e alle sanzioni amministrative di carattere sostanzialmente punitivo (sentenza n. 5 del 2021).

Una persona accusata di un reato deve poter conoscere ex ante (ossia al momento della commissione del fatto), sia la fattispecie di reato, sia l'entità della pena con proiezione, entro certi limiti, anche alle modalità della sua espiazione in regime carcerario (sentenza n. 32 del 2020), sia la durata della prescrizione (art. 157 cod. pen.).

Ma la garanzia della natura sostanziale della prescrizione si estende anche alle possibili ricadute che sulla sua durata possono avere norme processuali.

Se da una parte per queste ultime trova, invece, applicazione di per sé, in quanto regola del processo, il diverso canone del *tempus regit actum*, dall'altra le conseguenze in termini di possibile allungamento della durata del termine di prescrizione sono attratte alla dimensione sostanziale, che connota tale istituto, e quindi al rispetto del principio di legalità: anch'esse devono essere previste dalla legge del *tempus commissi delicti*. Rileva, sotto questo profilo, soprattutto la disciplina della sospensione e dell'interruzione della prescrizione (artt. 159 e 160 cod. pen.).

Coniugando l'uno e l'altro aspetto, si ha che la garanzia del principio di legalità richiede che la persona incolpata di un reato deve poter avere previa consapevolezza della disciplina della prescrizione concernente sia la definizione della fattispecie legale, sia la sua «dimensione temporale»; quest'ultima risultante dalla (ben precisa) durata tabellare della prescrizione (art. 157 cod. pen.) e dalla (possibile) incidenza su di essa di regole processuali, quali quelle dell'interruzione e della sospensione (*amplius*, sentenza n. 278 del 2020). Ciò comporta - come già rilevato - non già l'esatta prevedibilità ex ante del *dies ad quem* in cui maturerà la prescrizione e il reato sarà estinto, stante l'applicazione solo eventuale di siffatte regole processuali con ricadute sostanziali sulla durata del termine di prescrizione, ma la predeterminazione per legge del termine entro il quale sarà possibile l'accertamento nel processo, con carattere di definitività, della responsabilità penale.

13.- Il rispetto del principio di legalità richiede, quindi, che la norma, la quale in ipotesi ampli la durata del termine di prescrizione (art. 157 cod. pen.), ovvero ne preveda il prolungamento come conseguenza dell'applicazione di una regola processuale, sia «sufficientemente determinata» (sentenza n. 278 del 2020), e, ove tale, sia anche non retroattiva (e pertanto applicabile solo a reati commessi successivamente alla data della sua entrata in vigore).

Con riferimento alla cosiddetta “regola Taricco” di derivazione europea, che significava il prolungamento, in alcuni casi, della durata del termine di prescrizione di reati tributari, dapprima la stessa Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza 5 dicembre 2017, in causa C-42/17, M. A. S. e M. B.) ha affermato che l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare la normativa interna in materia di prescrizione, sulla base di tale regola, viene meno quando ciò comporta una violazione del principio di legalità dei reati e delle pene, a causa dell'insufficiente determinatezza della legge applicabile oppure dell'applicazione retroattiva di una normativa che preveda un regime di punibilità più severo di quello vigente al momento della commissione del reato.

Successivamente questa Corte (sentenza n. 115 del 2018), proprio richiamando tale pronuncia, ha ritenuto assorbito il «deficit di determinatezza» che caratterizzava la “regola Taricco” «a causa della genericità dei concetti di “grave frode” e di “numero considerevole di casi”», intorno ai quali essa ruotava; e quindi ha concluso affermando, in via interpretativa, che «la violazione del principio di determinatezza in materia penale sbarrava la strada senza eccezioni all'ingresso della “regola Taricco” nel nostro ordinamento», e non già, soltanto, che essa non poteva avere efficacia retroattiva.



Parimenti si è affermato che «il tempo necessario per la prescrizione di un reato e le operazioni giuridiche da compiersi per calcolarlo devono essere il frutto dell'applicazione, da parte del giudice penale, di regole legali sufficientemente determinate» (ordinanza n. 24 del 2017).

Più recentemente, questa Corte, esaminando la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 4, del d.l. n. 18 del 2020, ha ribadito innanzi tutto che la fissazione della durata del tempo di prescrizione deve essere - come già ricordato - «sufficientemente determinata» (sentenza n. 278 del 2020). E tale è stata ritenuta la disposizione allora censurata che ha previsto la sospensione del termine di prescrizione in riferimento all'applicazione della regola processuale contenuta nella congiunta applicazione dei commi 1 e 2 dello stesso art. 83; i quali hanno disposto il rinvio d'ufficio di tutti i procedimenti penali (oltre che civili) a data successiva all'11 maggio 2020 e la sospensione del decorso di tutti i termini per il compimento di qualsiasi atto.

Tale generalizzata stasi processuale identifica, secondo la giurisprudenza di legittimità, una fattispecie legale - nella specie, integralmente legale - di sospensione del procedimento o del processo imposta da una particolare disposizione di legge.

Sicché, in quel caso, la Corte è passata ad esaminare la denunciata violazione del principio di non retroattività, parimenti contenuto nell'art. 25, secondo comma, Cost., ritenendola, nella specie, non sussistente - come già sopra ricordato - perché la sospensione del procedimento o del processo, recata dai primi due commi del censurato art. 83, poteva dirsi rientrare nella fattispecie di cui al primo comma dell'art. 159 cod. pen., costituendo così esplicitazione di una regola già contenuta in quest'ultima norma codicistica, come «causa generale di sospensione».

14.- Al contrario, con riguardo alla questione in esame - quella che investe il comma 9 dell'art. 83 - la valutazione del rispetto del principio di legalità sotto il profilo della sufficiente determinazione della fattispecie legale conduce ad una diversa conclusione, dovendo ritenersi che esso sia violato per le ragioni che si vengono ora ad esporre; conclusione questa che è assorbente sì da non richiedere che si debba procedere anche alla verifica del rispetto del canone di non retroattività della legge che in ipotesi prolunghi la durata del termine di prescrizione.

15.- La norma censurata (art. 83, comma 9, del d.l. n. 18 del 2020) prescrive che nei procedimenti penali il corso della prescrizione rimanga sospeso per il tempo in cui il procedimento è rinviato ai sensi del precedente comma 7, lettera g), e, in ogni caso, non oltre il 30 giugno 2020.

La formulazione testuale della norma è apparentemente simile a quella del comma 4 dello stesso art. 83, già scrutinato da questa Corte, ma in realtà vi è una radicale differenza.

Il comma 4 ancora la sospensione del termine di prescrizione a presupposti compiutamente definiti nei precedenti commi 1 e 2, talché - come si è già sottolineato - la fattispecie è sufficientemente determinata per legge.

Invece il comma 9 fa riferimento al precedente comma 7, lettera g), che contiene un rinvio alle «misure organizzative» che i capi degli uffici giudiziari - in ragione della generale previsione del comma 6 del medesimo art. 83 - sono facoltizzati ad adottare per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria; misure che - secondo la catalogazione contenuta nel comma 7 - possono consistere in una serie di prescrizioni riguardanti non solo l'accesso del pubblico agli uffici giudiziari, ma anche «l'adozione di linee guida vincolanti per la fissazione e la trattazione delle udienze» (lettera d) e «la previsione del rinvio delle udienze a data successiva al 30 giugno 2020 nei procedimenti civili e penali, con le eccezioni indicate al comma 3» (lettera g).

Quindi, in particolare, la previsione del rinvio delle udienze, cui si ricollega la sospensione del decorso della prescrizione, costituisce il contenuto possibile di una misura organizzativa che il capo dell'ufficio giudiziario può adottare ai sensi del comma 6 del medesimo art. 83; facoltà questa che solo genericamente è delimitata dalla legge quanto ai suoi presupposti e alle finalità da perseguire.

È sufficiente che il capo dell'ufficio giudiziario abbia di mira il contrasto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 per contenerne gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria e il contenuto delle misure organizzative può riguardare anche la trattazione degli affari giudiziari, se ciò è ritenuto necessario 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 contatti ravvicinati tra persone all'interno dell'ufficio giudiziario.

Il rinvio delle udienze - con il limite dei procedimenti indifferibili tassativamente elencati al comma 3 dell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020 - è disposto sulla base di «linee guida vincolanti» che il capo dell'ufficio giudiziario è facoltizzato ad adottare per la fissazione e per la trattazione delle udienze.



In tale quadro, questa normativa speciale e temporanea introduce sì una fattispecie di rilievo processuale, in quanto essa può comportare il rinvio delle udienze penali per alcuni processi e non per altri, secondo quanto prescritto nelle linee guida del capo dell'ufficio; ma da essa conseguono significativi effetti di natura sostanziale nella misura in cui il comma 9 dell'art. 83 dispone la sospensione del corso della prescrizione per il tempo in cui il processo è rinviato, non oltre comunque il 30 giugno 2020.

All'eventuale provvedimento generale del capo dell'ufficio, che risponde a esigenze organizzative legate all'andamento della pandemia, la norma censurata riconnette l'effetto in malam partem recato dalla previsione della sospensione del decorso del termine di prescrizione nel caso di rinvio del processo, determinando così un allungamento complessivo del termine entro il quale la fattispecie estintiva della punibilità si realizza.

Per la sua valenza sostanziale, pur mediata dalla regola processuale, tale previsione normativa ricade comunque nell'area di applicazione del principio di legalità, il quale richiede - come si è detto sopra - che essa, incidendo sulla punibilità del reato, sia determinata nei suoi elementi costitutivi sì da assicurare un sufficiente grado di conoscenza o di conoscibilità.

Invece, la misura organizzativa del dirigente dell'ufficio, cui consegue il censurato effetto in malam partem (per l'imputato) in caso di rinvio del processo, non trova nelle disposizioni di cui all'art. 83, commi 6, 7 e 9, del d.l. n. 18 del 2020 adeguata specificazione circa le condizioni e i limiti legittimanti l'adozione del provvedimento di rinvio, cui appunto consegue tale effetto sfavorevole sul piano della punibilità del reato in ragione dell'allungamento del termine di prescrizione.

Il presupposto, il contenuto e le finalità di tali misure organizzative, consistenti in linee guida vincolanti per la fissazione e la trattazione delle udienze, sono solo genericamente fissate dalla legge (art. 83, commi 6 e 7, del d.l. n. 18 del 2020). Inoltre, tale vincolo per il giudice del processo, chiamato poi a disporre, caso per caso, il rinvio sulla base di siffatte linee guida (e non già a richiesta della difesa dell'imputato), non è neppure assoluto, perché è sempre possibile che egli ritenga invece che il processo abbia carattere d'urgenza per la necessità di assumere prove indifferibili (art. 83, comma 3, lettera c), con l'effetto di rendere non operante la regola posta nelle linee guida del capo dell'ufficio.

16.- In sostanza, è solo al momento dell'adozione del provvedimento di rinvio del processo che si completa e si integra, caso per caso, la fattispecie legittimante il rinvio stesso: in tal modo la regola speciale finisce per avere un'imprevedibile variabilità in sostanza non dissimile da quella che avrebbe avuto il contenuto della "regola Taricco"; contenuto «deciso da un tribunale caso per caso, cosa che è senza dubbio vietata dal principio di separazione dei poteri di cui l'art. 25, secondo comma, Cost. declina una versione particolarmente rigida nella materia penale» (ordinanza n. 24 del 2017).

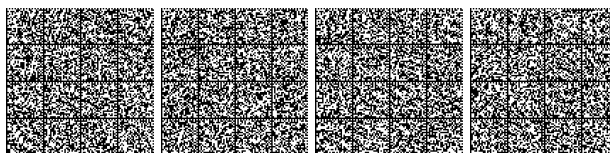
La fattispecie del rinvio del processo, prevista dalla disposizione censurata, è integrata completamente con il richiamo di provvedimenti privi di natura normativa, quali appunto sono le misure organizzative del capo dell'ufficio giudiziario e le sue linee guida per la fissazione e la trattazione delle udienze. Ciò non inficia certo la legittimità della previsione di tale richiamo come regola processuale, ma non soddisfa il canone della sufficiente determinatezza per legge della fattispecie da cui consegue l'effetto sostanziale dell'allungamento della durata del termine di prescrizione.

Né l'integrazione eteronoma della regola processuale che reca la sospensione del processo, prevista dalla norma censurata, può ricondursi al mero completamento della fattispecie legale, come in altre ipotesi previste dall'art. 159 cod. pen. Tali sono quelle per cui la sospensione della prescrizione opera rispettivamente nei casi di autorizzazione a procedere; di deferimento della questione ad altro giudizio; di sospensione del procedimento o del processo penale per ragioni di impedimento delle parti e dei difensori o su richiesta dell'imputato o del suo difensore; di sospensione del procedimento penale per assenza dell'imputato; o, infine, di rogatorie all'estero.

In tutte queste ipotesi il principio di legalità, sotto il profilo della sufficiente determinatezza della fattispecie, è rispettato perché la disciplina della sospensione del processo - e conseguentemente anche del corso della prescrizione - trova una descrizione chiara e precisa nella medesima disposizione che la prevede (art. 159 cod. pen.), oppure, ferma restando la riconducibilità alla disposizione codicistica, essa è integrata dal richiamo a una «particolare disposizione di legge».

Invece la norma attualmente censurata, nel prevedere una fattispecie di sospensione del termine di prescrizione, rinvia a una regola processuale, recante la sospensione del processo, il cui contenuto è definito integralmente dalle misure organizzative del capo dell'ufficio giudiziario, così esibendo un radicale deficit di determinatezza, per legge, della fattispecie, con conseguente lesione del principio di legalità limitatamente alla ricaduta di tale regola sul decorso della prescrizione.

17.- Pertanto - assorbite le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento, sia all'art. 3 Cost., sia allo stesso art. 25, secondo comma, Cost., sotto il profilo della irretroattività della legge penale sfavorevole - deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 83, comma 9, del d.l. n.18 del 2020, nella parte in cui prevede la sospensione del corso della prescrizione per il tempo in cui i procedimenti penali sono rinviati ai sensi del precedente comma 7, lettera g), e in ogni caso, non oltre il 30 giugno 2020.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 83, comma 9, 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 prevede la sospensione del corso della prescrizione per il tempo in cui i procedimenti penali sono rinviati ai sensi del precedente comma 7, lettera g), e in ogni caso, non oltre il 30 giugno 2020;

2) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 9, del d.l. n. 18 del 2020, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, 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, dal Tribunale ordinario di Paola, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 4, del d.l. n. 18 del 2020, sollevate, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 CEDU, dai Tribunali ordinari di Spoleto, Roma e Crotone, con le ordinanze indicate in epigrafe;

4) dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 4, del d.l. n. 18 del 2020, sollevate, in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., dai Tribunali ordinari di Paola, Spoleto, Roma e Crotone, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 maggio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210140





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 1

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 21 giugno 2021
(della Regione autonoma Sardegna)*

Ambiente - Paesaggio - Provvedimenti della Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio per la Città metropolitana di Cagliari e le Province di Oristano e Sud Sardegna e della Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio per le Province di Sassari e Nuoro recanti parere contrario al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica in relazione a istanze formulate ai sensi di disposizioni delle leggi regionali n. 8 del 2015 e n. 1 del 2021 - Denunciata omessa applicazione di disposizioni regionali vigenti - Istanza di sospensione.

- Provvedimenti della Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio per la Città metropolitana di Cagliari e le Province di Oristano e Sud Sardegna dell'8 aprile 2021, prot. n. 11997/P, del 15 aprile 2021, prot. n. 13167/P e del 28 maggio 2021, prot. n. 19529; provvedimenti della Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio per le Province di Sassari e Nuoro dell'11 maggio 2021, prot. n. 6889/P e del 19 maggio 2021, prot. nn. 7466/P e 7467/P; ulteriori provvedimenti, allo stato non notificati all'amministrazione regionale.

Ricorso per conflitto di attribuzione per la Regione autonoma della Sardegna, in persona del Presidente della Giunta Regionale dott. Christian Solinas, con sede legale in Cagliari, Viale Trento n. 69, giusta deliberazione della Giunta regionale n. 12/1 del 4 giugno 2021 (doc. 1), rappresentata e difesa in forza di detta deliberazione e di procura speciale a margine del presente atto, dal prof; avv. Benedetto Ballero (codice fiscale BLLBDT44D02M016S) del foro di Cagliari e dall'avv. Mattia Pani (codice fiscale PNAMTT74P02B354J) dell'ufficio legale della Regione autonoma della Sardegna, ed elettivamente domiciliato presso l'ufficio di rappresentanza della Regione Sardegna in Roma, Via Lucullo n. 24 (ai sensi dell'art. 5 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale si chiede che le comunicazioni e notificazioni siano eseguite a mezzo posta certificata all'indirizzo pec benedettoballero@legalmail.it , mapani@pec.regione.sardegna.it ovvero via fax al n. 070/660503); ricorrente

contro:

- lo Stato nella persona del Presidente del Consiglio dei Ministri in carica;
- il Ministero della cultura, nella persona del Ministro in carica;

e contro:

- la soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per la città metropolitana di Cagliari e le Province di Oristano e sud Sardegna, nella persona del legale rappresentante *pro tempore*;
- la soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le Province di Sassari e di Nuoro, nella persona del legale rappresentante *pro tempore*; resistenti

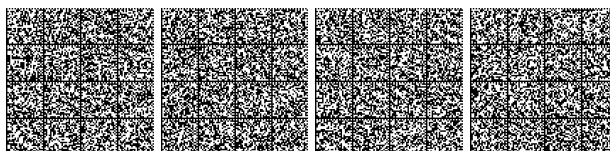
per la declaratoria che:

A) non spetta allo Stato, ed ai suoi organi amministrativi disapplicare le leggi regionali vigenti, che devono essere sempre rispettate non essendo ammissibile, per alcuna pubblica amministrazione, compresa quella statale, sindacarne la legittimità costituzionale al fine di una loro disapplicazione con provvedimenti amministrativi, con la logica conseguenza che sono perciò illegittimi gli atti adottati dalle Soprintendenze della Sardegna e, quindi, dal Ministero della Cultura, che hanno disposto di non applicare (oltre che l'art. 31 della legge regionale n. 8/2015 riferito anch'esso agli aumenti volumetrici del c.d. «Piano Casa») la legge regionale n. 1/2021 in quanto impugnata — ma non sospesa — dal Governo nanti alla Corte costituzionale, che ancora non si è pronunciata;

B) Spetta alla Regione Sardegna:

b1) il potere di approvazione, in via esclusiva, del piano paesistico, ai sensi dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 480/1985, fruendo eventualmente della collaborazione degli organi statali competenti;

ovvero, in subordine



b2) il potere di approvazione del Piano paesistico spettante alla Regione Sardegna va esercitato, in co-pianificazione con lo Stato solo limitatamente alle materie di cui all'art. 143, comma 1 lettere *b), c) d)* del decreto legislativo n. 42/2004 e successive modifiche e integrazioni;

ed in ogni caso spetta alla Sardegna

C) ai sensi dell'art. 3 lett. *f)* dello Statuto Speciale (L.C. 3/1948) e dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 480/1975, la potestà legislativa esclusiva in materia di urbanistica e edilizia con anche il potere di intervenire in relazione ai profili di tutela paesistico-ambientale connessi, e ciò nei soli limiti di cui all'art. 3 dello Statuto Speciale e con la conseguenza che, per tale profilo, non opera la previsione dell'art. 117 lett. *s)* della Costituzione.

e per l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione

- dei provvedimenti della Soprintendenza di Cagliari del 8 aprile 2021 prot. 11997/P, del 15 aprile 2021 prot. 13167/P e del 28 maggio 2021 prot. 19529 (docc. 2, 3 e 4);

- dei provvedimenti della Soprintendenza di Sassari dell'11 maggio 2021 n. 6889/P e del 19 maggio 2021 (due atti) prot. nn. 7466/P e n. 7467/P (docc. 5, 6 e 7);

- degli ulteriori provvedimenti (circa una decina o più) non meglio identificati, presumibilmente riferiti al periodo metà aprile/maggio 2021, allo stato non notificati all'Amministrazione regionale, oltretutto dei provvedimenti pregressi, in ipotesi non conosciuti ovvero emanati successivamente al presente atto ove e nella misura in cui siano dotati di contenuto lesivo per la Regione nei termini sopra indicati.

FATTO

La Regione Sardegna è recentemente venuta a conoscenza del fatto che le due Soprintendenze della Sardegna (Cagliari e Sassari), evidentemente con l'avallo ed il coordinamento del Ministero della cultura, hanno tenuto una condotta contraria alle potestà legislative attribuite dallo statuto speciale alla Sardegna, ed hanno disposto in modo sistematico — da qui l'individuazione di un comportamento di palese conflitto di attribuzioni la non applicazione della legge regionale n. 1/2021.

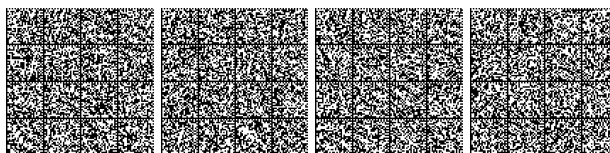
La disapplicazione è intervenuta sul mero presupposto che la legge citata era stata impugnata dinanzi alla Corte costituzionale, ad opera del Governo, ma mai sospesa, arrogandosi quindi il potere di anticipare la decisione della Corte costituzionale, con un completo stravolgimento dei principi e della distribuzione dei poteri sui quali si fonda il giudizio di costituzionalità delle leggi, secondo la Costituzione Italiana del 1948.

Il comportamento di tali organi periferici del Ministero della cultura — anche con la disapplicazione della precedente disciplina di cui alla legge regionale n. 8 del 2015 — risulta ancor più grave in quanto non solo è stato deciso di non dare attuazione ad una legge regionale vigente, ma si è anche, più radicalmente, affermata la potestà legislativa univoca e sola dello Stato in materia di tutela paesaggistico-ambientale, pure con riferimento alla Sardegna, contestando quindi che alla stessa sia attribuita, in tale materia, la potestà legislativa esclusiva secondo quanto previsto dall'art. 6, del decreto del Presidente della Repubblica 480/1975, sebbene con il rispetto dei limiti dell'art. 3 dello statuto speciale.

Avendo le due Soprintendenze svolto le sopra riportate affermazioni in modo sostanzialmente analogo, si prende come base di riferimento, il primo dei provvedimenti e-vocati in epigrafe (avente la motivazione più ampia), quello della Soprintendenza di Cagliari, reso, ai sensi dell'art. 146 del decreto legislativo n. 42/2004, in data 8 aprile 2021 (doc. n. 2), nel quale in sede di conferenza di servizi, avviata su istanza di un privato cittadino per la realizzazione di un modesto incremento volumetrico (17 mq) di un'abitazione, ai sensi della legge regionale n. 1/2021 che ha modificato la legge regionale n. 8/2015, la stessa Soprintendenza ha espresso il parere negativo disapplicando dichiaratamente le leggi regionali n. 8/2015 e n. 1/2021, ed affermando che queste, senza rispettare il principio di co-pianificazione, avrebbero unilateralmente (senza cioè il concorso dello Stato, o meglio senza il loro apporto) disciplinato illegittimamente la materia in modo difforme dall'art. 15 delle NTA del PPR.

Oltre al provvedimento dell'8 aprile 2021, la Soprintendenza di Cagliari ha adottato, praticamente coevo a quello suindicato, un ulteriore provvedimento, prot. 13167 — P del 15 aprile 2021 (doc. 3), poi integrato nella motivazione, riferito ad un'altra pratica, che peraltro alcuni anni prima, a normativa non modificata (PPR e legge regionale n. 8/2015), aveva avuto il regolare N.O. della stessa Soprintendenza.

Per comodità espositiva, si trascrive il percorso motivazionale del primo dei provvedimenti sopra indicati che, affermando in modo espresso di non «dover» dare applicazione alla legge regionale vigente, costituisce la prova dell'esistenza della violazione delle attribuzioni regionali, anche di seguito meglio specificate e della fondatezza quindi dell'odierno ricorso.



L'organo statale avvia scientemente il percorso di menomazione della potestà legislativa regionale, affermando innanzitutto che «...le leggi urbanistiche regionali, ancorché emanate in regime straordinario ed urgente, non siano suscettibili di modificare, eludere o derogare, alla disciplina contenuta nel Piano paesaggistico vigente, se non ponendosi in irrimediabile contrasto con gli articoli 135, 143, 145 e 156 del decreto legislativo n. 42/2004, norme fondamentali di riforma economico-sociale, interposte agli artt. 9 e 117, comma 2, lett. S) della Costituzione. Ciò vale anche per la Regione Autonoma della Sardegna in ragione dell'art. 3 dello Statuto Sardo» (*cf.* doc. n. 2).

La Soprintendenza, dopo aver effettuato tale premessa, si erge a Giudice (dichiarando in errore il TAR Sardegna che ha deciso diversamente), avocandosi il potere di disapplicare direttamente (potere peraltro non riconosciuto ad alcun Giudice dell'ordinamento italiano) la legge regionale vigente, siccome ritenuta viziata da incostituzionalità, perché impugnata dal Governo, ed adotta perciò il suo provvedimento prescindendo del tutto da tale normativa (da qui il conflitto) che non applica.

In sostanza, un «Organo» dello Stato ossia la Soprintendenza che opera quale Autorità di amministrazione attiva nel rilascio dei pareri in materia di tutela del paesaggio, disapplicando di fatto il principio generale di separazione dei poteri, pone a fondamento del proprio provvedimento di diniego un corollario di presunta incostituzionalità attraverso una sua autonoma valutazione che precinde dal pronunciamento di codesta eccellentissima Corte e che, usurpandone il relativo potere, ne anticipa i potenziali effetti caducanti.

Ed infatti afferma poco dopo, con un respiro che travalica il caso concreto, che «...posto il principio costituzionale di certezza del diritto, questa Soprintendenza quale organo dello Stato preposto per legge alla tutela del patrimonio culturale, nella fattispecie in questione, così come in tutti i casi in cui si riscontrino istanze dirette all'ottenimento dei vantaggi volumetrici previsti di diritto con una legge regionale in aree sottoposte a tutela ai sensi del decreto legislativo n. 42/2004 e del Piano Paesaggistico regionale, ravvisa la necessità di individuare una volta per tutte il quadro normativo di riferimento, e dunque di verificare nello specifico se il nuovo Piano Casa regionale, legge n. 1/2021 — sulla quale pende peraltro giudizio di legittimità costituzionale relativamente a 24 articoli su 30 — possa trovare applicazione rispetto ai beni oggetto di tutela paesaggistica.» (ancora doc. n. 2).

Così argomentando, l'Organo statale di Cagliari, citando impropriamente le sentenze di codesta Ecc. ma Corte nn. 11/2016, 89/2016 e 178/208, — così come fa, secondo quanto poi si vedrà anche la Soprintendenza di Sassari — prosegue stabilendo che «...le leggi urbanistiche regionali non possano derogare al Piano paesaggistico, sospendendone l'efficacia, atteso che, secondo una precisa scelta del legislatore del Codice decreto legislativo n. 42/2004, sarebbe il Piano Paesaggistico, e non la legge regionale, l'unico strumento attraverso il quale pianificare le trasformazioni del territorio e stabilire le specifiche regole per la sua corretta destinazione d'uso.» (doc. 2).

Ciò, dopo aver affermato la non pertinenza della sentenza della Corte costituzionale n. 308/2013 e senza mai menzionare la precedente sentenza della Corte n. 51/2006, dalle quali, invece, si ricavano principi ben diversi, in ordine alla ripartizione delle competenze in materia di tutela del paesaggio, tra Stato e Regione Sardegna, come di seguito verrà meglio ricostruito.

L'ufficio comunale che, invece, aveva formulato una proposta di parere favorevole, applicando la legge regionale n. 1/2021 e traendo lo spunto proprio dalla su ricordata decisione n. 308/2013 (oltre che in piena sintonia con le sentenze del Giudice amministrativo locale, tra le tante TAR Sardegna n. 331/2017), viene dunque tacciato di incompetenza — non nel senso di carenza di attribuzione, ma di ignoranza — che si desumerebbe anche dal fatto che avrebbe per l'appunto applicato la legge regionale e, dunque, ritenuto realizzabile l'intervento.

La Soprintendenza in proposito sostiene infatti che «...il fatto stesso che il suddetto responsabile del servizio applichi la norma derogatoria in area paesaggistica, parrebbe deporre nel senso di una carenza delle competenze tecnico-scientifiche in materia di tutela del paesaggio...» (doc. 2).

La disapplicazione della legge regionale e la menomazione delle attribuzioni legislative della Regione Sardegna, si conclude, con l'ammonimento rivolto all'ufficio comunale - forse per dare un segnale di indirizzo a tutti gli uffici tecnici dei Comuni della Sardegna e alle strutture competenti in materia paesaggistica della Regione - di aver commesso, nell'applicare la legge regionale, un grave reato (pur non espressamente qualificato, ma ben evincibile) e, quindi, con la segnalazione del «fatto» ai Carabinieri, destinatari anch'essi del parere in esame.

Un forzato messaggio a conformarsi quanto prima per tutti i Comuni e per la stessa Regione: «Si sottolinea infine che la scelta operata dall'Ufficio tutela del paesaggio del Comune di Villasimius di applicazione della legge urbanistica n. 1/2021, conduce all'attribuzione di vantaggi volumetrici in area paesaggistica e quindi all'elusione della disciplina cogente derivante dal decreto legislativo n. 42/2004 e dal connesso piano paesaggistico della Sardegna, e su tale circostanza è obbligo di quest'ufficio provvedere ad informare l'Autorità Giudiziaria» (doc. 2).



Il provvedimento in esame, al pari di tutti gli altri in precedenza indicati, si chiude quindi con la conseguente disapplicazione della legge regionale e l'espressione del «...parere contrario al rilascio della autorizzazione paesaggistica delle opere in oggetto».

Analoga motivazione è contenuta anche nei provvedimenti adottati, tra metà aprile e maggio 2021 (docc. 5, 6 e 7), dalla Soprintendenza di Sassari riferiti per lo più ad incrementi volumetrici su immobili in area agricola priva di vincoli paesaggistici, formulando (unitamente ad alcuni rilievi di merito assolutamente strumentali perché costituenti la fotocopia l'uno dell'altro) affermazioni che fanno impropriamente risalire le sue decisioni a codesta eccellentissima Corte costituzionale dalla quale prendono lo spunto affermando che il provvedimento di diniego sarebbe dettato dall'applicazione delle sentenze della Corte n. 189/2016 e 178/2018.

La soprintendenza di Sassari, infatti, testualmente sostiene (*cf.* doc. n. 5) che «la Regione Autonoma della Sardegna deve rispettare la competenza esclusiva statale in materia di tutela paesaggistica e non può assumere unilateralmente statuizioni derogatorie o sottrarre a tale tutela porzioni di territorio» [cioè tutto il territorio regionale deve essere oggetto di co-pianificazione (v. motivo 2 che segue), e la Regione non avrebbe potestà legislativa esclusiva sulla tutela del paesaggio (v. motivo n. 3)], e prosegue poi: «considerato che la citata legge regionale n. 1/2021 è stata impugnata dal Governo», e «considerato quindi che l'intervento di ampliamento in esame non è pertanto ammissibile sulla base delle sentenze della Corte costituzionale sopra richiamate esprime parere negativo» (ancora doc. n. 5).

In tutti i casi sopra indicati ciascuna delle due Soprintendenze ha formulato strumentalmente, come detto, anche alcuni marginali rilievi di merito sull'impatto paesaggistico dell'intervento urbanistico/edilizio proposto, pur se il basilare motivo di rigetto è costituito dalla espressa disapplicazione delle leggi regionali, considerando le stesse illegittime per l'avvenuta impugnazione da parte del Governo.

Emerge, comunque, da tutti i provvedimenti delle due Soprintendenze — la linea della Soprintendenza di Sassari è stata anche riportata dal quotidiano la Nuova Sardegna del 23 maggio 2021 pag. 38, Olbia. (doc. 8) — che non si tratta di decisioni occasionali ed estemporanee.

Si tratta di una iniziativa strutturata e metodica, avallata dal Ministero, con il presumibile e concreto rischio che verrà certamente replicata nel tempo, per rafforzare l'invito a non presentare nuove pratiche in base alla legge regionale vigente, così bloccando non solo la concreta applicazione delle due leggi regionali, una delle quali peraltro, la legge regionale n. 8/2015, mai impugnata e da tutti sinora regolarmente applicata, ma la stessa potestà legislativa in tali materie da parte di una Regione speciale qual è appunto la Sardegna.

Orbene, tali provvedimenti denunciano il contestato comportamento, rendendo necessario sollevare il presente conflitto di attribuzioni da parte della Regione Sardegna, per le seguenti ragioni di

DIRITTO

I

1) Violazione degli artt. 3 e 4 della legge costituzionale n. 3/1948 (Statuto Speciale della Regione Sardegna), Violazione dell'art. 10 della legge costituzionale 3/2001, degli artt. 116, 117, 127, 134 e 136 della Costituzione, violazione dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 480/1975, per la mancata applicazione di una legge regionale vigente.

I provvedimenti oggetto dell'odierna impugnativa affermano esplicitamente di non dover applicare disposizioni legislative approvate dalla Regione Sardegna e segnatamente alle leggi regionali 1/2021 e 8/2015 (docc. 9 e 10), perché, pur se pacificamente vigenti, la prima è stata impugnata dal Governo.

Invece le leggi regionali devono essere applicate sino ad una loro eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale, che è attività riservata esclusivamente a codesta eccellentissima Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 134 Cost., norma dunque violata nel caso in esame.

In proposito si veda la sentenza n. 285/1990 di Codesta eccellentissima Corte, pronunciata in un conflitto di attribuzioni in cui la disapplicazione di una norma regionale era stata effettuata dalla Corte di Cassazione.

Ora, le affermazioni di principio rese in tal sede, con riferimento ad una Regione ordinaria (non avente quindi una potestà legislativa esclusiva in determinate materie) ben si attagliano anche al caso di specie: «3.2. - Quanto al punto se venga o meno in discussione una menomazione di una competenza costituzionalmente attribuita alla Regione, non può esservi dubbio che la prospettata disapplicazione di leggi regionali, sia sotto il profilo di una loro equiparazione ad atti amministrativi, sia in quanto ritenute costituzionalmente illegittime, violi, ove accertata, le invocate norme costituzionali e incida, in particolare, sulla competenza legislativa garantita alla Regione dall'art. 117, primo comma.



Nè ha pregio l'argomento addotto dall'Avvocatura dello Stato secondo cui gli effetti della sentenza sarebbero limitati all'oggetto del giudizio, così che la legge regionale continuerebbe integra a spiegare la sua efficacia in via generale: l'efficacia della legge sta proprio nell'obbligo del giudice di applicarla nel caso concreto che gli è sottoposto. La disapplicazione della legge anche in un solo caso — come esattamente osserva la difesa della Regione — viene a negarne la intrinseca natura, e costituisce pertanto una lesione del potere legislativo regionale.».

Nel caso in esame, pertanto, va ribadito che la potestà legislativa, riconosciuta in via generale alle Regioni Italiane ed in particolare alla Regione Sardegna - in quanto titolare quest'ultima di plurime potestà legislative, a prescindere dalla materia in cui la potestà si espliciti, attribuitale dagli articoli 116, 117 cost., 10 legge costituzionale 3/2001 ed artt. 3 e 4 Statuto speciale e dall'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 480/1975 - implica e presuppone, pena la violazione delle appena citate disposizioni costituzionali, che le norme di legge promulgate dalla Regione siano efficaci e vincolanti nell'intero territorio della Regione, dovendo essere applicate e rispettate da tutti i soggetti, pubblici e privati, che su di questo operino e compiano atti giuridici, ivi compresi gli organi dello Stato deputati a rilasciare, in base alla legge anche regionale, un parere ai sensi dell'art. 146 del Codice Urbani.

La Soprintendenza, pertanto, quale «Organo» dello Stato che opera quale Autorità di amministrazione attiva nel rilascio dei pareri in materia di tutela del paesaggio, deve sempre e comunque applicare la legislazione regionale vigente (pur se la ritenesse non legittima, dato che non compete alla stessa un tale giudizio finale), e ciò a prescindere dalla materia trattata dalla Regione, ordinaria o speciale, che la ha approvata; e ciò non potendosi sostituire a codesta eccellentissima Corte in valutazioni «anticipatorie» di giudizi di costituzionalità che ad essa non competono per carenza assoluta del relativo potere.

La disapplicazione della legge regionale n. 8/2015 (peraltro neppure impugnata a suo tempo in via diretta, pur avendo analoghi contenuti rispetto a quella recente del 2021) e della legge regionale n. 1/2021, perpetrata attraverso gli odiernamente atti contestati, si fonda in realtà nella negazione «in assoluto» del potere legislativo regionale, pur se invece è incontestabile che la potestà legislativa riconosciuta statutariamente alla Regione Sardegna dagli artt. 3 e 4 Statuto, dall'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 480/1975 e dagli articoli 116, 117 cost. 10 legge costituzionale 3/2001, non può essere contestata dai soggetti, pubblici e privati, che operano nel territorio regionale, quand'anche si tratti di organi periferici dello Stato.

Né appare corretto vestire tale netta disapplicazione di una legge vigente, con il ricorso alla formula di stile della interpretazione costituzionalmente ammissibile, che certo è consentita anche all'amministrazione, se ed in quanto è tale, ma che non può che aversi considerando ed interpretando la legge vigente, e non certo svolgendo il ragionamento anticipatorio di una pronuncia del giudice delle legge non ancora intervenuta ma che di fatto determina la soppressione della norma regionale vigente, come se non esistesse.

II

Le argomentazioni addotte dalle Soprintendenze della Sardegna per giustificare la disapplicazione — in sé comunque illegittima - della legge regionale consistono quindi:

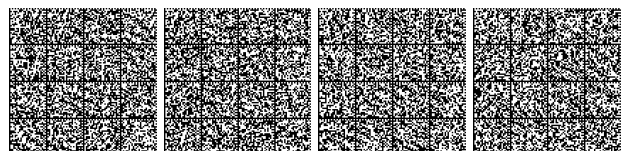
A) sulla necessità di una co-pianificazione paesistica Stato-Regione (vedi successivo motivo n. 2) non solo generalizzata (ed illimitata) ma addirittura ben più ampia di quella prevista per le Regioni Ordinarie, e

B) sulla totale insussistenza di una qualsivoglia potestà legislativa esclusiva della Regione Sardegna in materia di tutela del paesaggio, perché al contrario la materia sarebbe riservata solamente alla competenza esclusiva dello Stato, in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali di cui all'art. 117 lett. s).

Tali affermazioni di contestazione dei poteri della Regione sono comunque infondate nel merito ed anche sotto questo profilo si pongono in violazione delle norme di rango costituzionale sulle potestà attribuite alla Regione Sardegna e perciò rilevanti ai fini del conflitto di attribuzione.

A) Il potere di pianificazione paesaggistica tra Stato e Regione.

2) Violazione e falsa applicazione degli articoli 116, 117, della Costituzione. Violazione dell'art. 3 dello Statuto Speciale per la Sardegna (legge costituzionale n. 3/1948). Violazione dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 480/1975 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna), in ordine alla competenza esclusivamente regionale per l'approvazione del Piano paesistico.



Ovvero in subordine

in ordine alla sussistenza di un obbligo di co-pianificazione ma solo per le materie di cui alle lettere *b)*, *c)* e *d)* dell'art. 143 del decreto legislativo n. 42/2004, come per le altre Regioni.

Con il presente ricorso, pertanto, si richiede altresì che la Corte costituzionale stabilisca, con riferimento alla Regione Sardegna, quale sia il regime delle competenze costituzionali.

Gli atti impugnati, come detto, rifiutano di applicare le due leggi regionali sopra richiamate, la L.R. 8/2015 e la legge regionale n. 1/2021, anche in quanto l'organo statale afferma (pur non potendolo sindacare) che le stesse violerebbero il principio di co-pianificazione tra Stato e Regione.

Alla luce di quanto sopra esposto, pertanto, il conflitto di attribuzione non può non essere esteso, anche alla contestazione, sollevata dallo Stato alla Regione che, in materia urbanistica e di tutela del paesaggio, tutto il territorio della Sardegna dovrebbe essere oggetto di co-pianificazione, ben oltre quanto previsto per le stesse Regioni Ordinarie, pur se invece la già ricordata sentenza della Corte costituzionale n. 308/2013, ha stabilito che, «l'art. 135 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nel testo in vigore dal 2008, stabilisce, all'ultimo periodo del comma 1, l'obbligo della elaborazione congiunta dei piani paesaggistici tra Ministero e Regioni «limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere *b)*, *c)* e *d)*, nelle forme previste dal medesimo art. 143», e che «dall'esame delle norme statali rilevanti, considerate anche nella loro successione cronologica, si desume, quindi, chiaramente l'inesistenza di un obbligo di pianificazione congiunta, per i beni paesaggistici individuati dall'art. 17, comma 3, lettera *g)*, delle norme tecniche ed in specie per le cosiddette zone umide».

La Regione Sardegna, quindi — pur se in via subordinata chiede che venga ribadito quanto sopra esposto non potendo certo esserle riconosciuta una potestà pianificatoria pari o addirittura inferiore a quella delle Regioni ordinarie (come verrà di seguito esposto) — per quanto riguarda i suoi poteri di programmazione paesistica, si trova costretta a sottoporre alla superma Corte costituzionale la richiesta che vengano rispettate le sue competenze statutarie e venga riconosciuta la non sussistenza di alcun obbligo di co-pianificazione paesaggistica con lo Stato.

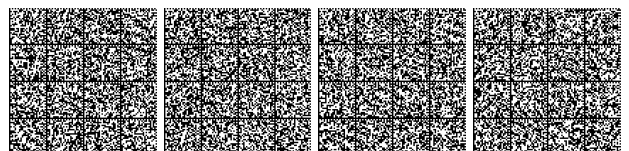
L'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 480/1975 (doc. 11), infatti, quale norma di attuazione dello Statuto speciale della Sardegna sopra indicata — che costituisce, secondo quanto sempre affermato dalla giurisprudenza costituzionale, un (pur anomalo) atto legislativo rinforzato, non modificabile da leggi ordinarie — impone di riesaminare il rapporto tra Stato e Regione Sardegna, alla luce di tale disposizione che contrasta nettamente con gli atti delle Soprintendenze della Sardegna impugnati, che vorrebbero invece una generale co-pianificazione paesistica su tutte le aree dell'isola.

Spetta però alla Corte costituzionale, e non certo alla Soprintendenza o al Ministero della cultura, stabilire se il principio di co-pianificazione — che si trae e viene espresso da una legge ordinaria dello Stato, il decreto legislativo n. 42/2004 e successive modifiche e integrazioni — debba essere riferito anche ad una specifica attribuzione di competenza fatta dalla norma di attuazione dello Statuto, ossia se tale principio possa condizionare pure il contenuto della suddetta norma che sullo stesso oggetto (competenza all'approvazione) decide diversamente e stabilisce il soggetto competente ad approvare un atto amministrativo, quale è il PPR, prevedendo non un obbligo ma una mera possibilità di collaborazione Stato - Regione.

Con la conseguenza che in tal caso il principio di co-pianificazione desunto da una successiva modifica del decreto legislativo n. 42/2004, continuerebbe ad operare per le altre Regioni cui non è attribuita una siffatta competenza esclusiva, ma non potrebbe essere operante per la Sardegna; in tal caso neppure come limite all'attività legislativa, perché escluso da una norma di valore superiore nella gerarchia delle fonti.

L'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 480/1975, infatti, afferma testualmente che: «Sono trasferite alla Regione autonoma della Sardegna le attribuzioni già esercitate dagli organi centrali e periferici del Ministero della pubblica istruzione ai sensi della legge 6 agosto 1967, n. 765 ed attribuite al Ministero per i beni culturali e ambientali con decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, convertito in legge 29 gennaio 1975, n. 5, nonché da organi centrali e periferici di altri Ministeri. Il trasferimento predetto riguarda altresì la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici di cui all'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497».

Definita in tal modo, puntualmente, con atti cui la legge ordinaria dello Stato deve sottostare — cosa che non avviene per altre Regioni — l'attribuzione della competenza alla Regione Sardegna, (così come richiamata nella citata sentenza di codesta eccellentissima Corte n. 51/2006), rende non rilevanti i riferimenti in varie occasioni fatti dall'avvocatura generale, al potere di approvazione dei piani paesistici contenuto nella L. 431/1985 e nel decreto legislativo n. 42/2004, leggi ordinarie e quindi subordinate alla norma di attuazione, in quanto non è ipotizzabile che quest'ultima previsione, sub-costituzionale e sovra-legislativa, possa essere contraddetta da principi espressi appunto da leggi ordinarie dello Stato, quali che siano.



Ciò tanto più che la norma di attuazione dello statuto speciale prosegue all'ultimo comma precisando quale debba essere il ruolo e la posizione del competente Ministero, il cui apporto meramente collaborativo, peraltro è stato richiamato anche in una disposizione di siffatta natura e rilevanza.

Tale comma, infatti, non prevede certo alcuna forma di copianificazione tra Stato e Regione Sardegna ma al contrario afferma che «La regione potrà avvalersi, per la redazione dei predetti piani, della collaborazione degli organi statali preposti alla tutela delle bellezze naturali e panoramiche».

Dovrebbe derivare da ciò che l'elaborazione e l'approvazione del PPR sia di competenza esclusiva della Regione Sardegna che potrà discrezionalmente «avvalersi, per la redazione dei predetti piani, della collaborazione degli organi statali preposti alla tutela delle bellezze naturali e panoramiche», e quindi anche di quelle Soprintendenze che ora ne contestano la legislazione.

Ciò, del resto, come è avvenuto con il PPR del 2006 oggi vigente, che non è stato frutto di una co-pianificazione con il Ministero, ma che è stato elaborato ed approvato unicamente dalla Regione Sardegna.

Tanto più che la Sardegna è antesignana nella tutela del paesaggio essendosi sempre mossa in attuazione dell'art. 9 della Costituzione; e ciò non solo perché è stata più volte apprezzata anche da codesta eccellentissima Corte per i contenuti del PPR, ma anche perché, sin dal 1976 ha stabilito un vincolo di inedificabilità assoluta con riferimento ai 150 metri dal mare (portati poi a 300 metri nel 1993), cosa che nessuna legge nazionale ha mai disposto in tutto il territorio della Repubblica (*cf.* docc. 12 - 15).

Si chiede pertanto che la Corte costituzionale voglia affermare la insussistenza in Sardegna di un obbligo di pianificazione paesistica tra Stato e Regione riconoscendo la competenza esclusiva che alla Regione deriva dall'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 480/1975.

In via meramente subordinata

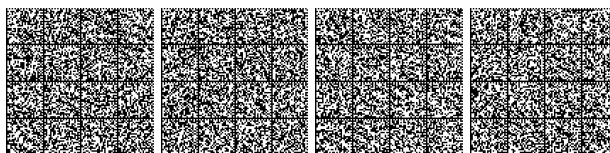
Rispetto all'affermazione di un più ampio obbligo di co-pianificazione imposto dagli atti ministeriali impugnati che di fatto priverebbero la Regione — pur essendo essa dotata di competenza legislativa esclusiva in materia di urbanistica ed edilizia con annessa potestà di disciplinare anche i conseguenti aspetti di tutela del paesaggio — di ogni possibilità di intervento legislativo in materia urbanistica, edilizia e paesistica per il governo del proprio territorio, si chiede che la Corte costituzionale voglia ribadire quantomeno che, così come pacificamente previsto per le Regioni ordinarie — che pur a differenza della Sardegna non hanno costituzionalmente e per effetto dell'enorme statutarie alcuna competenza in materia di tutela del paesaggio — operi anche per essa stessa l'obbligo di co-pianificazione, come limite, solo per le materie di cui all'art. 143 comma 1 lett. *b)*, *c)* e *d)* del decreto legislativo n. 42/2004 e successive modifiche e integrazioni

Si richiede pertanto, subordinatamente (rispetto a quanto sopra sostenuto), che venga ribadito che sussiste anche per la Sardegna, ma limitatamente, per i profili paesaggistici, alle aree di cui all'art. 143, comma 1 lettere *b)*, *c)* *d)* del decreto legislativo. 42/2004, tale obbligo di co-pianificazione, conformemente, del resto, a quanto già affermato, in ossequio alle decisioni della Corte costituzionale (sentenza n. 308/2013), dal Consiglio Regionale della Sardegna con l'approvazione della legge regionale del 13 luglio 2020, n. 21, pubblicata sul BURAS n. 40 del 13 luglio 2020 (doc. 16), recante «Norme di interpretazione autentica del Piano Paesaggistico Regionale», legge però anch'essa impugnata dal Governo ed ora sottoposta all'esame di codesta eccellentissima Corte.

In tale ipotesi, quindi, la Regione anche sul piano legislativo non potrà disporre, con riguardo alla disciplina delle aree oggetto di co-pianificazione, perché in tal caso la legge non rispetterebbe tale principio di co-pianificazione, che costituisce — se non viene modificato, con riferimento al sopra ricordato art. 6 delle norme di attuazione, l'orientamento consolidato anche di codesta eccellentissima Corte - un sicuro vincolo anche per la legge regionale, ex art. 3 Statuto speciale, essendo stato sempre ritenuto, anche con riguardo alla Sardegna, una norma fondamentale di riforma economico sociale che per lo Statuto speciale della Sardegna un limite alla potestà legislativa esclusiva della Regione.

La Regione, pertanto, potrebbe legiferare in materia paesistica ma nel rispetto di tutti i limiti posti dallo Statuto speciale.

B) La potestà legislativa esclusiva della Regione Sardegna in materia di tutela paesaggistico-ambientale.



3) Violazione dell'art. 3 lett. *f*) dello Statuto speciale per la Sardegna (legge costituzionale n. 3/1948). Violazione dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 480/1975 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna), per il mancato rispetto delle competenze legislative esclusive statutariamente riconosciute alla Regione Sardegna.

Come noto, ai sensi dell'art. 3 lettera *f*) del proprio statuto, la Regione Sardegna è titolare di potestà legislativa esclusiva in materia di edilizia ed urbanistica, che deve considerarsi estesa, alla luce della previsione dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 480/1975, anche alla tutela del paesaggio, disponendo anche del relativo potere di approvazione in via esclusiva dei piani paesaggistici.

Codesta eccellentissima Corte, già oltre quindici anni orsono, nella sentenza n. 51/2006, ha infatti chiarito che «la Regione Sardegna dispone, nell'esercizio delle proprie competenze statutarie in tema di edilizia ed urbanistica, anche del potere di intervenire in relazione ai profili di tutela paesistico-ambientale. Ciò sia sul piano amministrativo che sul piano legislativo (in forza del cosiddetto «principio del parallelismo» di cui all'art. 6 dello statuto speciale), fatto salvo, in questo secondo caso, il rispetto dei limiti espressamente individuati nell'art. 3 del medesimo statuto in riferimento alle materie affidate alla potestà legislativa primaria della Regione (l'armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica).».

L'assunto è stato ribadito anche nella sentenza n. 308/2013 nella quale si è poi espressamente affermato che «Pertanto, la Regione ben poteva, nell'esercizio della propria competenza legislativa primaria, intervenire sulla regolamentazione paesaggistica dei suddetti beni, anche attraverso una norma di interpretazione autentica, non essendo vincolata a coinvolgere, né in via preventiva, né in via successiva, i competenti organi statali».

Va quindi affermato che, sussistendo una potestà legislativa esclusiva della Regione Sardegna estesa ai profili della tutela paesistico-ambientale, quantomeno nei limiti sopra ricordati, non può operare in Sardegna in termini assoluti ed automatici la previsione della competenza univoca ed esclusiva statale di cui all'art. 117 Costituzione, lett. *s*) per la tutela del paesaggio e, quindi, una preclusione generale a legiferare per la Sardegna posto che, al contrario, la legge regionale ben può legittimamente regolamentare la materia paesaggistica pur con i limiti di cui all'art. 3 dello Statuto; per l'effetto sono perciò illegittimi gli atti impugnati nella misura in cui violano le competenze legislative regionali.

La persistente disapplicazione della legge regionale n. 8/2015 e della legge regionale n. 1/2021, affermata dagli atti impugnati con il presente ricorso, pertanto, disattende i dettami di codesta eccellentissima Corte.

Pertanto se venisse riconosciuto secondo quanto sopra esposto nel precedente motivo 2, che non sussiste, in alcun caso, un obbligo di co-pianificazione Stato-Regione, per quanto riguarda la redazione ed approvazione del piano paesistico, ne deriverebbe che lo stesso non opererebbe neppure con riferimento all'integrazione del limite per la disciplina delle materie di cui al primo comma dell'art. 143 del decreto legislativo n. 42/2004.

Essendo, cioè, la pianificazione paesistica una competenza esclusiva della Regione Sardegna, ne deriverebbe, di conseguenza, che il principio di co-pianificazione per le materie sopra indicate non sussisterebbe con riguardo alla Regione ricorrente (perché derogato da una norma di attuazione statutaria come noto di rango gerarchicamente superiore alla legge ordinaria), per cui esso non potrebbe neppure operare quale principio fondamentale di norme economico-sociali, costituenti un limite all'attività legislativa.

In sostanza tale pretesa di co-pianificazione non potrebbe costituire quindi un limite, ai sensi dell'art. 3, lett. *f*) dello Statuto speciale, per l'attività legislativa regionale, la quale risulta essere soggetta solamente ai limiti statutari e perciò alle ben differenti norme fondamentali di riforma economico sociale che si traggono dalla legislazione statale quali, in primo luogo, il decreto legislativo n. 42/2004, e ai principi generali dell'ordinamento, della Costituzione e all'interesse dello Stato e delle altre Regioni.

Istanza di sospensione

Nell'interesse della Regione Sardegna si formula altresì istanza di sospensione dell'efficacia degli atti impugnati. Quanto al *fumus*, si rinvia alla superiore espositiva.



Il pregiudizio grave ed irreparabile e le gravi ragioni richieste dall'art. 40 della legge n. 87/1953, derivano dalla estrema gravità per l'ordinamento costituzionale che un organo amministrativo si arroghi il potere di disapplicare leggi vigenti della Regione.

È d'altronde evidente che in caso di mancata sospensione dei provvedimenti statali, con affermazione della sussistenza almeno di un *fumus* sulla fondatezza della rivendicazione di competenza da parte della Regione Sardegna, verrebbe perseguito — con grave danno all'economia dell'Isola, specie in un momento di pandemia come l'attuale — l'intento di sistematica disapplicazione della legge da parte delle due Soprintendenze, creandosi incertezza anche in tutti i funzionari comunali e regionali che debbono adottare atti in materia di urbanistica e di paesaggio e che non saprebbero se e come rispettare la volontà sovrana della Regione, senza vedersi segnalati al Giudice penale, sia pur arbitrariamente, come ha fatto la Soprintendenza di Cagliari.

Oltre a ciò va anche considerato che le leggi regionali n. 8/2015 e n. 1/2021 stabiliscono l'ammissibilità di molti suoi interventi solo entro il 31 dicembre 2023 (art. 37 legge regionale n. 8/2015 come novellata dalla legge regionale n. 1/2021).

È dunque quanto mai opportuno che gli effetti degli atti impugnati siano subito sospesi ex art. 40 da codesta eccellentissima Corte.

P.Q.M.

Si conclude affinché codesta eccellentissima Corte costituzionale:

- *dichiari che non spetta allo Stato, e per esso alla Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio per la città metropolitana di Cagliari e le province di Oristano e Sud Sardegna ed alla Soprintendenza per le Province di Sassari e Nuoro, disapplicare le leggi vigenti, ed ancorché impuginate dal Governo, ed in particolare le leggi regionali n. 8/2015 e n. 1/2021, e per l'effetto annulli i provvedimenti prot. 11997 — P dell'8 aprile 2021, e prot. 13167 — P del 15 aprile 2021 (Cagliari) e del 28 maggio 2021, ed in data 11 maggio 2021, 19 maggio 2021 ed ancora 19 maggio 2021, rispettivamente prot. nn. 6889/P, 7466/P, e 7467/P (Sassari) ed ogni altro allo stato non conosciuto;*

- *affermi che la Regione Sardegna ha una competenza esclusiva per l'elaborazione e l'approvazione della programmazione paesistica, potendosi avvalere della collaborazione degli organi decentrati ministeriali;*

- *ovvero in subordine ribadisca rispetto alla precedente conclusione, che l'obbligo di co-pianificazione, anche per la Regione Sardegna, sussiste ma è limitato, per i profili paesaggistici, alle materie sopra indicate delle lettere b), c), d) dell'art. 143, comma 1 del decreto legislativo. 42/2004*

- *ribadisca che la Regione Sardegna dispone di potestà legislativa esclusiva in materia di urbanistica ed edilizia, estesa anche ai connessi profili di tutela del paesaggio, con il rispetto dei soli limiti indicati all'art. 3 dello Statuto speciale, ivi compresa — nella ipotesi subordinata sopra indicata — come norma fondamentale di riforma economico sociale anche l'obbligo di co-pianificazione per i profili paesaggistici nelle materie suindicate.*

- *confermi che, in caso di accoglimento della domanda principale, in applicazione dell'art. 6 della norma di attuazione, non sussistendo un obbligo di co-pianificazione, tale principio non opererebbe neppure come limite dell'attività legislativa.*

In via istruttoria si deposita:

1) *delibera di giunta regionale n. 12/1 del 4 giugno 2021;*

2) *parere della Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio per la città metropolitana di Cagliari e le province di Oristano e Sud Sardegna prot. 11997 — P in data 8 aprile 2021;*

3) *parere della Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio per la città metropolitana di Cagliari e le province di Oristano e Sud Sardegna prot. 13167 — P in data 15 aprile 2021;*

4) *parere della Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio per la città metropolitana di Cagliari e le province di Oristano e Sud Sardegna prot. 19529 del 28 maggio 2021;*

5) *parere della Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio per le province di Sassari e Nuoro prot. 6889/P dell'11 maggio 2021;*



6) *parere della Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio per le province di Sassari e Nuoro prot. 7466/P del 19 maggio-2021;*

7) *parere della Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio per le province di Sassari e Nuoro prot. 7467/P del 19 maggio 2021;*

8) *articolo La Nuova Sardegna del 23 maggio 2021;*

9) *legge regionale n. 1/2021;*

10) *legge regionale n. 8/2015;*

11) *decreto del Presidente della Repubblica 480/1975;*

12) *legge regionale n. 10/1976;*

13) *legge regionale n. 17 /1981;*

14) *legge regionale n. 23/1993;*

15) *legge regionale n. 8/2004;*

16) *legge regionale n. 21/2020;*

17) *NTA PPR.*

Cagliari - Roma, li 4 giugno 2021

prof. avv. Benedetto Ballero

avv. Mattia Pani

21C00143

N. 95

Ordinanza del 17 novembre 2020 del Tribunale di Pavia nel procedimento di esecuzione proposto da Teiusanu Lucia c/ Poloniato Pier Felice e Poste Italiane spa

Patrocinio a spese dello Stato - Spese del processo di esecuzione - Omessa previsione che, in caso di creditore ammesso a tale beneficio, il giudice deve procedere alla liquidazione dei compensi e delle spese ai sensi dell'art. 82 del d.P.R. n. 115 del 2002, non limitando tali importi alla somma oggetto di distribuzione nel processo esecutivo.

– Codice di procedura civile, art. 95.

IL GIUDICE DELL'ESECUZIONE

Visto il verbale dell'udienza tenutasi in data odierna;

Esaminati gli atti e lette le deduzioni a verbale del procuratore della parte creditrice procedente nella procedura esecutiva presso terzi R.G.E. n. 1671/2018;

Vista la dichiarazione resa dal terzo pignorato per un importo esiguo (euro 153,60);

Considerato il limite alla liquidazione delle spese delle procedure esecutive, stabilito dall'art. 95 del codice di procedura civile;

Visto l'importo del credito, precisato come da precetto in euro 31.242,70 oltre interessi legali sul capitale dal dovuto al saldo;



Vista l'istanza di liquidazione delle spese, da porsi a carico dello Stato essendo la parte ammessa al gratuito patrocinio con delibera del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Pavia n. 1/2015 del 12 gennaio 2015, per compensi professionali (già ridotti del 50% rispetto ai valori medi) di euro 1.057,50 oltre 15% spese generali, oltre CPA e IVA come per legge;

Preso atto di tale istanza di liquidazione a carico dell'Erario delle spese della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, con la esplicita richiesta di non limitare l'importo liquidato alla somma oggetto di distribuzione nel processo esecutivo;

Ritenuto che la liquidazione delle spese deve essere limitata al ricavato dell'esecuzione, come disposto dall'art.95 del codice di procedura civile anche (e a maggior ragione) nei caso di liquidazione a carico dell'erario;

Ritenuto quindi che, nel caso di specie l'importo della liquidazione deve essere limitata alla (esigua) somma dichiarata dal terzo;

Dato atto che il precedente, nell'ipotesi in cui il Giudice dell'esecuzione ritenga di non poter liquidare i compensi del patrocinatore in misura superiore rispetto alla somma oggetto di assegnazione, solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 95 del codice di procedura civile;

Visti i motivi della istanza con la quale Marzio Bini, quale procuratore della creditrice procedente, solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 95 del codice di procedura civile (R.D. 28 ottobre 1940, n. 1443) in riferimento agli art. 3 comma 2, 24, 36 e 111 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che la sua applicazione sia esclusa in caso di liquidazione delle spese a carico dell'Erario ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115;

Viste, in particolare, le seguenti argomentazioni svolte nell'istanza:

1) l'applicazione dell'art. 95 del codice di procedura civile come interpretato dalla giurisprudenza vivente della Suprema Corte e dei giudici di merito (*cf.*: ad esempio tra le più recenti sentenza 5 ottobre 2018, n. 24571 in Corriere giur., 2019, 2, 253 nota di Boccagna e ord. n. 5609/2019) nel caso di soggetto ammesso al patrocinio a spese dello Stato costituisce violazione dei principi e diritti costituzionalmente garantiti;

2) la violazione è apprezzabile sia dal punto di vista del soggetto creditore che del suo difensore. Infatti se nel caso di soggetto non ammesso al patrocinio a spese dello Stato, i compensi che non siano soddisfatti dal ricavato del processo esecutivo (per incapacità totale o parziale) e che rimangono quindi a carico del creditore procedente, sebbene non possano essere richiesti al debitore (per criticabile e non condivisibile orientamento giurisprudenziale maggioritario) possono essere richiesti dal difensore alla parte assistita sulla base dei parametri contenuti nel decreto ministeriale n. 55/2014;

3) in caso di persona ammessa al patrocinio a spese dello Stato, il difensore per espresso divieto, non solo contenuto nelle norme deontologiche, ma normativamente espresso nell'art. 85 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, laddove il legislatore afferma che la violazione del divieto costituisce grave illecito disciplinare professionale;

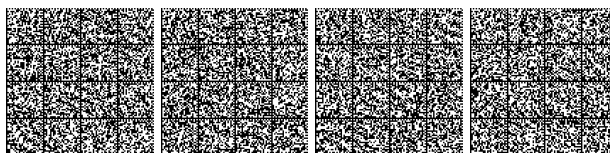
4) prima di affrontare l'eventuale questione di legittimità costituzionale dell'art. 95 del codice di procedura civile, il difensore argomenta ulteriormente come segue.

L'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, prevede espressamente che l'onorario e le spese spettanti al difensore sono liquidati dall'autorità giudiziaria con decreto di pagamento, osservando la tariffa professionale in modo che, in ogni caso, non risultino superiori ai valori medi delle tariffe professionali vigenti relative ad onorari, diritti ed indennità, tenuto conto della natura dell'impegno professionale, in relazione all'incidenza degli atti assunti rispetto alla posizione processuale della persona difesa, senza alcuna specifica di una diversa disciplina nel processo di esecuzione;

5) la lettura fatta dalla giurisprudenza maggioritaria del testo dell'art. 95 del codice di procedura civile, secondo la quale il giudice dell'esecuzione non potrebbe liquidare spese di giudizio a carico del creditore oltre le somme oggetto di distribuzione, darebbe luogo ad una presunta antinomia tra le due norme citate.

Infatti, secondo la disposizione dell'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica il giudice, anche del processo esecutivo, dovrebbe liquidare in favore del difensore della Parte ammessa al gratuito patrocinio, i compensi calcolati sulla base dei parametri indicati nel decreto ministeriale n. 55/2014. Secondo la norma tratta dalla giurisprudenza dalla disposizione dell'art. 95 del del codice di procedura civile, invece, nei processi esecutivi la liquidazione dei compensi sarebbe limitata alle somme oggetto di liquidazione (peraltro che verrebbero pagate all'Erario in virtù della causa di prelazione *ex lege*);

6) nel caso in esame il ricorrente ritiene che tale presunta antinomia deve essere risolta sulla base del criterio di specialità, secondo il quale deve essere preferita la legge speciale rispetto a quella avente carattere generale.



La norma contenuta nell'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica regolando il caso specifico di soggetti processuali ammessi al gratuito patrocinio per assicurare l'accesso alla giustizia (e prevedendo tra l'altro la diminuzione dei compensi per il difensore nominato), dà attuazione al diritto previsto al comma 3 dell'art. 24 della Carta costituzionale. Inoltre nel caso in esame va anche considerato che lo Stato, in base all'art. 135 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 ha altresì diritto di prelazione sulle somme oggetto di assegnazione.

7) peraltro, la lettera dell'art. 95 del codice di procedura civile, a parere della difesa del procedente, non prevede espressamente di limitare la liquidazione delle spese al realizzato nell'azione esecutiva. L'art. 95 del codice di procedura civile infatti, prevede espressamente solo che le spese sostenute dal creditore procedente e da quelli intervenuti che partecipano utilmente alla distribuzione sono a carico di chi ha subito l'esecuzione.

Sostenere che la partecipazione utile alla distribuzione sia solo quella completamente soddisfattiva del credito vantato e delle spese maturate, è una forzatura interpretativa che non è condivisibile e non è ravvisabile dalla lettera della disposizione;

8) il ricorrente ritiene, quindi, che nel caso in esame il Giudice, dovrebbe applicare esclusivamente l'art. 82 decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, liquidando in favore della parte e del suo difensore i compensi nella misura indicata dallo stesso decreto del Presidente della Repubblica;

9) Nel caso in cui, invece, il Tribunale adito ritenesse di applicare nel presente procedimento l'art. 95 del codice di procedura civile nella interpretazione vivente fornita dalla giurisprudenza maggioritaria e quindi procedere alla liquidazione dei compensi in favore del difensore della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, limitando la somma liquidata con il decreto di pagamento di cui all'art. 83 del T.U. Spese di Giustizia alla (esigua) somma oggetto di assegnazione, il ricorrente solleva sin d'ora una questione di legittimità costituzionale dell'art. 95 del R.D. 28 ottobre 1940, n. 1443 in riferimento agli art. 3, comma 2, 24, 36 e 111 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che, in caso di creditore ammesso al beneficio del patrocinio a spese dello Stato il Giudice, deve procedere alla liquidazione dei compensi e delle spese di giudizio ai sensi dell'art. 82, decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 e comunque senza limitare tali importi alla somma oggetto di distribuzione nel processo esecutivo;

10) sotto il profilo della rilevanza nel presente procedimento è indubbio che il Giudice dell'esecuzione in quanto richiesto dalla parte procedente di liquidare le spese e i compensi di avvocato del presente giudizio non possa decidere la presente causa, senza la soluzione della questione di legittimità costituzionale sollevata ed invocata.

La decisione sulle spese del giudizio, appartiene senza dubbio al contenuto della decisione anche nel procedimento esecutivo.

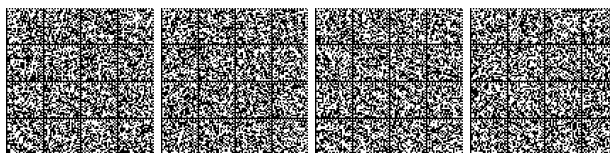
La regolamentazione delle spese di lite è processualmente accessoria alla pronuncia del giudice che la definisce in quanto tale ed è anche funzionalmente servente rispetto alla realizzazione della tutela giurisdizionale come diritto costituzionalmente garantito (art. 24 della Costituzione). Il «normale complemento» dell'accoglimento della domanda - ha affermato questa Corte (*cf.*: sentenza Corte costituzionale n. 303 del 1986) - è costituito proprio dalla liquidazione delle spese e delle competenze in favore della parte vittoriosa. Vieppiù nel caso in esame, laddove il soggetto creditore ha agito in giudizio per ottenere la soddisfazione di un credito relativo ad oneri di mantenimento e alimentari in favore di un soggetto minore, a cui l'ordinamento deve garantire una speciale tutela;

11) sotto il profilo della non manifesta infondatezza il ricorrente si esprime come segue. La norma, nel significato attribuitole dalla giurisprudenza e dal Tribunale adito, contrasta con l'art. 3, comma 2, della Carta costituzionale.

Infatti applicare l'interpretazione dell'art. 95 del codice di procedura civile anche ai casi di soggetti processuali ammessi al patrocinio a spese dello Stato significherebbe non garantire il rispetto del principio di eguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3, comma 2 della Costituzione. L'articolo in commento, come noto, prevede che è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini.

Se l'art. 95 del codice di procedura civile impedisse la liquidazione dei compensi per l'avvocato patrocinante secondo le normali regole del patrocinio a spese dello Stato si verificherebbe una irragionevole ed ingiustificata parità di trattamento di situazioni geneticamente e concretamente differenti.

Mentre nelle situazioni di soggetto procedente non ammesso al patrocinio a spese dello Stato, i compensi che non siano soddisfatti dal ricavato del processo esecutivo (per incapienza totale o parziale) e che rimangono quindi a carico del creditore procedente, sebbene non possano essere richiesti al debitore - per criticabile e non condivisibile orientamento giurisprudenziale maggioritario possono essere richiesti dal difensore alla parte assistita sulla base dei parametri contenuti nel decreto ministeriale n. 55/2014, invece in caso di persona ammessa al patrocinio a spese dello Stato, il difensore per espresso divieto, non solo contenuto nelle norme deontologiche, ma normativamente espresso nell'art. 85 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, laddove il legislatore afferma che la violazione del divieto costituisce grave illecito disciplinare professionale;



12) quindi proprio in quelle situazioni in cui il soggetto che richiede tutela giudiziaria (tra l'altro nel caso di specie nel processo esecutivo, quindi dopo che il suo diritto è stato riconosciuto da un provvedimento giurisdizionale ed è divenuto definitivo o quantomeno azionabile) è più debole perché sprovvisto dei mezzi necessari per poter sostenere le spese di un giudizio dinnanzi all'autorità giudiziaria, si genererebbe una minore tutela del soggetto interessato in quanto i difensori potrebbero essere restii in concreto ad accettare un incarico senza la certezza di vedersi riconosciuto un compenso - anche dimezzato - essendo esso subordinato alla capienza del pignoramento azionato;

13) questo, dal punto di vista della persona ammessa al gratuito patrocinio si trasformerebbe in una maggiore difficoltà o nel caso limite in una impossibilità di ottenere la soddisfazione dei diritti riconosciuti dall'ordinamento e da una decisione giurisdizionale;

14) sarebbe del tutto irragionevole trattare in modo eguale situazioni oggettivamente differenti. Il principio di eguaglianza sostanziale è un tratto distintivo e caratterizzante della Carta costituzionale ed è preclusivo di qualunque normazione o attività che si ponga in contrasto con il fine di ottenere l'eguaglianza di fatto;

15) le «azioni positive», infatti, come ha avuto modo di osservare la Corte costituzionale (*cf.* sent. n. 109/1993) sono il più potente strumento a disposizione del legislatore, che, nel rispetto della libertà e dell'autonomia dei singoli individui, tende a innalzare la soglia di partenza per le singole categorie di persone socialmente svantaggiate - fondamentalmente quelle riconducibili ai divieti di discriminazione espressi nel primo comma dello stesso art. 3 (sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali) - al fine di assicurare alle categorie medesime uno statuto effettivo di pari opportunità di inserimento sociale, economico e politico;

16) il ricorrente ritiene, poi, che la norma in commento sia in contrasto con l'art. 24, comma 3, della Carta costituzionale.

Infatti in detto articolo è espresso il diritto anche per i non abbienti ad agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione.

La prospettiva, sopra esaminata, della parte e del suo difensore di vedere non riconosciuto il diritto al pagamento delle spese di lite, costituisce una remora ingiustificata a far valere i propri diritti, incompatibile con il diritto riconosciuto dall'articolo della Carta costituzionale in commento;

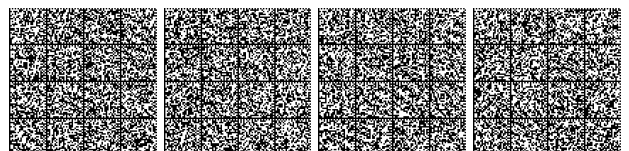
17) non risulterebbe, infatti, garantito il diritto inviolabile di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, laddove non venga liquidato un compenso per un'attività processuale svolta, con evidente sperequazione tra la situazione dei cittadini che non si valgono del gratuito patrocinio rispetto a quelli che si trovano nelle condizioni per fruirne, perché questi ultimi, diversamente dai primi, risulterebbero danneggiati dalla possibilità del mancato compenso;

18) né tale violazione può essere, nel caso di specie, giustificata come a volte ha fatto la Corte costituzionale (*cf.* sent. n. 178/2017 o n. 16/2018) con il riferimento al generale obiettivo di limitare le spese giudiziali, poiché nel caso di specie non siamo di fronte a ipotesi di illecito o spregiudicato utilizzo dello strumento processuale, ma di tentativo di ottenere il soddisfacimento di un diritto di credito in favore di una minore;

19) il ricorrente ritiene, poi, che la norma in commento contrasti con l'art. 36 della Carta costituzionale, negando, in caso di infruttuosità totale del pignoramento o di sua minima fruttuosità - come nel caso in esame - di riconoscere all'avvocato un compenso, se pur ridotto in base al criterio di cui all'art. 130 decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115;

20) la giurisprudenza vivente ha affermato che il criterio di determinazione del compenso spettante al professionista che difende la parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato in un giudizio civile, con la previsione dell'abbattimento nella misura della metà della somma risultante in base alle tariffe professionali, non impone al professionista un sacrificio tale da risolvere il ragionevole legame tra l'onorario a lui spettante ed il relativo valore di mercato, trattandosi, semplicemente, di una, parzialmente diversa, modalità di determinazione del compenso medesimo, tale da condurre ad un risultato sì economicamente inferiore a quello cui si sarebbe giunti applicando il criterio ordinario, e tuttavia ragionevolmente proporzionato, e giustificato dalla considerazione dell'interesse generale che il legislatore ha inteso perseguire, nell'ambito di una disciplina, mirante ad assicurare al non abbiente l'effettività del diritto di difesa in ogni stato e grado del processo, nella quale la liquidazione degli onorari professionali è suscettibile di restare a carico dell'erario (*Cfr.* Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 23 aprile 2013, n. 9808);

21) anche la Corte costituzionale si è più volte pronunciata in merito alla compatibilità di un sistema di riduzione dei compensi spettanti al difensore (v., tra le altre, sentenza n. 394 del 2000; ordinanza n. 299 del 2002; ordinanza n. 350 del 2005; in senso conforme, ordinanza n. 201 del 2006), ma tale riduzione non può certamente essere tale per cui in caso di infruttuosità dell'azione esecutiva - ad esempio per incapienza o minima incapienza di rapporti bancari esistenti, come nel caso in esame - al difensore non spetti un compenso o ne spetti uno che tale non può essere definito



(se il rapporto bancario avesse avuto un credito di 10,00 euro, questo sarebbe stato il compenso liquidabile). Verrebbe a mancare qualunque principio di ragionevolezza nella compressione del diritto dell'avvocato che contrasterebbe con i precetti costituzionali della proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro svolto e della necessità di garantire un'esistenza libera e dignitosa;

22) infatti la misura del compenso, già compressa dalle disposizioni di legge, verrebbe annullata in caso di incapienza del ricavato e per cause indipendenti dalla buona fede del creditore procedente o dalla fondatezza della sua azione;

23) infine il ricorrente ritiene che la norma oggetto di critica sia in contrasto con la disposizione di cui all'art. 111, comma 1, della Carta costituzionale.

Si può senz'altro affermare che l'art. 111 della Costituzione, là dove parla di giusto processo, ha voluto assegnare a tale formula il significato pratico di processo coerente con quei valori di civiltà giuridica, che in un determinato contesto storico sono espressi o condivisi dalla collettività;

24) non è certamente «giusto» il processo nel quale un soggetto che ha un diritto riconosciuto da un provvedimento giurisdizionale divenuto definitivo, è un soggetto non abbiente (forse anche perché la sua situazione è aggravata dal comportamento del debitore), agisce nei confronti del debitore per il recupero del proprio credito tramite un avvocato (in via obbligatoria) e non solo non ottiene soddisfacimento delle proprie pretese ma non ha diritto ad ottenere una pronuncia soddisfattiva delle spese del procedimento esecutivo solo perché il debitore ha occultato i suoi beni;

25) tale statuizione, peraltro, sarebbe oltremodo punitiva ed ingiusta considerando che:

a) in base all'art. 133 decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 il provvedimento che pone a carico della parte soccombente non ammessa al patrocinio la rifusione delle spese processuali a favore della parte ammessa dispone che il pagamento sia eseguito a favore dello Stato;

b) in base all'art. 135 decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, le spese relative ai processi esecutivi, mobiliari e immobiliari, hanno diritto di prelazione, ai sensi degli articoli 2755 e 2770 del codice civile, sul prezzo ricavato dalla vendita o sul prezzo dell'assegnazione o sulle rendite riscosse dall'amministratore giudiziario.

P. Q. M.

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

Ritenuto che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale;

Ritenuta la rilevanza della questione nel presente giudizio, stante l'ammissione della parte creditrice al patrocinio a spese dello Stato, stante l'istanza di liquidazione ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 (con esplicita richiesta di non limitare l'importo liquidato alla somma oggetto di distribuzione) e stante la verifica dell'attuale perdurare delle condizioni economiche della parte, prendendo atto del provvedimento in data 7 settembre 2020 del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Pavia e dando pertanto atto che non risultano circostanze che comportino, ai sensi dell'art. 136 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, la revoca dell'ammissione;

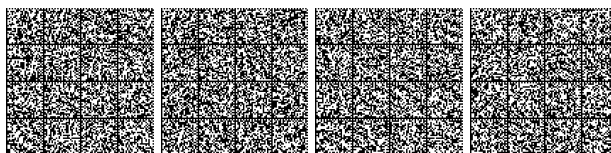
Ritenuto inoltre che la questione sollevata non sia manifestamente infondata, alla stregua dei motivi dell'istanza sopra richiamati;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata alle parti e al Pubblico Ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Pavia, 7 ottobre 2020

Il G.E.
GOP CONFALONIERI



n. 96

Ordinanza del 21 maggio 2021 della Corte di cassazione sul ricorso proposto da J. G.

Ordinamento penitenziario - Detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione - Sottoposizione a visto di censura della corrispondenza - Mancata previsione dell'esclusione della sottoposizione a visto di censura della corrispondenza indirizzata ai difensori.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 41-bis, comma 2-quater, lettera e).

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PRIMA SEZIONE PENALE

Composta da:

Mariastefania Di Tomassi - Presidente;
Domenico Fiordalisi;
Giacomo Rocchi;
Teresa Liuni;
Daniele Cappuccio - Relatore

ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da J. G. nato a il avverso l'ordinanza del 9 luglio 2020 del Tribunale di Locri;

udita la relazione svolta dal Consigliere Daniele Cappuccio;

lette le conclusioni del PG, il quale ha chiesto l'annullamento con rinvio del provvedimento impugnato

RITENUTO IN FATTO

1. Con ordinanza del 9 luglio 2020 il Tribunale di Locri ha rigettato il redamo proposto da G — imputato davanti a quell'autorità giudiziaria, condannato, all'esito dei giudizio di primo grado, alla pena di venticinque anni di reclusione perché ritenuto esponente di vertice di un clan di stanziato sul territorio di e sottoposto al regime detentivo differenziato previsto dall'art. 41-bis legge 26 luglio 1975, n. 354 — avverso il decreto con cui, il 12 maggio 2020, il Presidente del Tribunale ha disposto trattenimento di un telegramma da lui indirizzato ai difensore di fiducia, avv. Giuseppe Milicia.

Ritenuto di potere integrare la motivazione, radicalmente assente, del provvedimento impugnato, il Tribunale calabrese ha stimato la sussistenza di un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, connesso all'ambiguità del contenuto della missiva, composta da una serie di periodi non legati da un filo logico in grado di rendere coerente e comprensibile il testo nella sua interezza.

Ha aggiunto che l'incongruenza del testo non è spiegabile in ragione del modesto grado di istruzione dell'autore il quale, redigendo personalmente il reclamo, si è mostrato capace di esporre i motivi con prosa chiara e lineare.

2. G. J. propone, con l'assistenza dell'avv. Giuseppe Milicia, ricorso per cassazione affidato ad un unico, articolato motivo, con il quale deduce violazione di legge e vizio di motivazione per avere il Tribunale — titolare, a suo modo di vedere, del potere di integrare la motivazione del decreto emesso dall'organo monocratico, ma non anche di ovviare alla sua totale assenza — male interpretato la normativa in materia di controllo sulla corrispondenza dei detenuti, che ammette il trattenimento delle sole comunicazioni dal contenuto illecito, che celino al proprio interno qualcosa o contengano scritti pericolosi per la sicurezza e l'ordine pubblico.

Tale non può essere considerato, ha obiettato, il telegramma con cui egli, imminente la scadenza dei termini per la proposizione dell'appello avverso la sentenza di condanna emessa all'esito del primo grado di giudizio, ha inteso interloquire con il proprio difensore in merito ai contenuti del redigendo atto, da stabilirsi anche in relazione a quello, che egli reputava insoddisfacente, già presentato da altro difensore.



3. Procuratore generale ha chiesto, con requisitoria scritta, l'annullamento con rinvio del provvedimento impugnato, osservando che «sebbene il detenuto si trovi sottoposto al regime di cui all'art. 41 bis O.P. deve poter conoscere sia pure in modo sintetico le ragioni del trattenimento della corrispondenza soprattutto se si tratta di corrispondenza con il difensore (Cass. Sez. V[^] n. 32452 del 2019)»:

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. L'art. 15 della legge 26 luglio 1975, n. 354, prevede che il trattamento del condannato e dell'internato sia svolto, tra l'altro, agevolando opportuni contatti con il mondo esterno e i rapporti con la famiglia, che sono garantiti da colloqui visivi con soggetti liberi e dalla corrispondenza telefonica, epistolare o telegrafica.

La legge di ordinamento penitenziario contempla, per la corrispondenza epistolare o telegrafica, limitazioni meno stringenti di quanto non accada per i colloqui e le telefonate, giacché non prevede un numero massimo di lettere che il detenuto può inviare o ricevere, né restrizioni generali rispetto ai soggetti con cui egli può intrattenere scambi epistolari, e stabilisce, anzi, all'art. 18, quinto comma, al fine di favorire e di garantire il diffuso accesso a questa forma di corrispondenza, che l'amministrazione penitenziaria ponga a disposizione dei detenuti e degli internati, che ne sono sprovvisti, gli oggetti di cancelleria necessari per la corrispondenza.

2. Il diritto a tenere una corrispondenza epistolare e telegrafica può essere sottoposto, con provvedimento giurisdizionale, a limitazioni e controlli individuali, ossia riguardanti il singolo detenuto o internato.

La legge n. 354 del 1975 non regolava, nella sua formulazione originaria, i casi, le modalità ed il tempo massimo per cui potevano essere adottate siffatte misure, ciò che aveva indotto a dubitare della compatibilità della disciplina della corrispondenza epistolare in carcere con gli artt. 15 Cost., 8 e 13 Cedu ed era valso all'Italia ripetute condanne da parte della Corte di Strasburgo (*cf.*, tra le molte, Corte EDU, 15 novembre 1996, Calogero Diana c./Italia; Corte EDU, 24 ottobre 2002, Messina c./Italia).

Tale lacuna normativa è stata colmata mediante l'introduzione, ad opera della legge 8 aprile 2004, n. 95, dell'art. 18-*ter* della legge 26 luglio 1975, n. 354, che individua le tipologie di limitazioni che possono essere imposte alla libertà e alla segretezza della corrispondenza, i relativi presupposti e tempi, nonché le autorità competenti e i meccanismi di tutela giurisdizionale.

L'art. 18-*ter* dispone, al primo comma, che per esigenze attinenti le indagini o investigative o di prevenzione dei reati, ovvero per ragioni di sicurezza o di ordine dell'istituto, possano essere disposte, nei confronti dei singoli detenuti o internati, per un periodo non superiore a sei mesi, prorogabile per periodi non superiori a tre mesi, tre diverse forme di restrizione all'invio e alla ricezione di missive, connotate da un crescente grado di intrusività.

La forma più lieve di restrizione è il controllo del contenuto delle buste che racchiudono la corrispondenza, senza lettura della medesima, finalizzato a verificare, alla presenza dell'interessato, che nell'involucro non siano celati valori o oggetti non consentiti.

La limitazione più intensa consiste, invece, nell'inibizione totale o parziale della facoltà di spedire o di ricevere corrispondenza, cui è propedeutica la sottoposizione a visto di controllo, operazione di lettura e analisi — ad opera dell'autorità giudiziaria ovvero, su sua delega, dal direttore del carcere o di un appartenente all'amministrazione penitenziaria designato dallo stesso direttore — del contenuto delle missive in entrata ed in uscita.

Essa può, dunque, eventualmente sfociare nel trattenimento della missiva, disposto con provvedimento giurisdizionale, adottato dal Magistrato di sorveglianza, per i condannati, o dal giudice che procede, per gli imputati, per effetto del quale lo scritto non viene consegnato al suo destinatario, che deve essere immediatamente informato.

3. L'art. 18-*ter*, pur contenendo una specifica disciplina anche della successiva operazione di trattenimento, non individua espressamente le ragioni che lo consentono.

Nondimeno, la giurisprudenza di legittimità ha da tempo chiarito, in proposito, che, stante lo stretto collegamento funzionale con il visto di censura, il trattenimento può essere disposto qualora, dall'esame dei contenuti della corrispondenza, l'autorità giudiziaria ritenga che sussista una situazione di pericolo concreto per quelle esigenze di ordine e di sicurezza pubblica che costituiscono i presupposti per l'adozione del visto — di controllo (così, tra le più recenti, Sez. 1, n. 51187 del 17 maggio 2018, Falsone, Rv. 274479, e Sez. 5, n. 32452 del 22 febbraio 2019, Falsone, Rv. 277527, entrambe in motivazione).

Il secondo comma 18-*ter* prevede, poi, che nessuna forma di controllo possa essere esercitata sulla corrispondenza epistolare e telegrafica indirizzata ai soggetti indicati nel comma 5 dell'articolo 103 cod. proc. pen. (difensori, investigatori privati autorizzati e incaricati in relazione al procedimento, consulenti tecnici e loro ausiliari),



all'autorità giudiziaria, alle autorità indicate nell'art. 35 (direttore dell'istituto, provveditore regionale, capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Ministro della giustizia, autorità giudiziarie e sanitarie in visita all'istituto, garante nazionale, garanti regionali o locali dei diritti dei detenuti, presidente della giunta regionale, magistrato di sorveglianza, Capo dello Stato), ai membri del Parlamento, alle Rappresentanze diplomatiche o consolari dello Stato di cui gli interessati sono cittadini ed agli organismi internazionali, amministrativi o giudiziari, preposti alla tutela dei diritti dell'uomo di cui l'Italia fa parte.

4. La disciplina generale è, tuttavia, derogata dall'art. 41-*bis*, legge 26 luglio 1975, n. 354, che contiene, tra l'altro, regole specificamente dedicate alla tutela della libertà e della segretezza della corrispondenza epistolare e telegrafica per i detenuti sottoposti al regime differenziato.

Tale disposizione — nel testo modificato dalla legge 15 luglio 2009, n. 94 — contiene infatti, al comma 2-*quater*, un elenco puntuale di limitazioni al trattamento penitenziario tra le quali, alla lett. *e*), «la sottoposizione a visto di censura della corrispondenza, salvo quella con i membri del Parlamento o con autorità europee o nazionali aventi competenza in materia di giustizia».

L'utilizzo di un termine («censura») diverso da quello indicato all'art. 18-*ter* («controllo») non ha impedito la sostanziale assimilazione, da parte dei commentatori così come della giurisprudenza, dei concetti, che rimandano, entrambi, all'esame di una missiva, effettuato dall'autorità preposta, strumentale ad evitare la trasmissione di informazioni suscettibili di mettere a repentaglio i valori a cui presidio le disposizioni sono rispettivamente poste.

Così, in specie, se l'art. 18-*ter* presuppone la necessità di salvaguardare la fruttuosità di indagini ed investigazioni, di prevenire la commissione di reati e di garantire la sicurezza e l'ordine dell'istituto, l'architettura del regime detentivo speciale previsto dall'art. 41-*bis*, è precipuamente diretta ad interrompere il flusso comunicativo tra gli esponenti criminali che versino in condizione detentiva, nonché tra gli stessi e gli esponenti delle associazioni a delinquere di riferimento che si trovino in libertà.

In un caso e nell'altro, dunque, l'intrusione nella sfera privata nella quale si traducono controllo e censura non è circoscritta alla conoscenza del contenuto delle comunicazioni e si riconnette in via diretta alla possibilità di bloccare l'inoltro della corrispondenza, ovvero di non procedere alla sua consegna al destinatario.

5. L'equivalenza tra visto di controllo e visto di censura consente di affermare che tra le disposizioni che, rispettivamente, li prevedono sussiste un rapporto di specialità e, quindi, che, nell'ipotesi di lettura della corrispondenza nei confronti dei detenuti sottoposti al regime speciale, la disciplina dell'art. 18-*ter* si applica solo per gli aspetti non disciplinati dall'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lett. *e*).

In questo senso si è, del resto, orientata la giurisprudenza di legittimità (*cf.*, in particolare, Sez. 1, n. 51187 del 17 maggio 2018, Falsone, Rv, 274479, in motivazione, e Sez. 1, n. 48365 del 21 novembre 2012, Di Trapani, Rv. 253978) nel ritenere l'applicabilità agli imputati ed ai condannati che siano assoggettati al regime di cui all'art. 41-*bis* delle regole previste, per la generalità dei detenuti, dall'art. 18-*ter* e dall'art. 38 del relativo regolamento di esecuzione con riferimento all'operazione, successiva alla censura, di eventuale di trattenimento, sulla quale l'art. 41-*bis* è silente.

6. L'analisi comparata delle disposizioni in commento evidenzia un significativo momento di divaricazione nella differente delimitazione della corrispondenza che, in via di eccezione, è sottratta alle limitazioni sopra descritte.

Se, infatti, l'art. 18-*ter* prevede, al comma 2, che «Le disposizioni del comma 1 non si applicano qualora la corrispondenza epistolare o telegrafica sia indirizzata ai soggetti indicati nel comma 5 dell'articolo 103 del codice di procedura penale, all'autorità giudiziaria, alle autorità indicate nell'articolo 35 della presente legge, ai membri del Parlamento, alle Rappresentanze diplomatiche o consolari dello Stato di cui gli interessati sono cittadini ed agli organismi internazionali amministrativi o giudiziari preposti alla tutela dei diritti dell'uomo di cui l'Italia fa parte», l'art. 41-*bis* sottrae, invece, al visto di censura la sola corrispondenza con i membri del Parlamento o con autorità europee o nazionali aventi competenza in materia di giustizia.

Ne discende che, per i detenuti sottoposti al più rigoroso regime detentivo, il visto di censura deve essere apposto anche con riferimento alla corrispondenza intercorsa con i soggetti indicati all'art. 103, comma 5, cod. proc. pen. (difensori, investigatori privati, consulenti tecnici e loro ausiliari).

Tanto, in ragione del già indicato rapporto di specialità tra l'art. 18-*ter*, comma 2, e l'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lett. *e*), e del fatto che la norma speciale contiene l'espressa elencazione della corrispondenza sottratta alla censura.

7. La validità della precedente conclusione non è revocata in dubbio dall'esistenza, nel codice di rito, di autonoma disciplina relativa alla corrispondenza tra imputati e difensori, compendiata all'art. 103, comma 6, cod. proc. pen., che vieta, tra l'altro, «ogni forma di controllo della corrispondenza tra l'imputato e proprio difensore in quanto riconoscibile dalle prescritte indicazioni, salvo che l'autorità giudiziaria abbia fondato motivo di ritenere che si tratti di corpo del reato».



La menzionata disposizione trova completamento nell'art. 35 disp. att. cod. proc. pen. che, da un canto, enuncia, ai primi tre commi, gli adempimenti richiesti per garantire la riconoscibilità della corrispondenza tra imputato e difensore, e, dall'altro, specifica, al comma 4, che «Alla corrispondenza tra l'imputato detenuto e il suo difensore, recante le indicazioni stabilite nei commi 1 e 2, non si applicano le disposizioni dell'articolo 18 commi 8 e 9 della legge 26 luglio 1975, n. 354».

La previsione del comma 4, sulla quale il legislatore non è intervenuto, è, dunque, volta ad escludere la sottoposizione della corrispondenza tra imputato e difensore al visto di controllo previsto dall'art. 18, commi 8 e 9, ord. pen. che, nel testo vigente al tempo dell'introduzione dell'attuale codice di procedura penale, aveva portata onnicomprensiva e non contemplava la sottrazione di determinate tipologie di comunicazioni.

Essa, dunque, ha la funzione di sancire, al cospetto di norme primarie, e dunque di pari grado, con un diverso ed inconciliabile contenuto precettivo, la prevalenza di quella codicistica su quella di ordinamento penitenziario.

In proposito, deve, tuttavia, notarsi come, all'atto dell'approvazione, con la legge 8 aprile 2004, n. 95, di una nuova disciplina dei controlli sulla corrispondenza dei detenuti, contenuta nell'art. 18-ter, con contestuale abrogazione dell'art. 18, commi 8 e 9, il legislatore non abbia adeguato il testo dell'art. 35, comma 4, disp. att. che, quindi, deve intendersi, all'attualità ed a dispetto di quanto, di recente ma in modo del tutto sporadico ed incidentale, affermato in giurisprudenza (*cf.* Sez. 1, n. 1901 del 30 settembre 2020, dep. 2021, Attanasio, non massimata), privo di concreta portata precettiva.

Ciò, deve ragionevolmente ritenersi, in ragione della circostanza che l'inserimento, al comma 2 dell'art. 18-ter, dei soggetti indicati all'art. 103, comma 5, cod. proc. pen. (e, quindi, anche del difensore) nel novero di coloro la cui corrispondenza con il detenuto — imputato o condannato — è sottratta alle limitazioni previste dal comma 1, assicura la compatibilità, per i detenuti imputati, tra la disciplina di ordinamento penitenziario e quella prevista dal codice di rito.

Posto che, al contrario dell'art. 18-ter, l'art. 41-bis non stabilisce la sottrazione della corrispondenza tra imputato e difensore al visto di censura, il contrasto tra l'art. 103, comma 6, cod. proc. pen., che inibisce il controllo, e l'art. 41-bis, che, invece, lo ammette, deve risolversi nel senso dell'applicazione della norma di ordinamento penitenziario, inserita in un più ampio catalogo di restrizioni al trattamento finalizzate a garantire, con esclusivo riferimento ad una specifica categoria di detenuti, prevalenti esigenze preventive.

Al riguardo, è utile osservare, innanzitutto, che nulla autorizza ad assegnare alla norma codicistica carattere di inderogabilità, per come, tra l'altro, indirettamente confermato dal fatto che il legislatore del 1988 abbia ritenuto la necessità di specificare espressamente, all'art. 35 disp. att., che la disciplina sul visto di controllo, che, al tempo, non prevedeva eccezioni di sorta, si applicasse alla corrispondenza tra imputato e difensore.

L'art. 41-bis, comma 2-quater, lett. c), è stata, d'altro canto, costruita come norma speciale, destinata, in quanto tale, a derogare alle norme generali che disciplinano la stessa materia e che non sono inderogabili, quale, tra le altre, l'art. 103, comma 6, cod. proc. pen..

Considerato, allora, che il codice di rito e la legge di ordinamento penitenziario non escludono *expressis verbis* che l'art. 41-bis possa derogare la disciplina contenuta nell'art. 103, comma 6, cod. proc. pen., deve conclusivamente ritenersi che la disciplina del visto di censura trovi applicazione alla corrispondenza tra imputato sottoposto a regime speciale di detenzione e difensore.

8. La ricostruzione del tessuto di regole che si sono succedute nel tempo e che concorrono a disciplinare la materia è funzionale all'esame del ricorso proposto da G. J. il quale, il 3 maggio 2020, inviò, dal carcere milanese nel quale era ristretto, un telegramma all'avv. Giuseppe Milicia, che aveva da poco nominato quale difensore, affiancandolo all'avv. Caterina Fuda, che lo aveva assistito in primo grado, nell'ambito di un procedimento penale, pendente innanzi al Tribunale di Locri, nel quale egli aveva riportato condanna alla pena di venticinque anni di reclusione.

Stando alla prospettazione del ricorrente, l'utilizzo del mezzo telegrafico si era imposto per l'esigenza di presentare, in tempo utile, un atto di appello ulteriore rispetto a quello già depositato dall'avv. Fuda, che J. riteneva insoddisfacente, impugnazione che l'avv. Milicia presentò, effettivamente, il 5 giugno 2020.

Il telegramma fu provvisoria mente bloccato dall'amministrazione penitenziaria, che informò il Presidente del Tribunale, il quale dispose il trattenimento con provvedimento che il Tribunale, su reclamo dell'interessato, confermò sul rilievo della sussistenza di un concreto pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza.

9. Con l'unico motivo di ricorso, il detenuto lamenta l'illegittimità della motivazione con cui il Tribunale di Locri ha confermato il provvedimento di trattenimento.

Il collegio, tuttavia, dubita della compatibilità costituzionale dell'art. 41-bis, comma 2-quater, lett. e), legge 26 luglio 1975, n. 354, nella parte in cui non esclude la corrispondenza diretta al difensore dal novero di quella sottoposta a visto di censura.



Ciò impedisce al collegio di procedere al vaglio della legittimità della motivazione del provvedimento impugnato, giacché qualora dubbio prospettato si rivelasse fondato, la stessa operazione di lettura e di controllo del contenuto della missiva risulterebbe, a monte, viziata.

Tanto rende la questione di legittimità costituzionale rilevante.

10. La questione, oltre che rilevante, appare non manifestamente infondata.

La sottoposizione a visto di censura della corrispondenza in uscita con il proprio difensore si traduce, invero, in un *vulnus* non solo — e non tanto — alla libertà ed alla segretezza della corrispondenza, diritti dichiarati inviolabili dall'art. 15 Cost. e che spettano ad ogni individuo in quanto tale e, quindi, anche ai detenuti, ma anche e soprattutto del diritto alla difesa e di quello ad un equo processo, tutelati a livello costituzionale e sovranazionale.

Il giudice delle leggi ha, in proposito, già riconosciuto, con la sentenza n. 143 del 2013, il diritto a conferire con il proprio difensore e a farlo in maniera riservata, connaturato alla difesa tecnica che rientra nella garanzia ex art. 24 Cost. ed appartiene al novero dei requisiti basilari dell'equo processo, alla luce del disposto dell'art. 6, paragrafo 3, lettera c), della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Ne deriva che una disposizione normativa che neghi la riservatezza delle comunicazioni con il difensore è in contrasto, oltre che con gli artt. 15 e 24 Cost., anche con l'art. 111, terzo comma, Cost., nella parte in cui prevede, tra gli elementi del giusto processo, la facoltà di disporre delle condizioni necessarie per preparare la propria difesa, nonché con l'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6 CEDU.

11. Anche detti diritti, per quanto rientranti tra le garanzie fondamentali dell'individuo all'interno di una società che possa definirsi democratica, possono astrattamente subire delle limitazioni, quando rese necessarie dall'esigenza di tutelare altri interessi costituzionalmente rilevanti. È, infatti, principio consolidato nella giurisprudenza costituzionale che nessun interesse ha prevalenza assoluta e che anche i diritti fondamentali possono entrare in un'operazione di bilanciamento ed essere sacrificati, ferma restando la necessità di verificare la ragionevolezza delle limitazioni concretamente apportate.

Nel caso dei detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione, l'esigenza di neutralizzare la loro maggiore pericolosità e di difendere la società nei confronti delle criminalità organizzate determina e giustifica non solo la compressione di diritti fondamentali, ma anche maggiori limitazioni di trattamento rispetto alla generalità dei detenuti.

Il collegio ritiene, tuttavia, che l'assoluta compressione del loro interesse a mantenere una corrispondenza riservata con il difensore, quand'anche ispirata all'esigenza di impedire i contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza, non possa superare il vaglio di ragionevolezza e, quindi, ritenersi giustificata.

12. Dubbi di ragionevolezza si pongono, innanzitutto, rispetto all'operazione di equiparazione dei difensori agli interlocutori «non qualificati» del detenuto e, in primo luogo, ai familiari.

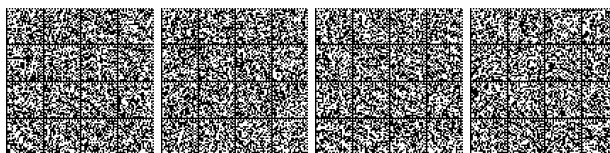
Se, infatti, non può essere esclusa *a priori* l'astratta, ed eccezionale, eventualità che un difensore accetti di assumere il ruolo di illecito canale di comunicazione tra il proprio cliente e l'organizzazione criminale di appartenenza dello stesso, tale possibilità non può nemmeno essere assunta a massima di esperienza e tradotta in un enunciato normativo, al pari di quanto, invece, accade con parenti e conoscenti.

I difensori, infatti, fegati ai propri clienti da un contratto d'opera professionale anziché da vincoli di diversa natura, sono, ha ricordato la Corte costituzionale, «persone appartenenti ad un ordine professionale, termite al rispetto di un codice deontologico nello specifico campo dei rapporti con la giustizia e sottoposte alla vigilanza disciplinare dell'ordine di appartenenza» (Corte Cost., sent. n. 143 del 2013).

Non sembra dunque consentito presumere una generale pericolosità degli scambi epistolari con il difensore e la corrispondenza intrattenuta dal detenuto, ancorché soggetto al regime di cui all'art. 41-*bis* Ord. pen., con questo non può essere assimilata a quella intrattenuta con familiari e amici, o soggetti terzi, sicché la disciplina della cui legittimità si discute finisce con trattare in modo analogo situazioni differenti, in patente violazione del principio di eguaglianza, irragionevolmente comprimendo, altresì, il diritto di difesa.

13. La normativa in esame appare ulteriormente carente, sotto il profilo della ragionevolezza, se confrontata con quella dettata per i colloqui visivi e telefonici con i difensori, sottratti, per espressa previsione dell'art. 41-*bis* legge 26 luglio 1975, n. 354, all'applicazione delle disposizioni che prescrivono il controllo auditivo e la videoregistrazione, vavevoli, invece, per i colloqui con i familiari.

Se si ammette l'ipotesi che un difensore venga meno ai suoi doveri deontologici e professionali, e tradisca, così, l'alta funzione che gli è assegnata dall'ordinamento, anche in questo caso, cioè in relazione alle comunicazioni che avvengono di persona o per telefono, non può escludersi in astratto il rischio che lo stesso si presti a fungere da illecito canale di comunicazione: al cospetto del quale, nondimeno, il legislatore — evidentemente a ciò indotto dalla considerazione dell'invulnerabilità del diritto di difesa e della natura assolutamente remota dell'ipotesi in predicato — ha scelto di dare piena tutela al diritto ad avere comunicazioni difensive riservate.



Sicché, la censura sulle missive indirizzate al difensore, e il conseguente loro eventuale trattenimento, finiscono per penalizzare irragionevolmente e inutilmente il diritto di difesa — anche solo attraverso l'irrimediabile ritardo che la sottoposizione a censura imprime all'inoltro e alla consegna della missiva - e quello ad un equo processo, ma non servono a neutralizzare l'astratto pericolo che un ipotetico scambio di direttive e informazioni per mezzo del difensore avvenga con altro mezzo, nel corso di colloqui sottratti a controllo, con conseguente violazione del principio, a più riprese enunciato dalla Corte Costituzionale, secondo cui, nelle operazioni di bilanciamento, il decremento di tutela di un diritto fondamentale postula, per necessità, il corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3, 15, 24, 111 e 117 Cost., anche in relazione all'art. 6 CEDU, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 41-bis, comma 2-quater, lettera E), legge 26 luglio 1975, n. 354, nella parte in cui prevede, per i detenuti sottoposti al regime di cui al comma 2 e seguenti, la sottoposizione a visto di censura della corrispondenza, senza escludere quella indirizzata ai difensori.

Sospende il presente procedimento.

Manda la Cancelleria per gli adempimenti di cui all'art. 23, ultimo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87.

Così deciso il 19 marzo 2021

Il Presidente: DI TOMASSI

Il Consigliere estensore: CAPPUCCIO

21C00139

n. 97

Ordinanza del 6 maggio 2021 del Tribunale di Ravenna nel procedimento civile promosso da CFS Europe spa contro Patrizi Maurizio

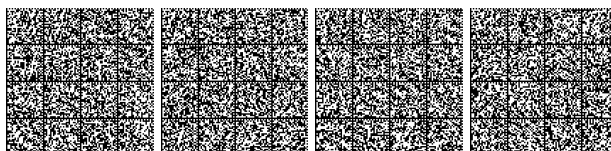
Lavoro e occupazione - Licenziamento per giustificato motivo oggettivo - Tutela del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo per insussistenza del fatto posto a fondamento del licenziamento - Applicazione della tutela reintegratoria - Condizioni - Accertamento della manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento.

- Legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), art. 18, settimo comma.

TRIBUNALE ORDINARIO DI RAVENNA

SEZIONE CIVILE - SETTORE LAVORO

Il Giudice del Lavoro Dario Bernardi, a scioglimento della riserva assunta in data di oggi, pronuncia la seguente ordinanza di rimessione della questione della legittimità costituzionale dell'art. 18, comma L. n. 300/1970 (Statuto dei lavoratori).



MOTIVI

1 — Fatto e processo a quo.

Con ricorso CSF Europe S.r.l. proponeva opposizione ai sensi dell'art. 1, comma 51 della legge n. 92/2012 avverso l'ordinanza che, a conclusione della prima fase del c.d. rito Fornero, aveva disposto la reintegra di Maurizio Patrizi, licenziato tre volte nel giro di alcuni mesi, una delle quali per giustificato motivo oggettivo, le altre due per giusta causa.

In particolare:

1. Il primo è un licenziamento per giusta causa: procedimento disciplinare iniziato con missiva del 9 ottobre 2018, sanzione comminata con missiva del 22 ottobre 2018;

2. Il secondo è un licenziamento per giustificato motivo oggettivo: procedura iniziata con la comunicazione preliminare del 12 ottobre 2018; licenziamento comminato con missiva del 22 novembre 2018;

3. Il terzo è ancora un licenziamento per giusta causa: procedimento disciplinare iniziato con missiva del 28 gennaio 2019; sanzione comminata con missiva del 12 febbraio 2019.

In questa sede di opposizione CSF Europe S.r.l. concludeva domandando «Si chiede che l'ill.mo Tribunale - Giudice del Lavoro — adito competente per la fase di opposizione ex art. 1, commi 51° - 57°, legge n. 92/2012, *contrariis rejectis* e previa ogni declaratoria meglio vista, voglia, in riforma della ordinanza opposta, — respingere siccome infondate in fatto e in diritto le domande proposte nella precedente fase dal ricorrente nei confronti della CFS Europe S.p.A. e, pertanto, rigettare il ricorso e le domande tutte, anche successivamente proposte; condannare conseguentemente il sig. Maurizio Patrizi alla restituzione in favore della CFS Europe S.p.A. della somma a lui corrisposta, come documentato in atti, in esecuzione della ordinanza qui opposta, provvisoriamente esecutiva, ovvero per i titoli ad essa conseguenti per un totale di euro 94.495,10 (pari a un lordo di euro 128.355,00) oltre a quelle che dovesse ulteriormente corrispondere per lo stesso titolo, ovvero della diversa somma e del diverso titolo che eventualmente risulterà dovuto, con i conguagli fra le diverse poste che dovessero necessitare, con interessi e rivalutazione dal dovuto al saldo; nel caso di accoglimento di taluna domanda dell'odierno opposto, voglia comunque (salvo gravame) limitarla ai minimi indennitari».

CSF Europe S.r.l. precisava nell'atto di non impugnare le statuizioni contenute nell'ordinanza opposta relativamente alle decisioni sui due licenziamenti per giusta causa ritenuti in prime cure illegittimi, con la conseguenza che l'oggetto attuale del giudizio rimane esclusivamente il licenziamento per giustificato motivo oggettivo.

Maurizio Patrizi si costituiva con memoria proponendo una domanda riconvenzionale, anche in punto di esatta determinazione dell'indennità allo stesso spettante in seguito all'esercizio dell'opzione in luogo della effettiva reintegra («...condannare CFS al pagamento della somma di euro 8.977,50 a titolo integrazione per la opzione esercitata dal sig. Patrizi alla reintegra nel posto di lavoro»).

La causa veniva rimessa una prima volta alla Corte costituzionale per una questione di legittimità in via incidentale relativa al 7° comma dell'art. 18, nella parte in cui tale disposizione regola la massima tutela prevista in ipotesi di licenziamento per giusta causa.

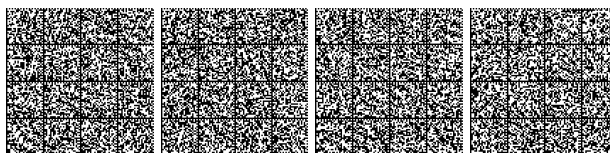
La norma prevedeva, infatti, che il giudice «Può altresì applicare la predetta disciplina [ossia quella di cui al 4° comma dell'art. 18, ossia la tutela reale attenuata] nell'ipotesi in cui accerti la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo».

La Corte costituzionale, con sentenza n. 59 del 2021 dichiarava «l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, settimo comma, secondo periodo, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), come modificato dall'art. 1, comma 42, lettera b), della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), nella parte in cui prevede che il giudice, quando accerti la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, «può altresì applicare» — invece che «applica altresì» — la disciplina di cui al medesimo art. 18, quarto comma.

Il fascicolo veniva riassunto dal lavoratore in data 19 aprile 2021 e le parti si ripresentavano entrambe all'udienza odierna, insistendo ciascuna per le conclusioni già rassegnate prima della sospensione.

Rivalutati gli atti di causa, alla luce delle motivazioni svolte dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 59 del 2021, si ritiene sussista ancora un problema di costituzionalità nel 7° comma dell'art. 18 (norma da applicare nel caso di specie), con la conseguenza che deve essere nuovamente sollevata una diversa ed ulteriore (rispetto a quella già accolta) questione di costituzionalità in via incidentale.

La stessa attiene alla qualifica di “manifesta” che l'insussistenza del fatto di licenziamento per motivo oggettivo connesso ad una ragione c.d. “economica” deve avere per condurre alla reintegra.



Tale questione non veniva proposta con l'ordinanza precedente (7 febbraio 2019) e, pertanto, può (deve, non ritenendosi la questione manifestamente infondata) essere sollevata in questa ulteriore sede incidentale.

2 — L'oggetto del giudizio di costituzionalità: la norma.

L'oggetto dell'ordinanza di rimessione è l'attuale versione dell'art. 18, 7° comma, legge n. 300/1970.

La norma prevede che il giudice «applica altresì la predetta disciplina [ossia quella di cui al 4° comma dell'art. 18, ossia la tutela reale attenuata] nell'ipotesi in cui accerti la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo. Nelle altre ipotesi in cui accerta che non ricorrono gli estremi del predetto giustificato motivo, il giudice applica la disciplina di cui al quinto comma».

3 — I parametri.

Si ritiene che tale disposizione ordinaria sia in contrasto con alcuni parametri costituzionali. In particolare si tratta delle seguenti disposizioni:

art. 3, 1° comma Cost.;

articoli 1, 4, 35 Cost.;

art. 3, 2° comma Cost.;

art. 24 Cost.

4 — La questione.

Si dubita della legittimità costituzionale dell'art. 18, 7° comma, legge n. 300/1970 laddove prevede che, in ipotesi in cui il giudice accerti l'insussistenza di un fatto posto a fondamento di un licenziamento per G.M.O. "economico", non debba sempre applicare la tutela reintegratoria (come fa quando accerta l'inesistenza di un fatto soggettivo di licenziamento, ma anche in materia di licenziamenti collettivi), dovendo ulteriormente andare a distinguere l'ipotesi in cui l'insussistenza in questione è manifesta (nella quale — ora — deve applicare la tutela in forma specifica), dall'ipotesi in cui l'insussistenza è "non manifesta", nella quale applica solo la tutela monetaria del 5° comma, senza reintegra.

La questione si pone con riferimento a numerose norme costituzionali.

Il fulcro della questione ruota attorno all'art. 3, 1° comma della Costituzione, sotto vari profili, dal mancato rispetto del principio di uguaglianza (rispetto a due diverse ipotesi omogenee in cui il legislatore ha previsto la reintegra), al cattivo uso della discrezionalità normativa, che si risolve nel conio di una disciplina irragionevole, fondata su un criterio illogico e indeterminato, passando per la violazione del diritto di azione del lavoratore, giungendosi sino all'ingiusto bilanciamento dei valori costituzionali in materia e alla violazione del precetto di uguaglianza sostanziale di cui al 2° comma dell'art. 3.

Verranno individuati una serie di vizi e di problematiche che scaturiscono dalla particella normativa "manifesta" contenuta nel 7° comma dell'art. 18.

Le stesse sono invero numerose, ma soprattutto sono strettamente connesse tra loro, posto che l'inserimento di un elemento estraneo ad una determinata tradizione giuridica in un corpo normativo complesso quale è il diritto dei licenziamenti è stato in grado di apportare una pluralità di situazioni di aporia normativa, così determinando nello stesso momento una serie di lesioni ad una molteplicità di valori e garanzie costituzionali.

5 — Rilevanza della questione.

La questione è rilevante in quanto la norma censurata viene in diretta ed immediata applicazione nel caso di specie, posto che il giudizio a qua verte su un licenziamento per G.M.O. in relazione al quale deve svolgersi (nella seconda fase del c.d. rito Fornero) un nuovo giudizio circa la sussistenza o meno del fatto di G.M.O. economico.

Valutazione che, tuttavia, secondo la normativa così come applicata dal diritto vivente, non sarebbe sufficiente (in ipotesi di accertata insussistenza del fatto) per concludere il giudizio con la reintegra (domanda principale del lavoratore), essendo chiamato il giudice ulteriormente a discernere quello che, in tesi, si ritiene essere l'indiscernibile.

La data di assunzione del ricorrente (anno 2001, anteriore al 7 marzo 2015) e i requisiti dimensionali dell'impresa (con circa cinquanta dipendenti in media) importano l'applicazione dell'art. 18, legge n. 300/1970 (che, infatti, non è in contestazione tra le parti e non è stata oggetto di specifico motivo di opposizione).

Va, inoltre, evidenziato che, nel caso di specie, il lavoratore, all'esito della prima fase per lui vittoriosa del giudizio ex legge n. 92/2012, art. 1, commi 47 ss., avendo egli ottenuto la reintegra, ha esercitato il diritto di optare per l'indennizzo monetario (quindici mensilità), trasformando la reintegra in un risarcimento del danno.

Non si può qui ritenere che l'esercizio di tale opzione valga, in senso contrario, a privare di rilevanza la questione nel giudizio *a quo*, posto che, comunque, anche la scelta tra l'applicazione della tutela del 5° e quella del 4° comma "indennitarizzata" dalla scelta del lavoratore, conduce a conseguenze diverse in punto di *quantum* risarcitorio e, dunque, conserva, comunque, una specifica e decisiva rilevanza.



Infatti, solo applicando il 4° comma al risarcimento ordinario andrebbe aggiunto il *quid pluris* di risarcimento proprio della monetizzazione della reintegra, altrimenti non spettante nell'ipotesi del 5° comma.

Evidentemente, nemmeno può rilevare in senso ostativo alla rilevanza della questione la circostanza che la tutela del 4° comma sia stata già concessa all'esito della prima fase, posto che l'esito della fase che si conclude con sentenza del Tribunale può bene essere di segno opposto rispetto a quella che si conclude con ordinanza, potendo tale giudizio avere la stessa estensione oggettiva del giudizio di prime cure ed essendo nello stesso, pertanto, pienamente (ed anzi doverosamente) riesaminabile la questione della scelta dell'applicazione del 4° o del 5° comma ai sensi del comma 7, dell'art. 18.

Come visto, CFS Europe S.r.l. ha impugnato la statuizione relativa al licenziamento per G.M.O., che residua quale oggetto del giudizio *a quo*.

Nel ricorso in opposizione si mette grande enfasi difensiva sulla graduazione delle tutele in caso di licenziamento economico illegittimo, puntandosi apertamente sull'insussistenza del presupposto della "manifesta" insussistenza, al fine di escludere "perlomeno" la tutela reintegratoria (pag. 34 del ricorso: «A maggior ragione, dunque, questo dovrà valere nel caso in esame in cui, ben diversamente dal contesto della sentenza commentata, il licenziamento per g.m.o. intimato da CFS al Patrizi è risultata fondato su argomenti solidi e reali in cui il minimo che si possa dire è che debba esserne esclusa la "manifesta insussistenza"»).

La questione di legittimità costituzionale, pertanto, è sicuramente rilevante nel giudizio *a quo*.

Sulla rilevanza della questione, infine, non può che farsi riferimento alle argomentazioni (nel senso dell'ammissibilità dell'incidente) di Corte costituzionale sentenza n. 59/2021, resa sempre in relazione allo stesso giudizio *a quo*.
6 — L'impossibilità di una interpretazione adeguatrice.

La norma di legge (7° comma) è chiara e inequivoca sul punto, prevedendo espressamente la necessità per il giudice di compiere — ai fini della pronuncia della tutela reintegratoria — una verifica ulteriore rispetto a quella di insussistenza del fatto di G.M.O. economico, ossia la verifica che tale insussistenza è "manifesta".

Deve muoversi dalla premessa che il legislatore ha voluto creare (si tratta della peculiarità della riforma dell'art. 18 di cui alla legge n. 92/2012) una serie di diversi rimedi per diversi vizi del licenziamento, prevedendo varie e diversificate tutele, talvolta reintegratorie, talvolta risarcitorie e, tra queste, diverse graduazioni dell'entità del risarcimento del danno.

E nel fare questo ha espressamente differenziato la tutela per il G.M.O. economico da quella per il licenziamento per motivo soggettivo.

Prevedendo, oltre alla abrogata (in quanto incostituzionale) "facoltà" meramente potestativa di reintegra, un ulteriore elemento, pure esso essenzialmente potestativo (seppure declinato su un piano apparentemente probatorio), rappresentato dalla necessità che il "fatto" risulti (secondo la valutazione del singolo giudice del caso concreto) non solo inesistente, ma anche "manifestamente" tale.

A fronte di questo dato letterale insopprimibile, la sola interpretazione adeguatrice sarebbe una interpretazione chiaramente abrogatrice di un chiaro precetto normativo, opzione ermeneutica incompatibile con il modello accentrato di verifica di costituzionalità di cui alla suprema Carta.

La Corte di cassazione ha forgiato una interpretazione della norma *de qua* nel 2016 e da allora non la ha più abbandonata.

Nella lettura della S.C. tale interpretazione ha un duplice portato.

La prima è quella di richiedere un "facile" accertamento dell'inesistenza del fatto per accedere alla reintegra.

La seconda è quella che realizza uno "spacchettamento" del "fatto" di giustificato motivo oggettivo, di guisa tale da escludere elementi di esso dal nucleo essenziale dello stesso la cui mancanza sola è suscettibile di determinarne la "manifesta" insussistenza.

Circa tale ultimo aspetto si veda la pronuncia n. 14021/2016 (che cassava la sentenza d'appello), nella quale la S.C. motivava che «Si controverte di licenziamento intimato in data 2 ottobre 2012 sottoposto alla disciplina di "Tutela del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo" prevista dall'art. 18 della legge n. 300 del 1970 nel testo modificato dalla legge n. 92 del 2012».

Come noto tale legge, graduando le tutele in caso di licenziamento illegittimo, ha previsto — per quanto qui interessa — al quarto comma del novellato art. 18 una tutela reintegratoria definita "attenuata" (per distinguerla da quella più incisiva di cui al primo comma), in base alla quale il giudice annulla il licenziamento e condanna il datore di lavoro alla reintegrazione del lavoratore ed al pagamento di una indennità risarcitoria dl giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione, in misura comunque non superiore a dodici mensilità; al quinto comma dello stesso articolo



è prevista, invece, una tutela meramente indennitaria per la quale il giudice dichiara risolto il rapporto di lavoro con effetto dalla data del licenziamento e condanna il datore al pagamento di una indennità risarcitoria onnicomprensiva determinata tra un minimo di dodici mensilità e un massimo di ventiquattro, tenuto conto di vari parametri contenuti nella disposizione medesima.

La linea di confine tra le due tutele in caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo illegittimo è disegnata dal settimo comma dell'art. 18 novellato secondo la seguente formulazione testuale per cui il giudice: «Può altresì applicare la predetta disciplina (ndr. quella di cui al quarto comma) nell'ipotesi in cui accerti la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo; nelle altre ipotesi in cui accerta che non ricorrono gli estremi del predetto giustificato motivo, il giudice applica la disciplina di cui al quinto comma».

Da più parti è stata segnalata l'incertezza di portata applicativa cui può dar luogo la norma citata che ricollega alla nozione di «manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo» conseguenze rilevanti quali il riconoscimento di una tutela di tipo reintegratorio in luogo di una mera compensazione economica.

Poiché il giudice “può” attribuire la cd. tutela reintegratoria attenuata tra tutte le “ipotesi in cui accerta che non ricorrono gli estremi” del giustificato motivo oggettivo esclusivamente nel caso in cui il “fatto posto a base del licenziamento” non solo non sussista, ma anche a condizione che detta “insussistenza” sia “manifesta”, non pare dubitabile che l'intenzione del legislatore, pur tradottasi in un incerto testo normativo, sia quella di riservare il ripristino del rapporto di lavoro ad ipotesi residuali che fungono da eccezione alla regola della tutela indennitaria in materia di licenziamento individuale per motivi economici. Ciò posto il Collegio reputa che nella specie la Corte di Appello abbia erroneamente sussunto la fattispecie concreta di un licenziamento per giustificato motivo oggettivo, ritenuto illegittimo per violazione dei criteri di correttezza e buona fede nella scelta del lavoratore, nell'alveo delle ipotesi residuali che per legge possono dare ingresso alla tutela reintegratoria.

Infatti in tal caso non possono dirsi manifestamente insussistenti le «ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento di essa», di cui all'art. 3 della legge n. 604 del 1966, che hanno determinato la società a ridurre il personale sopprimendo un posto di lavoro tra gli autisti; anzi, posta come effettiva tale esigenza, poiché tuttavia essa riguardava posizioni lavorative omogenee e fungibili, la società non ha rispettato, nell'individuazione del Mura tra gli altri, il canone che le era imposto dall'art. 1175 del codice civile, per cui tale ipotesi è riconducibile non a quella peculiare che postula un connotato di particolare evidenza nell'insussistenza del fatto posto a fondamento del recesso, bensì a quella di portata generale per la quale è sufficiente che «non ricorrano gli estremi del predetto giustificato motivo» oggettivo, con conseguente applicazione della tutela indennitaria di cui al quinto comma dell'art. 18 modificato.

Né appare percorribile la strada di una interpretazione estensiva della disposizione contenuta nell'art. 5, comma 3, della legge n. 223 del 1991, così come sostituito dall'art. 1, comma 46, della legge n. 92 del 2012, che prevede la tutela reintegratoria attenuata in caso di violazione dei criteri di scelta nelle procedure di licenziamento collettivo. Come innanzi chiarito, infatti, il riferimento della giurisprudenza ai criteri legali di selezione previsti dall'art. 5 della legge n. 223 del 1991 serve solo ad offrire uno standard idoneo a rispettare l'art. 1175 del codice civile nel caso di recesso per giustificato motivo oggettivo di personale in condizione di fungibilità di mansioni, ma non rappresenta direttamente la fonte di disciplina del licenziamento individuale plurimo, per cui ad esso non è applicabile l'apparato sanzionatorio stabilito per i licenziamenti collettivi».

Orientamento, come si vedrà nella parte dedicata all'analisi del criterio in questione, confermato a più riprese dalle sentenze della S.C.

Come già sopra accennato, sotto la prospettiva più propriamente probatoria, la S.C. richiede un “facile” accertamento dell'inesistenza del fatto per accedere alla reintegra (e in caso di mancato raggiungimento di tale requisito, la domanda di reintegra viene respinta, nonostante la prova raggiunta — anche declinata secondo il mancato assolvimento dell'onere della prova datoriale circa la sussistenza del fatto oggettivo di licenziamento — dell'inesistenza del fatto).

Infatti:

«In caso di licenziamento per sopravvenuta inidoneità fisica del lavoratore, il tema della ricollocazione del prestatore in ambito aziendale rientra nel cd. obbligo di “repêchage”, la cui verifica incide sul requisito della “manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento”, previsto dall'art. 18, comma 7, st. lav. novellato, da intendere come una evidente e facilmente verificabile assenza dei presupposti legittimanti il recesso, che ne consenta di apprezzare la chiara pretestuosità, con accertamento di merito incensurabile, in quanto tale, in sede di legittimità. (Nella specie, la S.C. ha ritenuto immune da censure la decisione della Corte territoriale di riconoscere la tutela reintegratoria attenuata in un caso in cui il lavoratore, divenuto fisicamente inidoneo, aveva accettato di svolgere le mansioni inferiori assegnategli, sia pure contestando l'inquadramento applicato)» (Cass. n. 298937/2019);



«6. Ciò posto, si osserva che l'indagine, che deve compiere il giudice del merito al fine di stabilire se una data fattispecie di licenziamento per giustificato motivo oggettivo sia o meno caratterizzata dalla "manifesta insussistenza del fatto", si compone di due momenti concettualmente distinti ma coesistenti nell'unitarietà dell'accertamento giudiziale: nel senso che, con il primo di essi, che attiene alla struttura tipica della specifica fattispecie espulsiva, il giudice è chiamato ad accertare il "fatto" del licenziamento in ciascuno degli elementi che concorrono a delinearlo, e pertanto, a procedere ad un'opera di ricognizione tanto della effettiva sussistenza di un processo di riorganizzazione o riassetto produttivo, come della necessaria sussistenza del nesso di causalità fra tale processo e la perdita del posto di lavoro ed inoltre dell'impossibilità per il datore di lavoro di ricollocare il proprio dipendente nell'impresa riorganizzata e ristrutturata (Cass. n. 24882/2017 e numerose conformi); con il secondo, il giudice è chiamato ad una penetrante analisi e valutazione di tutte le circostanze del caso concreto, quale unico mezzo per determinare l'eventuale riconduzione del fatto sottoposto al suo esame all'area di una insussistenza che deve porsi come "manifesta" e cioè contraddistinta da tratti che ne segnalano, in modo palese, la peculiare difformità rispetto alla mera assenza dei presupposti del licenziamento» (Cass. n. 7167/2019);

«L'ipotesi del licenziamento per giustificato motivo oggettivo insussistente trova infatti inquadramento, rispetto ai rapporti di lavoro cui trova applicazione il vigente testo dell'art. 18, legge n. 300/1970, in due diverse fattispecie. Esse sono caratterizzate, l'una, dalla semplice non ricorrenza degli «estremi del predetto giustificato motivo obiettivo» e, l'altra, dalla «manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento», che ha l'effetto, ove ricorrente, di rimettere al giudice la decisione in ordine all'applicazione della tutela reintegratoria di cui all'art. 18, comma 4 cit., sulla base di una valutazione discrezionale («può») da svolgere (Cass. 2 maggio 2018, n. 10435) in forza dei principi generali in tema di tutela in forma specifica e non eccessiva onerosità della stessa (art. 2058 del codice civile) ed applicandosi altrimenti, pur nel palesarsi del vizio di maggiore gravità, la sola tutela indennitaria di cui al comma 5. Il predetto quadro normativo è stato del tutto ignorato dalla Corte d'Appello e da ciò deriva l'accoglimento dei motivi ora in esame, con rimessione al giudice del rinvio della corrispondente valutazione differenziale. Tale valutazione, completandosi il ragionamento sopra svolto, dovrà peraltro muovere dalla ragione di illegittimità del licenziamento consistente nell'insussistenza dei motivi adottati con l'atto di recesso, in quanto come si è detto giuridicamente prevalente ed assorbente, mentre ogni ulteriore profilo fattuale non potrà che rilevare quale mero elemento di contesto, al fine di verificare complessivamente, con accertamento demandato al giudice del merito, se ricorrano i presupposti di «evidente e facilmente verificabile assenza dei presupposti giustificativi del licenziamento» e di «chiara pretestuosità del recesso» (così sempre Cass. 10435/2018) che consentano eventualmente di addivenire, subordinatamente all'ulteriore valutazione discrezionale rispetto alla non eccessiva onerosità del rimedio, alla tutela (anche) reintegratoria; applicandosi altrimenti la sola tutela risarcitoria di cui al comma 5 del citato art. 18» (Cass. n. 2930/2019 che cassa la sentenza d'appello);

«I licenziamenti, secondo la Corte distrettuale, erano piuttosto illegittimi, in difetto di prova della sussistenza della ragione posta a base degli stessi (id est: l'impossibilità di reperire alcuna missione lavorativa compatibile con il livello professionale); in proposito, i giudici di merito osservavano come la società avesse proceduto ad assunzioni a termine per ricoprire posizioni lavorative, astrattamente compatibili con quelle dei lavoratori espulsi, delle quali non aveva offerto valida giustificazione; per effetto di tale accertamento, conseguiva l'applicazione della disciplina di cui al comma 5 dell'art. 18 cit., dovendosi escludere la «manifesta infondatezza» del fatto posto a base del licenziamento, in assenza di una prova positiva di insussistenza del giustificato motivo oggettivo... Il secondo motivo è infondato.

La Corte di Appello ha correttamente applicato l'art. 18, commi 5 e 7, della legge n. 300 del 1970, secondo l'interpretazione che questa Corte ha, di recente, offerto. Con la pronuncia n. 10435 del 2018 è stato chiarito che «In tema di licenziamento per giustificato motivo oggettivo, la verifica del requisito della «manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento» previsto dall'art. 18, comma 7, st. lav., come novellato dalla legge n. 92 del 2012, concerne entrambi i presupposti di legittimità del recesso e, quindi, sia le ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento di essa sia l'impossibilità di ricollocare altrove il lavoratore (cd. «repêchage»); fermo l'onere della prova che grava sul datore di lavoro ai sensi dell'art. 5 della legge n. 604 del 1966, la «manifesta insussistenza» va riferita ad una evidente, e facilmente verificabile sul piano probatorio, assenza dei suddetti presupposti, che consenta di apprezzare la chiara pretestuosità del recesso» Per quanto più di rilievo nella fattispecie di causa, la Corte ha ritenuto applicabile il regime indennitario in presenza di una «insufficienza probatoria» concernente l'adempimento dell'obbligo di *repechage* (cfr. in motivazione, Cass. n. 10435 cit., paragrafo 8). A detti principi, cui occorre assicurare continuità, si è attenuta la Corte di appello. I giudici di merito hanno ritenuto non raggiunta la prova della sussistenza della ragione organizzativa posta a base del licenziamento e dunque del presupposto che, unitamente all'obbligo del *repêchage*, integra il giustificato motivo oggettivo (impossibilità di inviare in missione i lavoratori); la Corte territoriale ha osservato che, dalle risultanze istruttorie, era emersa, nell'arco temporale rilevante ai fini di causa, la stipulazione di plurimi contratti a termine per posizioni lavorative, astrattamente compatibili con quelle dei lavora-



tori espulsi, di cui il datore di lavoro non aveva offerto valida giustificazione; al contempo, ha considerato, anche, «la mancanza di (un) interesse della parte datoriale a mantenere in disponibilità i lavoratori (per un lungo) periodo invece che collocarli presso gli utilizzatori», pervenendo ad un giudizio conclusivo di insufficienza probatoria. In assenza della prova (positiva e/o negativa) del fatto controverso, la Corte di Appello ha applicato la regola di giudizio basata sull'onere della prova, individuando come soccombente, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 604 del 1966, il datore di lavoro; ha, coerentemente, ritenuto illegittimo il recesso ma, sul piano del regime sanzionatorio, ha applicato la tutela risarcitoria, escludendo la «manifesta insussistenza» del fatto posto a base del licenziamento» (Cass. n. 181/2019).

«Deve infatti rilevarsi che la sentenza impugnata ha erroneamente, automaticamente e con motivazione apodittica, equiparato la ritenuta carenza di prova in ordine alle ragioni oggettive poste a base del licenziamento con la manifesta insussistenza delle stesse, in contrasto con la lettera della legge e la giurisprudenza di questa Corte (*cf.*, *ex aliis*, Cass. n. 10435/18, Cass. n. 17528/17, Cass. n. 14021/16) che ha evidenziato che la verifica del requisito della “manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento”, di cui al comma 7 dell'art. 18, concerne entrambi i presupposti di legittimità del recesso per giustificato motivo oggettivo e, quindi, sia le ragioni inerenti all'attività produttiva, l'organizzazione del lavoro e il regolare funzionamento di essa, sia l'impossibilità di ricollocare altrove il lavoratore. La “manifesta insussistenza”, in particolare, va riferita ad una chiara, evidente e facilmente verificabile (sul piano probatorio) assenza dei suddetti presupposti, mentre la sentenza impugnata difetta di una adeguata indagine al riguardo» (Cass. n. 16702/2018 che cassa la sentenza d'appello);

«Questa Corte ha già osservato che la “manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento”, di cui all'art. 18, comma 7 st. lav. come modificato dalla legge n. 92 del 2012 art. 1, comma 42, è da intendersi come chiara, evidente e facilmente verificabile assenza dei presupposti di legittimità del recesso, cui non può essere equiparata una prova meramente insufficiente, ovvero, è il caso di precisarlo, l'ipotesi in cui tale requisito possa semplicemente evincersi da altri elementi di per sé opinabili o non univoci, come nel caso di specie il ricorso ad ore di straordinario, normalmente legato ad esigenze contingenti (e dalla Corte di merito accertate, peraltro, come riferibili al monte ore di due soli lavoratori), *cf.* Cass. n. 16702/18, Cass. n. 181/19» (6083/2021).

Dunque, la norma viene costantemente interpretata dal diritto vivente come esistente e come avente un contenuto determinato (che sarà analizzato nell'esposizione dei singoli ritenuti vizi di costituzionalità), che si ritiene incompatibile con i principi costituzionali più sopra enunciati.

7 — La non manifesta infondatezza della questione.

Occorre premettere il ragionamento di partenza per ogni questione relativa al sindacato sulle tecniche di tutela disposte dal legislatore contro i licenziamenti illegittimi, così come sintetizzato nella motivazione di Corte Cost. n. 59/2021, ossia:

«8. — Sul diritto al lavoro (art. 4, primo comma, Cost.) e sulla tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni (art. 35 Cost.), questa Corte ha fondato, già in epoca risalente, l'esigenza di circondare di «doverose garanzie» e di «opportuni temperamenti» le fattispecie di licenziamento (sentenza n. 45 del 1965, punto 4 del Considerato in diritto).

L'attuazione del diritto «a non essere estromesso dal lavoro ingiustamente o irragionevolmente» (sentenza n. 60 del 1991, punto 9 del Considerato in diritto) è stata ricondotta, anche di recente, nell'alveo delle valutazioni discrezionali del legislatore, quanto alla scelta dei tempi e dei modi della tutela (sentenza n. 194 del 2018, punto 9.2. del Considerato in diritto), anche in ragione della diversa gravità dei vizi e di altri elementi oggettivamente apprezzabili come, per esempio, le dimensioni dell'impresa. Si è anche rimarcato che la reintegrazione non rappresenta «l'unico possibile paradigma attuativo» dei principi costituzionali (sentenza n. 46 del 2000, punto 5 del Considerato in diritto).

In un assetto integrato di tutele, in cui alla Costituzione si affiancano le fonti sovranazionali (art. 24 della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con la legge 9 febbraio 1999, n. 30) e dell'Unione europea (art. 30 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea — CDFUE —, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007), «molteplici possono essere i rimedi idonei a garantire una adeguata compensazione per il lavoratore arbitrariamente licenziato» (di recente, sentenza n. 254 del 2020, punto 5.2. del Considerato in diritto).

Nell'apprestare le garanzie necessarie a tutelare la persona del lavoratore, il legislatore, pur nell'ampio margine di apprezzamento che gli compete, è vincolato al rispetto dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza».

Tali principi — uguaglianza e ragionevolezza — ma non solo questi, si ritiene siano stati violati dal legislatore del 2012 con l'introduzione del criterio della “manifesta” insussistenza.

In particolare, Corte cost. n. 51/2021 (chiamata a pronunciarsi sulla sola questione della discrezionalità giudiziale — “può” — di disporre del rimedio in forma specifica nel licenziamento economico in caso di insussistenza del fatto) ha individuato, quale primo vizio censurato, una illegittima differenza di disciplina, a fronte di una parità di vizio (“insussistenza del fatto”), rispetto alla disciplina della reintegra obbligatoria prevista nel motivo soggettivo.



Secondo la Corte «In un sistema che, per consapevole scelta del legislatore, annette rilievo al presupposto comune dell'insussistenza del fatto e a questo presupposto collega l'applicazione della tutela reintegratoria, si rivela disarmonico e lesivo del principio di eguaglianza il carattere facoltativo del rimedio della reintegrazione per i soli licenziamenti economici, a fronte di una inconsistenza manifesta della giustificazione addotta e del ricorrere di un vizio di più accentuata gravità rispetto all'insussistenza pura e semplice del fatto.

Le peculiarità delle fattispecie di licenziamento, che evocano, nella giusta causa e nel giustificato motivo soggettivo, la violazione degli obblighi contrattuali ad opera del lavoratore e, nel giustificato motivo oggettivo, scelte tecniche e organizzative dell'imprenditore, non legittimano una diversificazione quanto alla obbligatorietà o facoltatività della reintegrazione, una volta che si reputi l'insussistenza del fatto meritevole del rimedio della reintegrazione e che, per il licenziamento economico, si richieda finanche il più pregnante presupposto dell'insussistenza manifesta».

Tale parificazione circa l'obbligatorietà del rimedio (il può applicare diventa applica), mantenendo la norma invariata per il resto, si ritiene non sia stata determinata dalla circostanza che nel motivo economico vige la regola della "manifesta" insussistenza del fatto, quanto piuttosto dalla mancata impugnazione, in quell'occasione, anche di tale particella normativa da parte del giudice *a quo*.

Dunque, la parificazione è stata parziale ed è stata riconosciuta "nonostante" la previsione (che rimane quale elemento distintivo) del presupposto della manifesta infondatezza del fatto.

Si ritiene che le ragioni del ragionamento egualitario della Consulta debbano trovare applicazione anche circa l'ulteriore elemento discriminante il regime di tutele del licenziamento soggettivo rispetto al licenziamento per motivo economico.

Oltre a quelle ragioni di uguaglianza, poi, ve ne sono altre.

Di seguito si tenterà di illustrarle singolarmente e compiutamente.

1° Vizio: Contrasto con art. 3, 1° comma Cost. per ingiustificata disparità di trattamento tra l'ipotesi del licenziamento per motivo soggettivo e quella del G.M.O. economico.

Tertium comparationis:

art. 18, 4° comma Statuto dei lavoratori, ossia la disciplina prevista per il licenziamento per giusta causa.

Ai sensi del 4° comma dell'art. 18: «Il giudice, nelle ipotesi in cui accerta che non ricorrono gli estremi del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa addotti dal datore di lavoro, per insussistenza del fatto contestato ovvero perché il fatto rientra tra le condotte punibili con una sanzione conservativa sulla base delle previsioni dei contratti collettivi ovvero dei codici disciplinari applicabili, annulla il licenziamento e condanna il datore di lavoro alla reintegrazione nel posto di lavoro di cui al primo comma e al pagamento di un'indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione, dedotto quanto il lavoratore ha percepito, nel periodo di estromissione, per lo svolgimento di altre attività lavorative, nonché quanto avrebbe potuto percepire dedicandosi con diligenza alla ricerca di una nuova occupazione. In ogni caso la misura dell'indennità risarcitoria non può essere superiore a dodici mensilità della retribuzione globale di fatto. Il datore di lavoro è condannato, altresì, al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali dal giorno del licenziamento fino a quello della effettiva reintegrazione, maggiorati degli interessi nella misura legale senza applicazione di sanzioni per omessa o ritardata contribuzione, per un importo pari al differenziale contributivo esistente tra la contribuzione che sarebbe stata maturata nel rapporto di lavoro risolto dall'illegittimo licenziamento e quella accreditata al lavoratore in conseguenza dello svolgimento di altre attività lavorative. In quest'ultimo caso, qualora i contributi afferiscano ad altra gestione previdenziale, essi sono imputati d'ufficio alla gestione corrispondente all'attività lavorativa svolta dal dipendente licenziato, con addebito dei relativi costi al datore di lavoro. A seguito dell'ordine di reintegrazione, il rapporto di lavoro si intende risolto quando il lavoratore non abbia ripreso servizio entro trenta giorni dall'invito del datore di lavoro, salvo il caso in cui abbia richiesto l'indennità sostitutiva della reintegrazione nel posto di lavoro ai sensi del terzo comma».

Tale disposizione va, dunque, confrontata con quella qui in esame, ai sensi della quale il giudice "applica altresì la predetta disciplina [ossia quella di cui al 4° comma dell'art. 18, ossia la tutela reale attenuata] nell'ipotesi in cui accerti la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo».

Il confronto permette di evidenziare un trattamento irragionevolmente discriminatorio tra situazioni del tutto omogenee, per lo meno sotto i profili rilevanti ai fini della tutela da assegnare loro.

Le due fattispecie qui in confronto (4° e 7° comma art. 18) riguardano in entrambi i casi fattispecie estintive per volontà datoriale.

Si tratta di due regimi sanzionatori entrambi relativi all'ipotesi di accertamento in giudizio dell'inesistenza del fatto posto a fondamento del licenziamento (e, dunque, il massimo vizio, nullità in disparte).



Dunque, due fattispecie di licenziamento in ordine alle quali (viene accertato da parte del giudice che *ne*) manca il fondamento, la ragione giustificativa, in modo pieno e netto, secondo le ordinarie regole civilistiche (e lavoristiche) in materia di onere della prova (che grava sulla parte che sostiene l'esistenza di un fatto) e di metro di valutazione della stessa (preponderanza probatoria, ossia c.d. «più probabile che non»).

Tuttavia, mentre nella giusta causa ciò è sufficiente (secondo il 4° comma dell'art. 18) per la declaratoria di annullamento e la reintegrazione, nel giustificato motivo oggettivo economico (grazie al 7° comma dell'art. 18) non è così.

Occorre, come indicato dalla S.C., procedere ad un ulteriore scrutinio, al fine di verificare che tale insussistenza sia anche manifesta, per (potere, *ora*) dovere procedere alla reintegra. E in caso di mancato raggiungimento del convincimento del giudice circa la “manifesta” insussistenza, la soccombenza sulla domanda di reintegra andrà in capo al lavoratore.

Così facendo la disposizione introduce (ai fini dell'accoglimento della tutela in forma specifica) un duplice effetto eccentrico rispetto alle regole generali: altera il metro di giudizio e di valutazione delle prove che il giudice deve applicare (in luogo della preponderanza probatoria si richiede una “manifesta” infondatezza) e allo stesso tempo inverte anche l'onere della prova (ponendolo a carico del lavoratore) circa i fatti che devono essere provati per accedere alla reintegra.

Come detto, se il metro di convincimento “aggravato” non viene raggiunto soccombe sul punto (reintegra) il lavoratore, a carico del quale, quindi, è indubbio che l'art. 18, 7° comma addossi un onere della prova sul punto.

Ciò va a distinguere profondamente la disciplina della tutela nei licenziamenti per motivo soggettivo da quella dei licenziamenti per G.M.O. economico.

L'effetto pratico è molto semplice: il legislatore (nell'interpretazione data dal diritto vivente) ha creato una zona in cui, *ex post* rispetto al fatto, pur essendo quest'ultimo ritenuto dal giudice inesistente, non spetta la tutela reale e, dunque, una zona in cui ad un accertamento positivo e completo — secondo, come detto, il criterio civilistico della preponderanza probatoria — di infondatezza del licenziamento per non essere sussistente il “fatto” fondante lo stesso, non consegue tuttavia la reintegra.

Con onere della prova di questo *quid pluris* (per giunta su di un fatto negativo nonché certamente non prossimo alla persona del lavoratore) in capo al licenziato (che deve dunque provare “positivamente” che il fatto — già ritenuto dal giudice insussistente — è manifestamente inesistente per ottenere la reintegra).

Non è dato, per quanto lo si cerchi, comprendere il fondamento logico-giuridico di tale diverso trattamento (oltre che, come si dirà subito oltre, del criterio in sé).

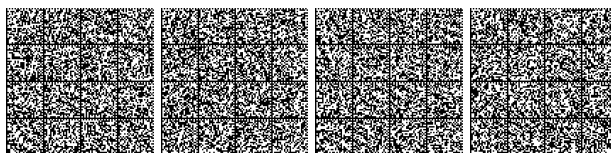
Il fondamento non è nella graduazione delle tutele in funzione della “gravità” del vizio (architrave concettuale della riforma prima del 2012, poi del 2015), posto che la violazione qui è sempre la stessa, ossia la processualmente accertata “insussistenza del fatto” e che il vizio è quello massimo, escluse le ipotesi di nullità.

Il fondamento non pare ravvisarsi nell'art. 41, 1° comma Cost., già garantito (nel bilanciamento con i diritti del lavoratore ex articoli 1, 4, 35 e 41, 2° comma Cost.) dall'ordinario assetto in materia di recesso.

Infatti,

Il giudice, all'esito del consueto e collaudato giudizio di fatto (deciso con il metro della preponderanza probatoria) e di diritto, non si può certamente pronunciare sul merito delle scelte imprenditoriali (in tema di “clausole generali” in materia di “recesso”, infatti, «il controllo giudiziale è limitato esclusivamente, in conformità ai principi generali dell'ordinamento, all'accertamento del presupposto di legittimità e non può essere esteso al sindacato di merito sulle valutazioni tecniche, organizzative e produttive che competono al datore di lavoro o al committente»: art. 30, 1° comma, legge n. 183/2010), e questo con verifica in tutti e tre i (a questo riguardo) gradi di giudizio (posto che «L'inosservanza delle disposizioni di cui al precedente periodo, in materia di limiti al sindacato di merito sulle valutazioni tecniche, organizzative e produttive che competono al datore di lavoro, costituisce motivo di impugnazione per violazione di norme di diritto»: art. 1, comma 43, legge n. 92/2012 che aggiunge un periodo all'art. 30, comma 1, legge n. 183/2010);

Il giudice nemmeno può valutare le ragioni ultime che stanno dietro le scelte organizzative dell'impresa e che conducono alla soppressione di un determinato posto di lavoro (anche qui diritto vivente a partire da Cass. n. 25201/2016: «Ai fini della legittimità del licenziamento individuale per giustificato motivo oggettivo, l'andamento economico negativo dell'azienda non costituisce un presupposto fattuale che il datore di lavoro debba necessariamente provare, essendo sufficiente che le ragioni inerenti all'attività produttiva ed all'organizzazione del lavoro, comprese quelle dirette ad una migliore efficienza gestionale ovvero ad un incremento della redditività, determinino un effettivo mutamento dell'assetto organizzativo attraverso la soppressione di un'individuata posizione lavorativa; ove, però, il recesso sia motivato dall'esigenza di far fronte a situazioni economiche sfavorevoli o a spese di carattere straordinario, ed in giudizio se ne accerti, in concreto, l'inesistenza, il licenziamento risulterà ingiustificato per la mancanza di veridicità e la pretestuosità della causale addotta»);



Il giudice (ai fini della reintegra) deve lasciare inoltre in disparte ogni valutazione in termini di proporzione o sproporzione del licenziamento rispetto al “fatto” (questo limitatamente ai motivi soggettivi che, come si vedrà subito oltre, non sono gli unici in cui rilevano gli aspetti della soggettività e più in generale della personalità del lavoratore).

L'effetto pratico di tale disposizione è quello di porre concreti ostacoli processuali alla reintegra, sulla base non già di un criterio oggettivo, ma in via casuale, conferendo insondabili e insindacabili poteri discrezionali (qui mascherati da criterio pseudo probatorio) al giudice chiamato a valutare il caso concreto.

Uno di tali ostacoli era rappresentato dalla facoltà discrezionale che aveva il giudice di potere decidere — anche a fronte di un fatto di G.M.O. insussistente ed anzi addirittura a fronte della dimostrazione della manifesta insussistenza dello stesso — di non reintegrare il lavoratore, facoltà che è stata espunta dall'ordinamento da Corte costituzionale n. 59/2021. L'aggettivo “manifesta” si muove sullo stesso piano, ossia rimette ad una valutazione soggettiva totalmente discrezionale (questa volta, come detto, dietro una maschera pseudo probatoria), individuale e irripetibile del singolo giudice di merito una ulteriore barriera, un ulteriore ostacolo alla reintegra, una volta che già il giudice ha accertato che il fatto non sussiste e che, dunque, dovrebbe procedere alla reintegra (come fa con i motivi soggettivi inesistenti).

Pseudo probatorio perché l'aggettivo “manifesta” non dà alcun riferimento concreto e specifico, alcun metro di giudizio, alcuna misura, lasciando una discrezionalità integrale (che è un disvalore, a differenza della discrezionalità che si muove all'interno di confini ragionevolmente delimitati dal legislatore, che è al contrario il valore aggiunto della giurisdizione) scollegata da una regola probatoria predeterminata.

Questo perché — proseguendosi nella metafora impiegata da dottrina e giurisprudenza a fini descrittivi del criterio in esame — ciò che è “torto marcio” per un determinato interprete, magari per un altro è solo un “torto maturo” o addirittura un “torto acerbo” (ma attenzione: sempre di torto si tratta).

Tutto ciò, come detto, a dimostrazione dell'inesistenza del fatto già raggiunta secondo le ordinarie regole probatorie che valgono nel diritto civile e nel lavoro in tutti gli altri casi (insussistenza non manifesta del fatto che qui conduce alla sola tutela indennitaria).

Non può valere in senso contrario osservare che la tutela reintegratoria non è una strada obbligata per il legislatore, che è una scelta rimessa alla discrezionalità (peraltro come detto non illimitata) di quest'ultimo e non già impostagli dalla Carta.

Qui, infatti, la scelta è stata fatta ed è per la reintegra (Corte Cost. n. 59/2021: «... Tali elementi comuni alle fattispecie di licenziamento poste a raffronto dal rimettente, valorizzati dallo stesso legislatore nella previsione di una identica tutela reintegratoria, privano di una ragione giustificatrice plausibile la configurazione di un rimedio meramente facoltativo per i soli licenziamenti economici»).

Non si tratta di rivendicare una tutela in forma specifica in una ipotesi esclusa dal legislatore (p.e. datori sottosoglia, p.e. ipotesi di recessi ancora *ad nutum*).

Si tratta solo di rimuovere da una ipotesi in cui la reintegra è già stata ritenuta la forma di tutela ordinaria (insussistenza del fatto, tanto nel licenziamento per motivo soggettivo, quanto in quello oggettivo) un requisito ulteriore che appare illegittimo per una pluralità di motivi.

Dunque, alla reintegra si frappone, nel caso di G.M.O., solo un ostacolo discriminatorio rispetto alla giusta causa, con l'introduzione di un meccanismo pseudo probatorio che, peraltro e come si vedrà subito oltre, integra una disciplina irrazionale e intrinsecamente illogica.

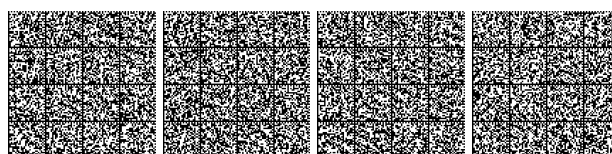
Dunque, da questo punto di vista, si ha una ingiustificata, irrazionale ed illegittima differenziazione tra l'ipotesi dei fatti soggettivi e quella del G.M.O. economico.

Nemmeno basta ad evitare il confronto (e dunque ad escludere che all'omogeneità delle fattispecie debba conseguire omogeneità delle tutele) tra motivo soggettivo e motivo economico sostenere che si tratta di due motivi di recesso strutturalmente diversi.

Questo è sicuramente vero — oltre che nella astratta lettera della legge — di fronte a due motivi di recesso positivamente accertati come sussistenti all'esito di un completo procedimento giurisdizionale: in tale caso correttamente gli stessi producono gli effetti giuridici che l'ordinamento riconnette loro (p.e. la giusta causa esclude l'obbligo di preavviso).

Ma a fronte dell'inesistenza accertata ad opera del giudice, distinguere ancora tra motivo soggettivo ed oggettivo, soprattutto al fine di differenziarne le tutele (e in specie la reintegra), risulta ingiustificato e discriminatorio.

Sarebbe come volere sostenere che, nonostante un accertamento giudiziale dell'inesistenza di una ipotesi di giusta causa — sussistendo al contrario un giustificato motivo soggettivo — comunque non spetti l'indennità di mancato preavviso, solo perché la qualificazione datoriale di irrogazione era quella della giusta causa.



Ciò equivarrebbe a individuare un'area di intangibilità, ad opera della cognizione e decisione del giudice, della qualifica giuridica di un atto negoziale privato, che pure si accerti essere in contrasto con il dato reale.

Se i "fatti" — siano essi giuste cause o G.M.O. — non sussistono, la tutela deve essere la stessa, attribuendosi altrimenti al datore di lavoro la insindacabile facoltà, nel momento in cui decide su quali fatti basare l'atto espulsivo, ma soprattutto su come qualificare gli stessi, di condizionare, anche *ex post*, la tutela spettante al lavoratore.

Tra l'altro, molto spesso, nella pratica i fatti soggettivi ed oggettivi sono tutt'altro che così nettamente separati.

Ad anzi gli aspetti soggettivi rilevano anche nell'ambito dei "fatti" di G.M.O., così come gli aspetti organizzativi rilevano anche in tema di giusta causa.

A tale ultimo riguardo si consideri, infatti, come anche i profili soggettivi del licenziamento riguardano la funzionalità dell'organizzazione, in relazione alle conseguenze dell'inadempimento del lavoratore sul suo regolare andamento: il datore di lavoro può bene decidere di perdonare fatti che potrebbero integrare una giusta causa di licenziamento avendo riguardo sia a prognosi di futuro adempimento da parte del lavoratore, sia a prevalenti e contingenti necessità organizzative (p.e. insostituibilità di un lavoratore in un determinato momento in una determinata organizzazione).

Circa il rilievo di elementi soggettivi (che afferiscono alla persona del lavoratore, alla sua professionalità, alla sua umanità complessiva) nella vicenda estintiva per ragioni organizzative, una chiara percezione di ciò la si può avere nelle ipotesi di violazione delle regole della buona fede nella scelta dei lavoratori da licenziare in ipotesi di posizioni fungibili (che infatti è l'ipotesi che ha dato luogo a Cass. n. 14021/2016), nelle quali emergono congeniti elementi di preferenza soggettiva del datore di lavoro per certi lavoratori e, di contro, elementi di sfavore soggettivo verso altri.

Qui, come si vedrà nel paragrafo seguente, la S.C. ha ripetutamente (diritto vivente) escluso che la sola violazione dei criteri di scelta importi manifesta insussistenza del fatto, andando a regolare diversamente motivi soggettivi e motivi oggettivi proprio laddove gli stessi si avvicinano più che mai, fondandosi in entrambi i casi il licenziamento illegittimo su di una omogenea se non identica valutazione datoriale circa la persona del licenziato.

Per una ulteriore dimostrazione di tale spesso inestricabile connessione (ovviamente in presenza di licenziamenti patologici, che sono quelli che qui interessano), si consideri quanto esposto dalla stessa difesa di parte datrice nel caso di specie: «Il fatto che si fratti di g.m.o. per "motivi economici" ha pesanti ripercussioni anche sul tentativo di repaceage atteso che, evidentemente, il semplice spostamento o la lievissima riduzione di un costo, contrasterebbero comunque con la finalità stessa della risoluzione e con il conseguimento del risultato atteso. Ciò non di meno il problema è stato affrontato ma si è subito arenato di fronte alla irreversibile caducazione dell'elemento fiduciario determinata dal progressivo emergere di comportamenti per i quali il ricorrente è stato sottoposto a ben due procedimenti disciplinari.

A ben vedere, si tratta di vicenda in cui gli elementi oggettivo e soggettivo presentano un singolare intreccio, così che concorrono alla valutazione finale anche elementi quali il contegno tenuto nel corso del procedimento e tutto ciò che possa comportare una definitiva caducazione dell'elemento fiduciario, con prognosi di irrecuperabilità del rapporto.

In sostanza, non potrà certo chiedersi a chiunque di "continuare a fidarsi" di chi si è dimostrato gravemente deficiente» (ricorso in opposizione, pagina 12).

In conclusione, si ritiene discriminatoria, oltre che irragionevole e illogica, una disciplina che conferisce valore discriminante in punto alla tutela ad una qualificazione formale di un fatto data da una delle parti in causa, allorché il giudice abbia comunque accertato l'infondatezza del fatto in questione.

2° Vizio: Contrasto con art. 3, 1° comma Cost. per ingiustificata disparità di trattamento tra l'ipotesi del licenziamento individuale e quella del licenziamento collettivo, in relazione alla violazione dei criteri di scelta.

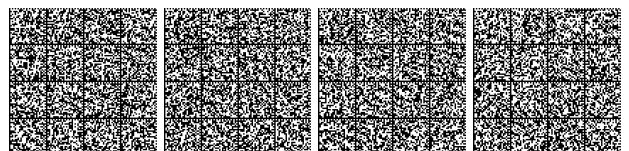
Tertium comparationis:

art. 1, comma 46, legge n. 92/2012.

A parità di licenziamento, a parità di insussistenza del fatto, a parità di violazione — il mancato rispetto dei criteri di scelta dei lavoratori da licenziare — la disciplina positiva in tema di licenziamenti individuali per motivo economico (ed in particolare l'art. 18, 7° comma Statuto dei lavoratori mediante l'aggettivo "manifesta") discrimina la tutela, distinguendola da quella in materia di licenziamenti collettivi.

Per questi ultimi, infatti, anche il legislatore del 2012 ha confermato la massima sanzione, la stabilità reale, allorché ha riscritto il 3° comma dell'art. 5 della legge n. 223/1991 prevedendo al riguardo che «In caso di violazione dei criteri di scelta previsti dal comma 1 si applica il regime di cui al quarto comma del medesimo art. 18» (art. 1, comma 46, legge n. 92/2012).

L'art. 5, comma 1 prevede che «L'individuazione dei lavoratori da licenziare deve avvenire in relazione alle esigenze tecnico-produttive, ed organizzative del complesso aziendale, nel rispetto dei criteri previsti da contratti collettivi stipulati con i sindacati di cui all'art. 4, comma 2, ovvero in mancanza di questi contratti nel rispetto dei seguenti criteri in concorso tra loro: a) carichi di famiglia; b) anzianità; c) esigenze tecnico produttive ed organizzative».



Come è noto, nell'ambito dei licenziamenti individuali non vi sono regole tipizzate da parte del legislatore in materia di criteri di scelta dei lavoratori da licenziare.

La S.C. è tuttavia ferma nel ritenere che possano di regola essere utilizzati i criteri di cui alla legge n. 223/1991, sulla base di una interpretazione in buona fede del contratto («In tema di licenziamento per giustificato motivo oggettivo, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 604 del 1966, se il motivo consiste nella generica esigenza di riduzione di personale omogeneo e fungibile, la scelta del dipendente (o dei dipendenti) da licenziare per il datore di lavoro non è totalmente libera ma comunque limitata, oltre che dal divieto di atti discriminatori, dalle regole di correttezza ex articoli 1175 e 1375 del codice civile, potendo farsi riferimento, a tal fine, ai criteri di cui all'art. 5 della legge n. 223 del 1991, quali standard particolarmente idonei a consentire al datore di lavoro di esercitare il suo potere selettivo coerentemente con gli interessi del lavoratore e con quello aziendale» (per tutte Cass. n. 16856/2020).

È evidente, dunque, che in tema di licenziamenti individuali non si tratta di una interpretazione diretta e ineludibile di tali criteri, che però nella maggior parte delle ipotesi pratiche (ricavabili dalla giurisprudenza edita, anche di Cassazione) sono effettivamente quelli che trovano specifica applicazione.

In tema di licenziamento individuale, al contrario, l'aggettivo "manifestamente" ha condotto al risultato interpretativo ormai consolidato nel diritto vivente, di escludere la tutela in forma specifica per la violazione dei criteri di scelta.

Non solo la capostipite Cass. n. 14021/2016, ma anche le pronunce successive (Cass. n. 19732/2018; Cass. n. 1508/2021).

Ciò rende, a parere dello scrivente, evidente una disparità di trattamento tra il licenziamento individuale ed il licenziamento collettivo.

Ciò non solo quando in concreto il giudice applica nel licenziamento individuale i criteri di cui all'art. 5 legge n. 223/1991.

Ma anche quando dovesse applicare altri criteri.

Nel primo caso la ingiustizia della distinzione sarebbe solo più eclatante, avendo ad oggetto due fattispecie in cui ricorrono sempre una ipotesi estintiva per volontà datoriale del rapporto di lavoro, con identico vizio e identica tipologia di violazione (anche sotto il profilo degli stessi criteri di scelta violati).

Ma anche nel secondo caso la differenza ingiustificata di trattamento non può sfuggire, posto che viene in applicazione ad una comune ipotesi di estinzione del rapporto di lavoro per volontà datoriale, uno stesso vizio (insussistenza del G.M.O.), oltre che la stessa tipologia astratta di violazione (criteri di scelta), cambiando solo la disciplina dei singoli criteri utilizzati per la scelta.

Tale distinzione di trattamento si ritiene priva di giustificazione, essendo le due ipotesi sul punto molto più che omogenee.

Questo, peraltro, a conferma dell'insuperabilità del diritto vivente, posto che nel precedente del 2016 la disparità di trattamento in questione veniva espressamente analizzata (e superata) dalla S.C., la quale riteneva che non fosse «... percorribile la strada di una interpretazione estensiva della disposizione contenuta nell'art. 5, comma 3, della legge n. 223 del 1991, così come sostituito dall'art. 1, cc. 46, della legge n. 92 del 2012, che prevede la tutela reintegratoria attenuata in caso di violazione dei criteri di scelta nelle procedure di licenziamento collettivo. Come innanzi chiarito, infatti, il riferimento della giurisprudenza ai criteri legali di selezione previsti dall'art. 5 della legge n. 223 del 1991 serve solo ad offrire uno standard idoneo a rispettare l'art. 1175 del codice civile nel caso di recesso per giustificato motivo oggettivo di personale in condizione di fungibilità di mansioni, ma non rappresenta direttamente la fonte di disciplina del licenziamento individuale plurimo, per cui ad esso non è applicabile l'apparato sanzionatorio stabilito per i licenziamenti collettivi».

3° Vizio: *Illogicità e indeterminatezza del criterio probatorio della «manifesta insussistenza».*

La nozione di «manifesta insussistenza» del fatto appare mutuata dalla disciplina positiva del procedimento davanti alla Corte costituzionale ed in particolare dalle regole in tema di questioni di legittimità costituzionale in via incidentale, laddove si prevede che «L'autorità giurisdizionale, qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale o non ritenga che la questione sollevata sia manifestamente infondata, emette ordinanza con la quale, riferiti i termini ed i motivi della istanza con cui fu sollevata la questione, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso» (art. 23, legge n. 87/1953).

A livello processuale civile, poi, vi sono varie norme che utilizzano tale nozione:

art. 360-*bis* del codice di procedura civile: «Il ricorso è inammissibile: ... 2) quando è manifestamente infondata la censura relativa alla violazione dei principi regolatori del giusto processo»;



art. 367 del codice di procedura civile: («sospensione del processo di merito»): «Una copia del ricorso per cassazione proposto a norma dell'art. 41, primo comma, è depositata, dopo la notificazione alle altre parti, nella cancelleria del giudice davanti a cui pende la causa, il quale sospende il processo se non ritiene l'istanza manifestamente inammissibile o la contestazione della giurisdizione manifestamente infondata...»;

art. 375 del codice di procedura civile: «La Corte, sia a sezioni unite che a sezione semplice, pronuncia con ordinanza in camera di consiglio quando riconosce di dovere: ... 5) accogliere o rigettare il ricorso principale e l'eventuale ricorso incidentale per manifesta fondatezza o infondatezza»;

art. 398 del codice di procedura civile: (in materia di revocazione): «La proposizione della revocazione non sospende il termine per proporre il ricorso per cassazione o il procedimento relativo. Tuttavia il giudice davanti a cui è proposta la revocazione, su istanza di parte, può sospendere l'uno o l'altro fino alla comunicazione della sentenza che abbia pronunciato sulla revocazione, qualora ritenga non manifestamente infondata la revocazione proposta».

Circa la previsione relativa alle questioni di legittimità costituzionale, va subito rimarcata la profonda differenza rispetto all'impiego che del criterio della "manifesta" infondatezza viene fatto nell'art. 18.

In relazione all'art. 23, legge n. 87/1953 l'impiego dell'aggettivo manifesta, infatti, (1) è relativo all'interpretazione del diritto e non al giudizio di fatto (per il quale l'aspetto dirimente è racchiuso nella rilevanza della questione nel giudizio *a quo*), (2) è una regola processuale (3) è l'unico metro di giudizio presente nel meccanismo e (4) discende inevitabilmente dalla strutturazione del giudizio di costituzionalità come accentrato (manifestamente infondata, dunque, e non semplicemente infondata, per non sostituire il singolo giudice in una valutazione — che è quella sull'infondatezza — che spetta solo alla Consulta).

Il punto 3 merita un paio di righe in più, in quanto la valutazione di "manifesta" infondatezza della questione, nella valutazione del rimettente, è l'unica che tale giudice è chiamato a compiere (e, dunque, non vi è una soglia inferiore di semplice infondatezza i cui confini vanno ricostruiti).

La valutazione della fondatezza o dell'infondatezza è invece integralmente compiuta dalla Corte, ossia da un altro organo giurisdizionale.

Per la Corte, poi, la decisione tra infondatezza "semplice" o "manifesta" ha rilievo solo procedurale (trattazione in camera di consiglio o in pubblica udienza: art. 26, legge n. 87/1953) e non incide sulla sostanza (merito) della decisione.

Del tutto diverso l'utilizzo nell'art. 18, in cui il criterio di giudizio è (1) riferito al giudizio di fatto, (2) opera in ambito sostanziale, (3) coesiste nella valutazione dello stesso giudice con l'altro metro di giudizio dell'infondatezza "semplice" o ordinaria e (4) non ha una specifica *ratio* logica o un fondamento filosofico che ne supportino l'esistenza (posto che già l'infondatezza processualmente accertata esprime già tutto il massimo disvalore della fattispecie rimediabile, per la quale ad un determinato vizio — insussistenza del fatto — viene ricondotta una determinata tutela — la reintegra).

Si tratta, dunque, nella norma lavoristica, di una estrapolazione della sola veste nominale di tale criterio, con effetti giuridici tuttavia completamente diversi da quelli della normativa di provenienza, senza considerare le criticità che l'innesto di tale meccanismo vanno ad introdurre sulla una disciplina sostanziale e processuale preesistente, sui principi della logica e sull'ordinamento giuridico (anche dal punto di vista costituzionale) nel suo complesso.

Ancora, a livello processuale ed in particolare nel giudizio davanti alla Corte di cassazione, tale criterio è impiegato quale discriminante nella scelta tra l'utilizzo della trattazione ordinaria e l'utilizzo della procedura semplificata (camera di consiglio).

Il criterio, inoltre, è impiegato da parte del giudice in alcune scelte che la normativa di rito gli rimette circa la sospensione di processi ^ di termini processuali.

È evidente, dunque, che si tratta di aspetti meramente processuali e mai sostanziali. Ed anzi, di meccanismi che non vanno mai a pregiudicare il merito di una decisione.

Va inoltre osservato come alcun utilizzo di tale criterio è presente nella parte del codice di rito (ma anche nella parte del codice civile) deputata ai mezzi di prova.

Dal 2012 nella disciplina sostanziale del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, fa irruzione il criterio della «manifesta insussistenza» del fatto, criterio che addossa al lavoratore un onere che lo stesso mai ha avuto prima e che è in grado di influire sulla tutela a quest'ultimo spettante, pur a fronte di un "fatto" di G.M.O. che si è già dimostrato insussistente.

Si ritiene che l'utilizzo in ambito sostanziale di una tale terminologia — prelevata appunto dai meandri processuali nella quale la stessa era a ragione utilizzata per regolare snodi meramente procedurali — introduca (oltre che quella ingiustificata e duplice discriminazione sopra evidenziata) una rarissima (se non unica) eccentricità nella normativa sostanziale, eccentricità che si caratterizza per essere illogica e irragionevole.



Nell'ambito sostanziale, infatti, a tale criterio il legislatore del 2012 ha attribuito una funzione discretiva della tutela applicabile in concreto al lavoratore.

Una rilevanza, dunque, di merito, di disciplina, di diritti e tutele e non un rilievo meramente processuale.

Una rilevanza, inoltre, definitiva.

Il criterio delineato dal legislatore e precisato dalla S.C. che ne ha dato la versione del "diritto vivente" risulta — a sommo parere di chi scrive — intrinsecamente illogico.

Come detto il criterio in questione, in ambito sostanziale, rappresenta una eccentricità assoluta in materia di negozi o rapporti contrattuali.

Ossia, quando il legislatore vuole stabilire una disciplina e prevedere una tutela, soprattutto rimediabile a fronte di inadempimenti o vizi contrattuali, non ancora ad una valutazione di "manifesta" violazione o di "manifesto" vizio la scelta circa gli effetti giuridici da applicare alla vicenda sostanziale, distinguendoli per giunta dagli effetti rimediabili applicabili in presenza di un vizio o di un comportamento comunque sussistente ma non manifesto.

Può essere utile al riguardo pensare di applicare tale tecnica legislativa ad un qualunque altro ambito giuridico civile: si pensi ad un giudizio in materia testamentaria, nel quale vi sia un testamento olografo contestato che, se ritenuto dal giudice apocrifo condurrebbe ad una qualche tutela risarcitoria, ma se ritenuto "molto" apocrifo condurrebbe alla tutela "reale"; si pensi ad un inadempimento contrattuale, pure basato su una analoga regola: se inadempimento "semplice" spetta solo un risarcimento, se inadempimento "marcio" azione di esatto adempimento e così via; si pensi ad un qualunque ambito rimediabile in materia contrattuale, con azioni di nullità, annullamento, rescissione, non fondate su fatti semplicemente da accertare, ma con graduazioni di tutele a seconda di accertamenti semplici e di accertamenti "manifesti".

I risultati bizzarri e imponderabili che ne deriverebbero sono facili per tutti da immaginare. Ed il perché le discipline sostanziali (salvo l'anomalia del 2012) non utilizzino tale meccanismo è facile da intuire.

Si tratta di un criterio totalmente impalpabile e conseguentemente non è possibile rimettere le sorti di una vicenda giuridica (e delle parti che vi stanno dietro) alle incertezze applicative dei singoli giudizi in cui lo stesso dovrebbe essere applicato (la stessa Corte Cost. n. 59/2021 ha al riguardo evidenziato come per tale «evidenza conclamata del vizio ... non sempre è agevole distinguere rispetto a una insussistenza non altrimenti qualificata...»).

Neppure risponde ad una qualunque logica (anche filosofica) possibile ricondurre in ambito civilistico diverse sorti decisorie a seconda che la fondatezza di una domanda (che passa ovviamente per i fatti su cui la stessa si fonda) sia "normale" o "manifesta".

Anche nel diritto del lavoro sostanziale di fonte normativa non è dato rinvenire a livello positivo un altro utilizzo di tale criterio.

Il criterio in questione, come prima accennato, viene applicato dalla giurisprudenza ormai consolidata e insuperabile della S.C. secondo due direttrici.

La prima è quella di richiedere un "facile" accertamento dell'inesistenza del fatto per accedere alla reintegra.

La seconda è quella che si può definire dello "spacchettamento" del "fatto" di giustificato motivo oggettivo, di guisa tale da escludere elementi di esso dal nucleo essenziale dello stesso la cui mancanza sola è suscettibile di determinare la "manifesta" insussistenza del fatto.

Circa il primo aspetto, anche nelle definizioni date dalla S.C. di tale criterio emerge una problematicità definitoria.

Esse, da un lato, risultano tautologiche (nel tentativo di spiegare con sinonimi il concetto di insussistenza manifesta), mentre dall'altro è evidente che dalle stesse non si possa ricavare alcun preciso e concreto metro di giudizio idoneo a quantificare in cosa di preciso (ossia in quale percentuale esatto di convincimento) si realizzi tale "manifesta" insussistenza.

Si tenga presente al riguardo che il limite inferiore di applicazione di quest'ultimo criterio è rappresentato dalla regola generale della preponderanza probatoria, che caratterizza l'insussistenza "semplice".

La stessa si realizza andando oltre il 50% dell'equivalenza probatoria tra esistenza e inesistenza del fatto stesso.

Dove, invece, si debba collocare l'insussistenza "manifesta" (oltre come detto l'insussistenza semplice) non è possibile comprenderlo.

Può prendersi in esame Cass. n. 7167/2019, secondo la quale "manifesta" significa "contraddistinta da tratti che ne segnalano, in modo palese, la peculiare difformità rispetto alla mera assenza dei presupposti del licenziamento".

Si tratta della motivazione del provvedimento e non è dato capire come tale formula (qui la "peculiare difformità") possa andare applicata senza incorrere in arbitrii di sorta.

Se si trattasse di una fattispecie incriminatrice si direbbe che difetta di tassatività.



Ma anche al di fuori del diritto penale, ragioni di certezza giuridica e di uniformità di trattamento sostanziale di casi analoghi se non identici, spingono a considerare illogica una disciplina che pone nelle mani dell'interprete (e senza alcun criterio applicativo logico) la scelta totalmente discrezionale (seppure celata dietro un criterio pseudo probatorio) delle tutele spettanti ad una parte contrattuale di fronte all'inadempimento della controparte.

Si veda al riguardo — per evidenziare l'incertezza ma anche la totale discrezionalità che comporta l'applicazione del criterio coniato nel 2012 — la fattispecie decisa da Cass. n. 181/2019.

In quel caso — come si evince dalla descrizione fattane dalla S.C. — «I licenziamenti, secondo la Corte distrettuale, erano piuttosto illegittimi, in difetto di prova della sussistenza della ragione posta a base degli stessi (id est: l'impossibilità di reperire alcuna missione lavorativa compatibile con il livello professionale); in proposito, i giudici di merito osservavano come la società avesse proceduto ad assunzioni a termine per ricoprire posizioni lavorative, astrattamente compatibili con quelle dei lavoratori espulsi, delle quali non aveva offerto valida giustificazione; per effetto di tale accertamento, conseguiva l'applicazione della disciplina di cui al comma 5 dell'art. 18 cit., dovendosi escludere la «manifesta infondatezza» del fatto posto a base del licenziamento, in assenza di una prova positiva di insussistenza del giustificato motivo oggettivo».

Il ragionamento della S.C. a conferma della correttezza dell'operato della Corte distrettuale è che «I giudici di merito hanno ritenuto non raggiunta la prova della sussistenza della ragione organizzativa posta a base del licenziamento e dunque del presupposto che, unitamente all'obbligo del repêchage, integra il giustificato motivo oggettivo (impossibilità di inviare in missione i lavoratori); la Corte territoriale ha osservato che, dalle risultanze istruttorie, era emersa, nell'arco temporale rilevante ai fini di causa, la stipulazione di plurimi contratti a termine per posizioni lavorative, astrattamente compatibili con quelle dei lavoratori espulsi, di cui il datore di lavoro non aveva offerto valida giustificazione; al contempo, ha considerato, anche, «la mancanza di (un) interesse della parte datoriale a mantenere in disponibilità i lavoratori (per un lungo) periodo invece che collocarli presso gli utilizzatori», pervenendo ad un giudizio conclusivo di insufficienza probatoria».

Dunque, pur in presenza — scrive la S.C. — del mancato raggiungimento della prova della ragione organizzativa posta a base del licenziamento (elemento che già potrebbe importare per qualcuno manifesta insussistenza), nonostante nell'arco temporale rilevante ai fini di causa l'azienda avesse assunto (in modo plurimo) altri lavoratori a termine per posizioni lavorative astrattamente compatibili con quelle dei lavoratori espulsi (elemento che potrebbe rafforzare in qualcuno l'idea che l'insussistenza è manifesta), viene ritenuto (peraltro sulla base di un elemento nemmeno perfettamente chiaro nella descrizione fattispecie concreta, seppure assolutamente decisivo) che manchi l'evidenza piena, la peculiare difformità, la facile verificabilità, il pretesto, considerato elemento indispensabile per accedere alla reintegra.

Orbene, si ritiene che tale *decisum* rappresenti un esempio lampante dell'assoluta controvertibilità del criterio in questione e della sostanziale discrezionalità assoluta che incontra il giudice nella scelta o meno di concedere la stabilità reale.

Si veda ancora Cass. n. 2930/2019 (e successive conformi), che parla(no) di una «evidente e facilmente verificabile assenza dei presupposti giustificativi del licenziamento» e di «chiara pretestuosità del recesso» (così sempre Cass. 10435/2018)».

Al riguardo, non è chiaro perché — nell'ambito di decisioni di merito definitive e non di provvedimenti cautelari — la valutazione della prova dovrebbe fare riferimento a facili verifiche.

Anzi di norma nei giudizi accade esattamente il contrario, posto che è proprio attraverso difficili e complesse verifiche, sia documentali, sia testimoniali — con molti testimoni e quasi sempre con deposizioni in contrasto l'una con l'altra — spesso con ordini di produzioni documentali (quasi sempre il libro unico del lavoro) e talvolta anche con l'ausilio di consulenze tecniche, che ordinariamente è possibile giungere ad un risultato persuasivo da parte del giudice.

Probabilmente, la sola sussistenza di elementi o mezzi di prova di segno contrastante tra loro (p.e. testimonianze in contrasto tra loro) potrebbe (il condizionale è d'obbligo essendo il criterio indeterminato) essere ritenuto indice della mancanza della manifesta insussistenza. E che dire dell'uso delle presunzioni semplici: anche le stesse potrebbero (idem come sopra) essere ritenute incompatibili con il metro della facile verificabilità.

E che dire di accertamenti ontologicamente complessi e, dunque, fisiologicamente forieri di difficili verifiche: si pensi all'allegazione da parte del lavoratore di fatti relativi ad una fattispecie di codatorialità ad opera di una pluralità di imprese che si assumo facenti parte di un unitario centro di imputazione (si tratta di accertamenti estremamente difficili e complessi, che richiedono quasi sempre l'escussione di numerosi testimoni e un rilevante vaglio documentale, nonché l'utilizzo di regole presuntive).



Una tale tipologia di accertamento (funzionale tra l'altro alla richiesta di un più ampio *repechage* all'interno del complessivo organico codatoriale) potrebbe risultare addirittura ab origine non connotata dalla "facile" verifica della "peculiare difformità" rispetto al modello legale di G.M.O.

Proprio per gestire la complessità del giudizio di fatto e per avvicinare il *decisum* il più possibile alla verità, è prevista la regola del libero convincimento del giudice.

Proposito che, peraltro, nel rito del lavoro è ancora più pregnante, posti i poteri istruttori assegnati al giudice dall'art. 421 del codice di procedura civile ed in particolare «l'ammissione di ogni mezzo di prova, anche fuori dei limiti stabiliti dal codice civile...» (tra cui anche «la comparizione, per interrogarle liberamente sui fatti della causa, anche di quelle persone che siano incapaci di testimoniare a norma dell'art. 246 o a cui sia vietato a norma dell'art. 247») e ciò per superare (art. 3, 2° comma Cost.) la naturale asimmetria di posizioni di partenza tra le due parti del conflitto lavorativo (le direttrici ispiratrici della riforma del 1973 del rito del lavoro sono principalmente state la velocizzazione del giudizio ed il tentativo di ridurre al minimo lo scarto tra verità processuale e verità materiale, entrambe costituzionalmente ispirate dalla regola della ricerca dell'uguaglianza sostanziale).

Ebbene, negli accertamenti di fatto in tema di G.M.O. che normalmente occupano i ruoli dei giudici del lavoro, molto spesso, solo all'esito di una ampia istruttoria, spesso molto complessa e sicuramente non "facile" (nemmeno dal punto di vista della valutazione delle prove e, dunque, dell'accertamento), quasi sempre caratterizzata da elementi probatori in contrasto tra loro e con l'uso di presunzioni semplici, è possibile comprendere se un determinato "fatto" di G.M.O. economico sussiste o non sussiste.

Tuttavia, ciò potrebbe (anche qui il condizionale è d'obbligo) non rispettare il criterio della "facilità" e, dunque, pur a fronte della prova dell'insussistenza fatto, non spetterebbe la massima sanzione.

Ma perché una situazione di accertamento "non facile", a livello di tutela per il lavoratore, dovrebbe essere trattata diversamente da quella di un accertamento "facile", ossia con la minore garanzia rappresentata dal risarcimento del danno, in luogo della reintegra ?

La "pretestuosità", poi, sembra introdurre un giudizio finalistico proprio di altri scenari e discipline (v. p.e. il licenziamento discriminatorio ed il licenziamento ritorsivo, che sono comunque già regolati specificamente dalla normativa in tema, alla quale, peraltro, sempre il 7° comma dell'art. 18 opera un — parziale — riferimento: «Qualora, nel corso del giudizio, sulla base della domanda formulata dal lavoratore, il licenziamento risulti determinato da ragioni discriminatorie o disciplinari, trovano applicazione le relative tutele previste dal presente articolo») ed appare un concetto inconferente (oltre che inserito *preaeter legem*) laddove si debba semplicemente accertare che un determinato fatto sussista o meno.

Circa il secondo aspetto (prima definito "spacchettamento), va richiamato quando sopra evidenziato nella parte di trattazione del vizio discriminatorio tra licenziamenti collettivi e individuali.

Come detto Cass. n. 14021/2016 (nonché le successive conformi) ritiene che in caso di violazione dei criteri di scelta il fatto non possa essere manifestamente insussistente.

Questa conclusione sarebbe appagante per le scienze dell'organizzazione aziendale, posto che lì l'interesse esclusivo sarebbe quello di verificare le scelte organizzative e, dunque, considerare esclusivamente la prospettiva dell'impresa, prospettiva nella quale non vi è troppo interesse per le sorti di chi perde il posto all'esito dei processi organizzativi e riorganizzativi.

Dal punto di vista del singolo licenziamento e del lavoratore che ne è attinto (e, dunque, del diritto del lavoro), tuttavia, non è esattamente la stessa cosa perdere o conservare il posto perché sono stati violati o rispettati i criteri di scelta.

Anzi, questa è una fase assolutamente delicata e primaria nella procedura di licenziamento, fase nella quale spesso può annidarsi una scelta in mala fede da parte del datore di lavoro.

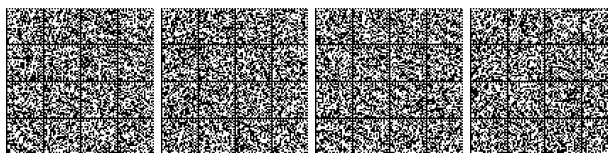
Proprio qui poi, come detto, si concentrano gli aspetti più soggettivi — innegabili — della vicenda risolutiva oggettiva.

Elementi che avvicinano anche a livello astratto il motivo soggettivo a quello oggettivo.

Ma proprio nella fase di maggior contiguità circa gli aspetti soggettivi delle vicende estintive che vanno sotto il nome di motivi soggettivi e motivi oggettivi, legislatore e diritto vivente impongono una disciplina nettamente diversa.

E, come già evidenziato, ciò rappresenta — oltre che un ingiustificato trattamento diversificato — un elemento di illogicità e irrazionalità del criterio in questione.

Che dire poi del difetto di causalità nel G.M.O.: forse anche tale elemento potrebbe (secondo una interpretazione non vietata evidentemente dalla norma, ancorché ad oggi non ancora adottata, anche se la fattispecie decisa da Cass. n. 181/2019 pare andarci molto vicina) essere letto in modi alquanto differenti: per alcuni potrebbe rendere il fatto di G.M.O. non manifestamente insussistente (il fatto organizzativo, in fondo, rimane), per altri il fatto potrebbe essere manifestamente insussistente.



Si consideri, ancora, il *decisum* di Cass. n. 6083/2021: «la “manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento”, di cui all’art. 18, comma 7, st. lav. come modificato dall’art. 1, comma 42, della legge n. 92 del 2012, è da intendersi come chiara, evidente e facilmente verificabile assenza dei presupposti di legittimità del recesso, cui non può essere equiparata una prova meramente insufficiente, ovvero, è il caso di precisarlo, l’ipotesi in cui tale requisito possa semplicemente evincersi da altri elementi di per sé opinabili o non univoci, come nel caso di specie il ricorso ad ore di straordinario, normalmente legato ad esigenze contingenti (e dalla Corte di merito accertate, peraltro, come riferibili al monte ore di due soli lavoratori), *cf.* Cass. n. 16702/18, Cass. n. 181/19»).

Tale motivazione, pur sostenendo di fare applicazione del 7° comma dell’art. 18, pare applicare correttamente le ordinarie e consolidate regole in tema di presunzioni semplici che, già secondo la lettera dell’art. 2729 del codice civile, escludono che il giudice possa ammettere presunzioni se non “gravi, precise e concordanti” («...laddove: la “precisione” va riferita al fatto noto (indizio) che costituisce il punto di partenza dell’inferenza e postula che esso non sia vago, ma ben determinato nella sua realtà storica; la “gravità” va ricollegata al grado di probabilità della sussistenza del fatto ignoto che, sulla base della regola d’esperienza adottata, è possibile desumere da quello noto; la “concordanza” richiede che il fatto ignoto sia, di regola, desunto da una pluralità di indizi gravi e precisi, univocamente convergenti nella dimostrazione della sua sussistenza, dovendosi tuttavia precisare, al riguardo, che tale ultimo requisito è prescritto esclusivamente nell’ipotesi di un eventuale, ma non necessario, concorso di più elementi presuntivi»: Cass. n. 2482/2019).

Ovviamente, l’escludere la rilevanza presuntiva di elementi “opinabili o non univoci” non fa altro che applicare correttamente l’art. 2729 del codice civile (l’opinabilità va contro la precisione e la non univocità va contro la gravità).

In questo caso, quindi, la “manifesta infondatezza” può essere letta come “semplice infondatezza” (ciò che, peraltro, consegnerebbe una *interpretatio abrogans* della norma, esclusa comunque dal diritto vivente), a conferma dell’incertezza applicativa del criterio in questione (incertezza che incide anche e proprio sulla soglia delimitativa verso il basso, rappresentata dalla “semplice insussistenza”).

Ciò tuttavia dipende dal dato normativo, che non permette di avere un criterio serio ed omogeneo, uguale per tutti, spingendo la giurisprudenza di legittimità a farsi *in parte qua* legislatore (per tentare di colmare le lacune normative) e rendendo poi il giudice di merito eccessivo arbitro del fatto (“cattiva” discrezionalità, in quanto priva di criteri e riferimenti applicativi e, dunque, contro l’art. 3, 1° comma Cost.).

In definitiva, il criterio della manifesta insussistenza del fatto è indeterminato, non permette di essere distinto verso il confine interiore rispetto alla insussistenza “semplice”, non permette una omogeneità di applicazione tra casi analoghi, non si comprende cosa significhi esattamente ed anzi, inteso secondo il diritto vivente, appare illogico e non in linea con la logica probatoria propria sia del processo civile che di quello del lavoro.

Si tratta — a modestissimo avviso di chi scrive — seppure declinata sotto l’aspetto processuale e dell’onere della prova, di una analoga valutazione rispetto a quella già compiuta dalla Consulta quando ha abrogato il “può” reintegrare del 7° comma dell’art. 18, sotto il profilo della indeterminatezza («Nella fattispecie sottoposta all’odierno scrutinio, la diversa tutela applicabile — che ha implicazioni notevoli — discende invece da un criterio giurisprudenziale che, per un verso, è indeterminato e improprio e, per altro verso, privo di ogni attinenza con il disvalore del licenziamento»: Corte Cost. n. 59/2021).

Il disvalore del licenziamento, perfettamente scandagliato attraverso le regole che valgono per tutti gli altri processi civili e del lavoro, non può certamente dirsi correlato con (o corroborato *da*) una valutazione “palese” o “facilmente” verificabile di infondatezza (per insussistenza manifesta del fatto).

Altrimenti vorrebbe dire che tutti gli altri giudici civili, ma anche del lavoro (quando non decidono impugnative di licenziamenti per motivi economici) applicano (anche in fattispecie che vedono coinvolti interessi rilevanti, sia economici, che personali) regole e criteri probatori insufficienti in quanto non permettono di decidere adeguatamente circa le situazioni fattuali loro sottoposte.

4° Vizio: Irrazionalità della disciplina: l’inversione dell’onere della prova.

Secondo la regola generale di cui all’art. 2697 del codice civile «Chi vuol far valere un diritto in giudizio deve provare i fatti che ne costituiscono il fondamento».

Tale regola, nell’ambito della disciplina dei licenziamenti, è stata specificata (per lo più la si ritiene una disciplina confermativa del disposto generale dell’art. 2697 del codice civile) nell’art. 5, legge n. 604/1966 secondo il quale «L’onere della prova della sussistenza della giusta causa o del giustificato motivo di licenziamento spetta al datore di lavoro» (art. 5, legge n. 604/1966).

Tale disciplina in tema di onere della prova è giunta, nell’odierno assetto giurisprudenziale, a porre a carico del datore di lavoro tutti gli oneri probatori in tema di esistenza del fatto di licenziamento, sia con riguardo all’esistenza o meno della ragione giustificatrice, sia con riferimento alla tipologia di tutela applicabile.



Infatti, spetta al datore di lavoro, tra l'altro, l'onere della prova:
della giusta causa e del giustificato motivo;
nel giustificato motivo oggettivo di tutti gli elementi della fattispecie:
modifica organizzativa e ragioni della stessa;
nesso di causalità con la soppressione del posto o licenziamento;
buona fede nella scelta del lavoratore da espellere (criteri di scelta);
corretto tentativo di ripescaggio;
numero dei dipendenti dell'impresa.

Tale portata discende dall'applicazione della regola generale dell'art. 2697 del codice civile e della specificazione di cui all'art. 5 (anche specificate dal criterio della vicinanza della prova). Infatti, il datore di lavoro che decide di esercitare il potere di porre fine ad un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, deve dimostrare il fondamento del corretto esercizio di tale potere, al fine di resistere all'impugnativa del lavoratore o, il che è lo stesso, quale fatto impeditivo della domanda di tutela avverso il licenziamento proposta da quest'ultimo.

Ciò che sarebbe lo stesso laddove il datore di lavoro proponesse domanda di accertamento positivo della legittimità del licenziamento, non potendo evidentemente l'allocatione dell'onere della prova in relazione alla vicenda sostanziale variare con il variare di chi propone la domanda.

Si tratta, dunque ed evidentemente, di fatti costitutivi per il datore di lavoro.

La regola del 7° comma introduce nella sostanza — oltre alla già sopra esaminata variazione in aggravamento del metro di giudizio delle prove — una inversione dell'onere della prova in materia di giudizi di licenziamenti.

La giurisprudenza della S.C., come visto, è chiarissima e irremovibile sul punto: l'insufficienza probatoria sull'aggettivo "manifesta" nuoce al lavoratore, che si vedrà conseguentemente respinta la domanda di reintegra.

Si parla addirittura di "insufficienza di prove" evocando concetti propri di altre branche processuali.

Dunque, l'onere della prova della natura "manifesta" dell'insussistenza del fatto grava indiscutibilmente sul lavoratore, ossia sul soggetto che contesta l'esistenza del fatto costitutivo del potere della controparte.

Si pongono qui due problematiche.

La prima è che introdurre una inversione dell'onere della prova in ipotesi di prova già raggiunta circa l'inesistenza del fatto da provare (infondatezza "semplice") rappresenta un nonsenso e, dunque, integra una disciplina intrinsecamente irragionevole (art. 3, 1° comma Cost.).

La seconda è che tale inversione appare illegittima laddove sposta la prova di un fatto manifestamente costitutivo sull'altra parte, ossia su quella che ne contesta l'esistenza e gli effetti giuridici conseguenti.

Circa il primo aspetto, va ricordato che l'onere della prova è la regola giuridica che presidia il giudizio di fatto e in base al quale vengono allocate sulle parti le conseguenze della mancanza di prova dei fatti rilevanti per la norma sostanziale in base alla quale occorre decidere un giudizio.

Si tratta di stabilire, in ipotesi in cui un determinato fatto rilevante non venga provato, chi ne debba subire le conseguenze negative (ossia il rigetto della domanda che vede quel fatto come fondamento della stessa).

Nel nostro ordinamento, come visto, vi è una regola generale che è quella dell'art. 2697 del codice civile. Tuttavia, tale regola (e più in generale tutte le regole in materia di onere della prova) ha un fondamento, una necessità, nella risposta pratica alla domanda sulla sorte del giudizio allorquando la prova di un determinato fatto è mancata.

Non ha, invece, alcun senso a fronte di una prova piena e positiva (che secondo il resto dell'ordinamento giuridico civile si ha quando la parte onerata di determinati fatti non ne dà la relativa dimostrazione, con valutazione giudiziale secondo il metro della preponderanza probatoria) di un fatto.

Prova positiva e piena che, nei casi qui in esame, vi sarebbe secondo le regole generali civilistiche e lavoristiche appena esaminate, allorquando non vi sia stata la dimostrazione da parte del datore di lavoro che sussistono i fatti fondanti l'esercizio concreto del potere di licenziamento.

Nel caso di specie, tuttavia, l'assetto che risulta dal diritto vivente è in senso contrario.

Non basta al lavoratore per ottenere la tutela richiesta (reintegra) che manchi la prova della fondatezza del licenziamento.

Occorre una prova positiva di un *quid pluris*, il cui onere (invertito) grava quindi sul lavoratore.

Ma tale inversione, come detto, non ha alcun senso e *ratio* a fronte dell'accertamento positivo e pieno (nei termini sopra esaminati) che il licenziamento è ingiustificato (innanzi tutto perché il datore non ne ha dimostrato il fondamento).



Detto altrimenti, provato civilisticamente che il licenziamento è infondato, non ha alcuna logica e razionalità dire al lavoratore: «adesso prova tu che il licenziamento è più che infondato, altrimenti non ti reintegro».

Si tratta, dunque, di un errato uso della discrezionalità del legislatore e comunque di una regola illogica e irrazionale.

E che resta illogica e irrazionale anche ove si spostasse l'attenzione sulla tipologia di tutela, piuttosto che sull'esercizio del potere.

Innanzitutto perché anche qui non risponde ad alcuna logica distinguere gli oneri della prova non in base alla situazione sostanziale sottostante (fatti costitutivi del licenziamento), bensì in base alla tutela richiedibile ed erogabile.

E non a caso siamo in presenza di un *unicum* nel panorama giuridico sostanziale.

In secondo luogo l'illogicità sta nel prevedere che le gravi conseguenze in tema di tutele sopra evidenziate siano ancorate all'adozione di un criterio evanescente, soggettivo e impalpabile.

Se ha una *ratio* giustificativa la graduazione delle tutele a seconda dei vizi, non ha invece una *ratio* logicamente apprezzabile, né risulta razionale, una distinzione delle tutele fondata su un grado più o meno elevato di convincimento circa una situazione fattuale già ritenuta comunque provata (ed infondata) dal giudice.

Un ulteriore aspetto di criticità riguarda la possibilità del legislatore di onerare della prova di un fatto costitutivo dell'esercizio di un potere la parte che ne subisce e contesta l'esercizio.

Il legislatore è cioè totalmente libero di invertire gli oneri della prova favorendo determinate parti («istituzionali convenuti») di una determinata tipologia di giudizi a discapito di altre? A tale domanda la risposta si ritiene debba essere negativa.

Come statuito in fattispecie analoga (seppure in diversa materia), ossia nella quale il legislatore aveva invertito un onere probatorio nell'ambito di un giudizio civile, al fine di favorire irragionevolmente una delle parti «istituzionalmente» in causa, la Corte costituzionale ha dichiarato la violazione dell'art. 3 Cost. per essere tale inversione irragionevole.

In motivazione, infatti, si legge che «3.1. - L'azione generale di ripetizione d'indebito, di cui all'art. 2033 del codice civile, si fonda sui soli presupposti, di carattere oggettivo, rappresentati dall'avvenuto pagamento e dalla mancanza di causa.

Anche in materia tributaria vale il principio della ripetibilità dell'indebito, ma il diritto alla ripetizione può essere legittimamente limitato o escluso dal legislatore, al fine di evitare un ingiustificato arricchimento del *solvens*, allorché il peso economico dell'imposta sia stato da questi trasferito su altri soggetti, e ciò sia nel caso in cui tale trasferimento sia previsto da norme di legge, sia quando esso avvenga mediante un meccanismo di traslazione puramente economica, inglobando l'ammontare dell'imposta nel prezzo di vendita dei beni prodotti o dei servizi resi dal soggetto che abbia eseguito la prestazione tributaria non dovuta.

La traslazione dell'imposta, in quanto fatto impeditivo del diritto alla ripetizione, dovrebbe essere opponibile solo in via di eccezione dall'*accipiens* (art. 2697 del codice civile).

La norma impugnata, invece, onerando il *solvens* della prova (negativa) della mancata traslazione dell'imposta ha operato una inversione legale dell'onere della prova lesiva del generale canone di ragionevolezza garantito dall'art. 3 della Costituzione.

Tale inversione rinviene, infatti, nella specie, la sua ragione nell'intento di attribuire all'amministrazione finanziaria convenuta con l'azione di ripetizione una posizione di particolare privilegio in sede probatoria. Privilegio del tutto ingiustificato ove si consideri che l'amministrazione è l'*accipiens* di un pagamento non dovuto che in quanto tale dovrebbe essere, in base ai principi generali, restituito.

E, d'altro canto, la pur contestata ricorrenza, nella normalità delle ipotesi, del fenomeno della traslazione non potrebbe certo giustificare la suddetta inversione, ma, semmai, valere come argomento di prova utilizzabile, in giudizio, dall'*accipiens*.

Il *vulnus* al principio di ragionevolezza che si viene così a determinare comporta l'illegittimità costituzionale della norma impugnata, nella parte in cui pone a carico dell'attore in ripetizione l'onere di provare la mancata traslazione dell'imposta invece di prevedere che la domanda debba essere respinta qualora l'amministrazione convenuta provi che il peso economico dell'imposta è stato trasferito dal *solvens* su altri soggetti».

Anche in relazione all'art. 18, 7° comma, legge n. 300/1970 non si comprende la ragionevolezza di andare a porre tale onere della prova in capo al lavoratore, posto che come sopra evidenziato, tutti gli oneri della prova in materia di esistenza dei fatti che giustificano il licenziamento gravano (ex art. 2697 del codice civile ed ex art. 5, legge n. 604/1966) sul datore di lavoro, posto che si tratta di fatti costitutivi di un potere dallo stesso esercitato, che si tratterebbe per il lavoratore della prova di un fatto negativo e che i fatti in questione rientrano pienamente nella sfera di disponibilità anche probatoria del datore di lavoro (principio della vicinanza della prova: Cass. SS.UU. n. 13533/2001 e successive pronunce conformi).



Infatti, visto che il datore di lavoro è l'unico completo *dominus* del giustificato motivo oggettivo, avendo ideato e realizzato la modifica organizzativa, avendola poi messa in atto, avendo scelto il lavoratore da licenziare, avendo tentato il ripescaggio, avendo scritto la lettera di licenziamento, non si comprende come lo stesso potrebbe mai non essere in grado — se non per sua causa o per vicende processuali allo stesso comunque riferibili in forza del mandato difensivo — di provare compiutamente le proprie ragioni, se sussistenti, né si comprende il motivo per cui dovrebbe essere esentato (per un qualunque effetto di legge) da tale onere.

Il datore di lavoro ha pieno e completo accesso (essendone proprietario) a tutte le scritture contabili, al libro unico del lavoro, ai contratti attivi e passivi, ai nominativi di tutti i fornitori e dei clienti, nonché di tutti i propri lavoratori; conosce l'esatta consistenza della propria azienda, forma e stato di tutte le strutture e di tutti i macchinari, di tutti gli appalti, l'organigramma complessivo e quello di tutte le singole unità produttive: può quindi produrre in giudizio tutti gli elementi documentali necessari a dimostrare la fondatezza del licenziamento economico e può chiedere che vengano escussi come testimoni tutti coloro che possono confermare i suoi assunti.

Non vi è alcun motivo (o ragione logica), quindi, di sgravare lo stesso — ai fini della reintegra — dall'onere della prova che gli competerebbe ordinariamente, mettendo in capo al lavoratore l'onere di dimostrare circostanze alle quali lo stesso è estraneo e per giunta coniano un onere della prova relativo ad un fatto negativo (circostanza quest'ultima non decisiva ma comunque rilevante) e dai contorni indefiniti.

Lontananza dai fatti che è già valsa ad orientare la giurisprudenza di legittimità in tema di onere della prova nel *repechage*, con il superamento dell'orientamento che in passato onerava il lavoratore dell'onere di allegazione di alcune circostanze "a carico", quali p.e. l'esistenza di posizioni lavorative nelle quali il lavoratore avrebbe potuto fruttuosamente essere impiegato dal datore per evitare il licenziamento (per tutte v. Cass. 12794/2018, dalla quale si evince che le allegazioni del lavoratore hanno il contenuto di un'eccezione e sono necessarie solo quando il datore ha superato positivamente il proprio onere probatorio: In tema di licenziamento per giustificato motivo oggettivo, sebbene non sussista un onere del lavoratore di indicare quali siano i posti disponibili in azienda ai fini del "repêchage", gravando la prova della impossibilità di ricollocamento sul datore di lavoro, una volta accertata, anche attraverso presunzioni gravi, precise e concordanti, tale impossibilità, la mancanza di allegazioni del lavoratore circa l'esistenza di una posizione lavorativa disponibile vale a corroborare il descritto quadro probatorio»).

In conclusione, la scelta del legislatore del 2012, laddove ha invertito — ai fini della sola reintegra peraltro — l'onere della prova in tema di prova del fatto posto a base del G.M.O. è irragionevole.

Non si vede come mai il lavoratore potrebbe (oltre che, come detto, perché dovrebbe) dimostrare fatti organizzativi negativi (e che gli sono fisiologicamente estranei) secondo un metro di valutazione "aggravato", laddove il datore non abbia saputo fornire prova positiva degli stessi.

5° Vizio: *Illegittimo bilanciamento tra valori costituzionali in materia.*

Si tratta della problematica di maggiore delicatezza, posto che, come detto, il legislatore ha discrezionalità in materia e che il sindacato costituzionale all'operato dello stesso è possibile entro i ristretti limiti della violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza. Dunque, sia considerando questo vizio quale un difetto autonomo e aggiuntivo rispetto agli altri, sia considerando lo stesso come una manifestazione plastica della violazione dei canoni di eguaglianza e di ragionevolezza, si andranno ad esporre alcuni *vulnus* a tali principi che si riflettono con immediatezza sulla serie di norme costituzionali che garantiscono il lavoro.

A completamento del ragionamento sin qui svolto va infatti ulteriormente censurato come il bilanciamento dei valori e degli interessi (lavoro e impresa) rappresentato dalla "mediazione" contenuta nel 7° comma dell'art. 18 qui in esame, sia esso stesso in contrasto con gli articoli 1, 4 e 35 della Costituzione, risultando marcatamente ed ingiustificatamente sbilanciato in favore del datore di lavoro e, di contro, ingiustificatamente penalizzante per il lavoratore.

E questo in violazione in particolare dei principi costituzionali appena citati.

Come già sopra esposto, la complessiva struttura e fondamenta della nuova versione dell'art. 18 rappresentano già una ulteriore mediazione tra i diritti del lavoratore e del datore di lavoro.

In particolare si considerino la limitazione della reintegra all'ipotesi di insussistenza del fatto, (conseguentemente) l'esclusione della sproporzione dall'area della reintegra (per motivi soggettivi), la tutela meramente risarcitoria (di importo inferiore alle altre ipotesi) per una rilevante serie di ipotesi, tra cui in particolare i vizi meramente formali.

Il limite ulteriore rappresentato dalla necessità che il fatto a base del G.M.O. non sia solo insussistente, ma lo sia manifestamente (con tutto il portato in termini di incertezza, indeterminatezza, soggettivismo che ne conseguono), rappresenta un illegittimo bilanciamento tra i valori in gioco delle due parti del rapporto.

Discrimina ipotesi se non essenzialmente identiche, ampiamente omogenee (manifesta insussistenza nel licenziamento soggettivo e oggettivo, nel licenziamento individuale e collettivo) senza aggiungere un elemento razionale e verificabile a tutela di una particolare e garantita necessità imprenditoriale (se non quella spicciola di escludere, in alcuni casi concreti e casualmente, una reintegra altrimenti dovuta).



Del tutto irragionevole e sbilanciata risulta poi la scelta di invertire l'onere della prova ponendo in capo al lavoratore un onere positivo di dimostrazione della sussistenza della manifesta infondatezza.

Qui, senza alcuna necessità probatoria specifica, quasi secondo un logica uguale ma contraria a quella postulata dall'art. 3, 2° comma, la parte forte del rapporto e nella piena condizione di accesso a tutti i fatti ed elementi della fattispecie, viene esonerata da parte del proprio connaturato ed ordinario (2697 del codice civile e art. 5, legge n. 604/1966) onere della prova, mettendo la legge a carico della parte debole del rapporto la prova di circostanze dai contorni indefiniti, negative ed a quest'ultima estranee.

Se la scelta del legislatore di creare un sistema di graduazione delle tutele in funzione della graduazione del vizio deve essere rispettata — ragione per cui la reintegra deve spettare per i vizi massimi e più gravi dei licenziamenti —, ne vanno tratte, però, tutte le conseguenze che logicamente ne discendono: in presenza di un vizio massimo quale l'insussistenza del fatto, la tutela deve essere quella massima, ossia la garanzia del posto di lavoro, analogamente a quanto avviene (pure qui frutto del bilanciamento degli interessi e dei valori costituzionali in campo) in tema di motivi soggettivi e di licenziamenti collettivi (Corte cost. n. 59/2021):

«L'insussistenza del fatto, pur con le diverse gradazioni che presenta nelle singole fattispecie di licenziamento, denota il contrasto più stridente con il principio di necessaria giustificazione del recesso del datore di lavoro, che questa Corte ha enucleato sulla base degli articoli 4 e 35 Cost. (sentenza n. 41 del 2003, punto 2.1. del Considerato in diritto)».

La garanzia per le scelte imprenditoriali legittime — sopra soglia — è già assicurata dalla verifica ad opera del giudice (con il doppio grado di merito ed anzi con anche un terzo grado sul rispetto delle prerogative delle scelte imprenditoriali) della necessità che il fatto posto a fondamento del licenziamento effettivamente sussista, senza alcuna necessità di filtri o ostacoli ulteriori per il riconoscimento al lavoratore — ove il fatto non sussista — della reintegra nel posto di lavoro.

Si ritiene essere invece incompatibile con il bilanciamento fatto dal legislatore (vizio massimo, tutela massima), la scelta di subordinare la reintegra in ipotesi di G.M.O. economico insussistente ad ulteriori, vaghi e discrezionali elementi che nulla aggiungono né al disvalore della fattispecie estintiva (il vizio è sempre quello massimo), né in funzione della tutela della libertà di iniziativa economica privata (il fatto di G.M.O. è già accertato come insussistente).

6° Vizio: *Violazione del secondo comma dell'art. 3 Cost.*

«È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

Si ha al riguardo motivo di ritenere che l'art. 3, 2° comma osti ad una disciplina normativa che realizzi l'effetto (non già di rimuovere, bensì) di amplificare tali ostacoli, con la conseguente limitazione di libertà e di eguaglianza del lavoratore.

Nel caso di specie, gli ostacoli economici e sociali che distinguono datore di lavoro sopra soglia e lavoratore, limitando l'eguaglianza e la libertà del secondo (tanto che in corso di rapporto per la Corte costituzionale - nn. 63/1966, 174/1972, oltre alle sei sentenze del 1979 — e per la giurisprudenza di legittimità — per tutte n. 7640/2012 — non decorre nemmeno la prescrizione, in assenza di garanzia — la reintegra — di stabilità), non solo non sono eliminati, bensì sono stati dal legislatore rinforzati, esaltati, con legge n. 92/2012, laddove ha introdotto il criterio della manifesta insussistenza del fatto nell'art. 18, 7° comma.

Tale particella normativa ha un effetto contrario al principio di uguaglianza sostanziale, nella misura in cui scarica sul lavoratore licenziato un onere della prova che dovrebbe essere del datore di lavoro (e lo sarebbe per le regole generali sia civilistiche che lavoristiche).

Ha ancora un effetto contrario al principio di uguaglianza sostanziale laddove (sempre a differenza degli altri settori del diritto civile e del lavoro) subordina la tutela reintegratoria (che al contrario si muove sulla linea dell'art. 3, 2° comma Cost., unitamente agli articoli 1, 4, 35 e 42, 2° comma) ad un "aggravamento" probatorio, che non ha eguali in capo sostanziale e che viene posto a carico del solo lavoratore.

Lavoratore chiamato a provare un fatto dai contorni incerti, negativo e che gli è fisiologicamente estraneo (e che, semplicemente, si limita a subire).

Tale particella normativa ha ancora un siffatto effetto contrario al principio di uguaglianza sostanziale, nell'interpretazione della norma secondo il diritto vivente, perché introduce criteri limitativi dei diritti del lavoratore che operano in modo arbitrario e casuale.

In particolare, la libertà del lavoratore risulta notevolmente limitata dall'essere il diritto alla reintegra (previsto dall'O.G. in relazione alle ipotesi — sia di licenziamenti motivi soggettivi che oggettivi — di fatti insussistenti) limitato non già entro determinati confini di fattispecie (p.e. la graduazione delle tutele in funzione della graduazione del disvalore dei vizi dell'atto), bensì sulla base di un indeterminato criterio di valutazione discrezionale della prova suscettibile di esatta definizione (e comprensione) solo *ex post* ed all'esito del singolo giudizio.

E con valutazione, come detto, non replicabile perché il criterio è totalmente discrezionale e soggettivo.

Perché, come detto, ciò che può essere il "torto marcio" per un giudice, magari non lo è per un altro magistrato (ma comunque sempre a parità di fatto comunque "semplicemente" insussistente).



Ciò impedisce al lavoratore *ex ante* di potere decidere scientemente e, quindi, liberamente dei propri diritti, già fin dalla scelta se impugnare o meno il licenziamento (perché rilevanti sono gli effetti della stabilità reale per la vita del lavoratore), sino a che punto gli sia conveniente iniziare e proseguire il giudizio o piuttosto addivenire ad una conciliazione, nonché — infine ma non per ultimo — su quali basi oggettive determinare il contenuto della propria richiesta transattiva e, infine, conciliarsi con la controparte.

Tutte incertezze queste che derivano da un criterio non definitorio di una fattispecie rimediabile (determinato vizio-determinata tutela), bensì pseudo probatorio (forse un domani il singolo fatto concreto potrebbe essere ritenuto di facile accertamento nella sua “peculiare difformità rispetto alla mera assenza dei presupposti del licenziamento”, forse *no*), incertezze che tuttavia incidono in maniera relevantissima sulla libertà di determinazione del lavoratore in relazione alla tutela di un diritto oggetto di rilievo e tutela costituzionale.

Va qui naturalmente richiamato tutto quanto esposto in relazione agli altri dedotti vizi e che concorre a dare corpo alla violazione dell’art. 3, 2° comma.

In particolare a tutte le problematiche emerse in tema di uguaglianza e di violazione della stessa (... «limitando di fatto ... l’eguaglianza dei cittadini...»).

Va conclusivamente osservato che la particella normativa in contestazione si muove su una direttrice diametralmente opposta rispetto a quanto imposto dall’art. 3, 2° comma, mirando in concreto a pregiudicare la situazione giuridica del lavoratore di fronte ad un atto di licenziamento economico in ordine al quale il giudice ha ritenuto l’insussistenza del fatto posto alla base dell’atto espulsivo, anche e semplicemente per non averlo il datore dimostrato.

7° Vizio: Il diritto di agire in giudizio.

Come già sopra accennato, vi sono forti attriti tra la regola della manifesta insussistenza del fatto ed il diritto costituzionalmente tutelato di agire in giudizio a difesa dei propri diritti. Oltre a quanto sino a questo punto già evidenziato (e in relazione al quale va riferito anche il qui prospettato contrasto con l’art. 24 Cost.), devono ora mettersi in luce ulteriori aporie ed elementi di contrasto.

Il più evidente è quello per cui una tutela sostanziale non può dipendere dal grado di “semplicità” di una causa, per cui se un accertamento è facile l’ordinamento appronta una determinata tutela, mentre se l’accertamento è difficile, viene erogata una tutela diversa e inferiore.

Va inoltre rilevato come il meccanismo qui censurato renda eccessivamente difficoltoso l’esercizio del diritto del lavoratore, alla luce dell’inversione dell’onere della prova operata dal legislatore in relazione a fatti che esulano dalla disponibilità fisiologica dello stesso: se il datore di lavoro (*dominus* del fatto) non è riuscito a dimostrare la fondatezza del proprio licenziamento economico in tutti gli elementi che ne costituiscono il “fatto” (ciò che, in assenza dell’aggettivo “manifesta” condurrebbe alla reintegra), come si può pensare che il lavoratore (a tali fatti estraneo) sia in grado di dimostrare la manifesta insussistenza del fatto in questione ?

Inoltre, il criterio della manifesta insussistenza del fatto compromette (rendendo eccessivamente difficoltoso l’esercizio del suo diritto) l’esatta possibilità di valutare *ex ante* da parte del lavoratore le proprie chance di successo (e, dunque, di determinarsi sul se e come fare valere i propri diritti in giudizio) e ciò a causa di un meccanismo privo di criteri applicativi oggettivi e il cui funzionamento processuale necessariamente *ex post* (perché prima della fine della causa non è dato sapere in quali casi spetterà la reintegra e in quali no, a parità di insussistenza “semplice” del fatto) va ad incidere sulla regola sostanziale.

Cartina al tornasole del rigetto da parte del sistema del trapianto del criterio della manifesta insussistenza lo si ha poi analizzando le correlazioni tra lo stesso e la disciplina dei procedimenti cautelari.

Questi ultimi ed in particolare il sequestro conservativo ed il provvedimento d’urgenza non sono preclusi ontologicamente dall’applicazione del rito di cui all’art. 1, commi 47 ss. della legge n. 92/2012.

Tuttavia i procedimenti cautelari sono regolati dalla regola probatoria del *fumus boni iuris*, che pacificamente indica la verosimiglianza del diritto che si farà valere (per i provvedimenti anticipatori anche in via eventuale) in sede di merito.

Ma tale criterio appare inconciliabile con quello della manifesta infondatezza (la “verosimiglianza manifesta” risulta un ossimoro).

Conseguentemente, gli strumenti cautelari sarebbero essenzialmente preclusi nella materia in questione.

Ciò che rappresenta una ulteriore lesione del diritto all’azione, oltre che dell’art. 3, 1° comma Cost.

8 — *Conclusioni.*

Alla luce di tutto quanto argomentato sinora, la questione prospettata con la presente ordinanza appare non manifestamente infondata.

Concludendo, si domanda alla Corte costituzionale l’eliminazione della particella “manifesta” contenuta nell’art. 18, 7° comma, legge n. 300/1970, così come risultante dalla modifica ad opera della legge n. 92/2012, con la conseguente spettanza della tutela reintegratoria in ipotesi di insussistenza del fatto di G.M.O. economico.



P. Q. M.

Il Tribunale di Ravenna, ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata dispone, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 23 della legge n. 87/1953, la trasmissione degli atti (comprese le comunicazioni e le notificazioni di cui alla presente ordinanza) del presente procedimento alla Corte costituzionale affinché valuti se sia costituzionalmente legittimo, con riferimento agli articoli 1, 3, I° e II° comma, 4, 24, 35, Cost., l'art. 18, 7° comma legge n. 300/1970, nella parte in cui prevede che, in caso di insussistenza del fatto, per disporre la reintegra occorra un quid pluris rappresentato dalla dimostrazione della «manifesta» insussistenza del fatto stesso;

ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;

dispone, altresì, che la presente ordinanza sia comunicata con immediatezza ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

dispone la sospensione del presente giudizio sino alla decisione della Corte costituzionale.

Ravenna, 6 maggio 2021

Il Giudice: BERNARDI

21C00140

N. 98

Ordinanza del 31 marzo 2021 del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria - Sezione staccata di Reggio Calabria sul ricorso proposto da Casa di cura Villa S. Anna spa contro ASP - Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria

Esecuzione forzata - Sanità pubblica - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale - Termine di applicabilità fino alla data del 31 dicembre 2021.

- Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 177 (*recte*: 77), art. 117, comma 4, come modificato dall'art. 3, comma 8, del decreto-legge 28 (*recte*: 31) dicembre 2020, n. 183 ("Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea"), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA CALABRIA

SEZIONE STACCATA DI REGGIO CALABRIA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 666 del 2019, proposto da Casa di cura Villa S. Anna S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Aurora Frezza, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

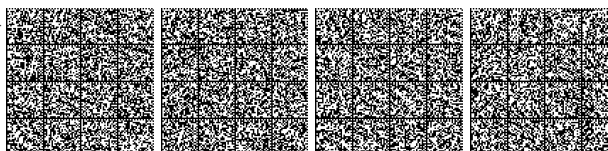
Contro Asp di Reggio Calabria, in persona del legale rappresentante *pro tempore* non costituita in giudizio;

Per l'ottemperanza al giudicato formatosi sul decreto ingiuntivo del Tribunale di Reggio Calabria n. 148/2019 del 21 febbraio 2019, divenuto definitivo per mancata opposizione nei termini di legge e reso esecutivo ex art. 647 del codice di procedura civile in data 13 maggio 2019;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 10 marzo 2021 — tenutasi ai sensi dell'art. 25 del decreto-legge n. 137/2020, come convertito, con legge, n. 176/2020 e successivamente modificato dall'art. 1, comma 17 del decreto-legge n. 183 del 31 dicembre 2020, senza discussione orale — la dott.ssa Agata Gabriella Caudullo;



1. Con ricorso notificato in data 14 novembre 2019 la società ricorrente ha agito per l'ottemperanza al giudicato formatosi sul decreto ingiuntivo in epigrafe con cui il Tribunale di Reggio Calabria ha condannato l'Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria al pagamento di euro 478.818 21, oltre interessi come da domanda, per il mancato pagamento delle fatture emesse per prestazioni sanitarie erogate a carico del Sistema sanitario regionale per la Calabria nel corso delle annualità 2016 e 2017, nonché al rimborso delle spese legali.

2. L'ASP intimata non si è costituita in giudizio.

3. Il titolo sul quale si fonda l'azione non è stato opposto ed è divenuto esecutivo, giusto decreto di esecutorietà n. 735 del 13 maggio 2019, in esecuzione del quale la cancelleria del Tribunale di Reggio Calabria ha apposto la formula esecutiva.

In tale forma è stato notificato all'azienda sanitaria in data 14 giugno 2019. Da tale data è, altresì, decorso il termine dilatorio di giorni 120 (centoventi) previsto *ex lege* per le esecuzioni contro le amministrazioni statali e gli enti pubblici non economici.

4. Con ordinanza collegiale resa in esito della camera di consiglio del 27 gennaio 2021 il Tribunale, preso atto che il termine del 31 dicembre 2020, introdotto dall'art. 117, comma 4, decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020, convertito in legge 17 luglio 2020, n. 77, fino al quale era in vigore il divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale di cui all'art. 19 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, era stato prorogato al 31 dicembre 2021 dall'art. 3, comma 8 del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183 (c.d. «Milleproroghe»), ha ritenuto opportuno rinviare la trattazione della controversia ad una camera di consiglio da tenersi in data successiva all'eventuale conversione in legge del decreto-legge poc'anzi citato.

5. Il decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, è stato convertito, senza modifiche per quanto riguarda la proroga del divieto di azioni esecutive, con legge n. 21 del 26 febbraio 2021, sicché l'art. 117, comma 4, decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020, convertito in legge 17 luglio 2020, n. 77, nella sua attuale formulazione, risulta essere il seguente: «Al fine di far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 nonché, per assicurare al Servizio sanitario nazionale la liquidità necessaria allo svolgimento delle attività legate alla citata emergenza, compreso un tempestivo pagamento dei debiti commerciali, nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive. I pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni agli enti del proprio Servizio sanitario regionale effettuati prima della data di entrata in vigore del presente provvedimento non producono effetti dalla suddetta data e non vincolano gli enti del Servizio sanitario regionale e i tesoriери, i quali possono disporre, per le finalità, dei predetti enti legate alla gestione dell'emergenza sanitaria e al pagamento dei debiti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo. Le disposizioni del presente comma si applicano fino al 31 dicembre 2021».

6. Alla camera di consiglio del 10 marzo 2021 tenutasi da remoto, la causa è stata posta in decisione.

7. Il collegio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4 del decreto-legge n. 34/2020, convertito in legge n. 77/2020, e successive modifiche, nella parte in cui ha imposto il divieto di agire *in executivis* contro gli enti del Servizio sanitario nazionale fino al 31 dicembre 2021.

In tal senso, peraltro, si è già espresso, seppur con riferimento puntuale alla tematica dei pignoramenti, il Tribunale di Napoli (XIV Sezione civile) con ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale del 20 dicembre 2020, le cui condivisibili motivazioni verranno tra poco ampiamente richiamate.

Pur ravvisando la sostanziale identità della questione di costituzionalità sollevata dal giudice partenopeo, si reputa di dover rimettere autonomamente la questione alla Corte costituzionale anche in ragione del fatto che l'ordinanza di rimessione adottata dal Tribunale di Napoli non riguarda l'illegittimità costituzionale del divieto delle azioni esecutive così come prorogato fino al 31 dicembre 2021 dall'art. 3, comma 8 del decreto-legge n. 183/2020, ora convertito nella legge n. 21/2021, ma dell'art. 117, comma 4, recante l'originaria scadenza del divieto al 31 dicembre 2020.

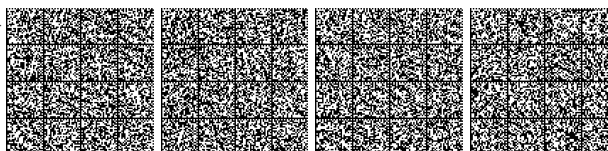
8. Il dato normativo e la sua *ratio*.

L'art. 117, comma 4, decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. decreto «Rilancio»), convertito nella legge n. 77/2020, è una delle molteplici disposizioni intervenute a fronteggiare la situazione di emergenza sanitaria da COVID-19.

Il primo periodo dell'art. 117, comma 4, che è quello che rileva nel caso di specie, prevede espressamente che non possano essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale, azioni tra cui rientra, per pacifica giurisprudenza, anche l'azione di ottemperanza di cui agli articoli 112 e seguenti del codice processo amministrativo (v. sul punto TAR Reggio Calabria, 31 luglio 2020, n. 480).

Sulla natura della disposizione in parola, questo Tribunale si era già espresso con la sentenza poc'anzi citata, ripresa in decisioni successive, considerandola in concreto un'ipotesi di «sospensione» dell'azione di ottemperanza, che comunque preclude o condiziona per un arco di tempo inizialmente limitato alla scadenza del 31 dicembre 2020 l'intervento sostitutivo ad opera del commissario *ad acta*.

Chiara la finalità della disposizione in questione resa già palese dal suo tenore letterale: assicurare la concreta operatività dei pagamenti a cura degli enti del Servizio sanitario nazionale per fronteggiare la situazione di emergenza



sanitaria, rendendo sempre disponibili risorse economiche allocate nei bilanci degli enti del Servizio sanitario nazionale, altrimenti destinate al finanziamento di crediti nascenti da sentenze esecutive ed azionate attraverso i rimedi processual-civilistici dell'espropriazione forzata o del giudizio di ottemperanza previsto dall'art. 112 del codice processo amministrativo.

Il perseguimento di tale risultato, suggerito dalla attuale situazione emergenziale, ma che preclude adesso l'effettività del rimedio sostitutivo dell'azione per ottemperanza fino alla data del 31 dicembre 2021, non appare, ad avviso di questo giudice, né ragionevole né proporzionato perché, nel bilanciamento tra i contrapposti interessi, quello del privato di veder soddisfatto il proprio credito pecuniario, già accertato con sentenza o atto equipollente, e quello pubblico di liberare risorse necessarie per lo svolgimento di attività legate alla citata eccezionale emergenza sanitaria, sacrifica il primo nella misura in cui il Legislatore prevede la proroga per continuare a rispondere al bisogno emergenziale senza considerare, a favore del creditore, paralleli meccanismi di tutela per equivalente.

9. Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

La norma in esame, nel riferirsi alle azioni esecutive, è certamente valevole anche per il giudizio di ottemperanza.

In sede di prima applicazione, come già detto, questo tribunale, tenuto conto del suo limitato ambito temporale di operatività (sino al 31 dicembre 2020), ha ritenuto (v. sentenza n. 480/2020) di poter seguire un'interpretazione che di fatto attenuava i riflessi della sanzione di improcedibilità sulle azioni esecutive pendenti, assegnando, da un lato, all'amministrazione debitrice un congruo spazio di tempo per provvedere spontaneamente (art. 114, comma 4, lettera a) e affermando, dall'altro, che l'eccezionale «sospensione» dell'azione esecutiva nel processo amministrativo, introdotta dall'art. 117, comma 4, decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, viene in rilievo solo nella successiva ed eventuale fase propriamente esecutiva affidata al commissario *ad acta* (art. 114, comma 4, lettera d).

Purtuttavia, a prescindere dalla qualificazione o meno di una causa di improcedibilità o di sospensione in senso tecnico, la recente proroga sino al 31 dicembre 2021 del sostanziale «blocco» delle azioni esecutive nei confronti (anche) delle ASL rende la soluzione oggettivamente non più praticabile, stante l'aggravamento del margine di incertezza in ordine all'*an* e al *quando* del soddisfacimento delle legittime ragioni creditorie.

Si rende, pertanto, necessario sollevare in questa sede questione di costituzionalità, atteso che soltanto a seguito del suo accoglimento sarebbe consentito al tribunale di pronunciarsi sulla domanda di ottemperanza proposta dalla società ricorrente domanda che, allo stato, appare fondata nel merito.

10. Sulla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità.

Il collegio, avuto riguardo all'effetto paralizzante della norma richiamata sul diritto di credito di parte ricorrente, ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, decreto-legge n. 34/2020, convertito in legge n. 177/2020, e successive modificazioni, sia non manifestamente infondata in relazione agli articoli 24, commi 1 e 2, 111, comma 2, e 3 della Costituzione.

Sul tema della legittimità di disposizioni legislative rivolte ad inibire le azioni esecutive da intraprendere o già intraprese nei confronti di particolari categorie di creditori pubblici (come ad esempio gli enti del Servizio sanitario nazionale) la Corte costituzionale, seppure in un contesto storico-normativo affatto diverso da quello attuale, si è già pronunciata con la nota sentenza n. 186 del 12 luglio 2013.

Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 51 della legge n. 220 del 2010 («Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-legge di stabilità 2011»), che aveva imposto per la salvaguardia degli equilibri finanziari degli enti del Servizio sanitario nazionale la temporanea impignorabilità dei crediti delle aziende sanitarie, la Corte costituzionale riconobbe che un intervento legislativo di tal fatta si poneva in contrasto con l'art. 24 della Costituzione.

In particolare, la sentenza chiariva che «un intervento legislativo — che di fatto svuota di contenuto i titoli esecutivi giudiziali conseguiti nei confronti di un soggetto debitore — può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora, per un verso, siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale (sentenze n. 155 del 2004 e n. 310 del 2003) e, per altro verso, le disposizioni di carattere processuale che incidono sui giudizi pendenti, determinandone l'estinzione, siano controbilanciate da disposizioni di carattere sostanziale che, a loro volta, garantiscano, anche per altra via che non sia quella della esecuzione giudiziale, la sostanziale realizzazione dei diritti oggetto delle procedure estinte (sentenze n. 277 del 2012 e n. 364 del 2007)».

Anche in quel caso, tra l'altro, si trattava di una disposizione «la cui durata nel tempo, inizialmente prevista per un anno, già era stata, con due provvedimenti di proroga adottati dal legislatore, differita di ulteriori due anni sino al 31 dicembre 2013».

In particolare, la Corte sottolineava che la compromissione del diritto del creditore del Servizio sanitario nazionale, a mezzo del provvedimento legislativo che impedisse il recupero coattivo delle somme, dovesse essere riequilibrata da disposizioni di carattere sostanziale tali, a loro volta, da garantire, anche per altra via che non fosse quella della esecuzione giudiziale, la sostanziale realizzazione dei diritti oggetto delle procedure estinte.



Per tali ragioni, la Corte costituzionale aveva ritenuto fondata, perché in contrasto con gli articoli 24 e 111 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale della norma *de qua*, ripristinando il diritto dei creditori ad agire esecutivamente per la soddisfazione dei loro diritti.

10.1. Le contrapposte tesi della giurisprudenza a confronto.

Invero, nelle sue prime applicazioni, la norma ora in esame ha indotto i giudici di merito ad interpretazioni contrastanti sulla sua compatibilità con il dettato costituzionale.

Con ordinanza del 13 luglio 2020 il Tribunale di Napoli (XIV Sezione civile) ha ritenuto di non sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, decreto-legge n. 34/2020, richiamando gli orientamenti ed i principi di diritto affermati dalla Consulta con riferimento a pregresse disposizioni recanti cause di impignorabilità in danno degli enti del Servizio sanitario nazionale (come nel caso sopra descritto dall'art. 1, comma 51 della legge n. 220/2010, modificato dall'art. 17, comma 4, lettera *e*) del decreto-legge n. 98/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111/2011, e poi dall'art. 6-*bis*, comma 2, lettere *a*) e *b*), del decreto-legge n. 158/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 189/2012, a tutela delle provviste finanziarie delle regioni commissariate).

Il Tribunale di Napoli, pur condividendo l'impostazione di fondo per cui la causa di improcedibilità dell'azione esecutiva non risulta bilanciata da altre misure a tutela delle posizioni sostanziali dei creditori procedenti, ha ritenuto la questione manifestamente infondata in virtù della differente *ratio* normativa dell'art. 117, comma 4, rivolta non al risanamento delle finanze in pregiudizio dei privati, ma a garantire in un particolare contesto emergenziale la disponibilità delle risorse finanziarie necessarie a gestire la pandemia e, quindi, a garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza oltre quelli aggiuntivi derivanti dalla diffusione del virus, sicché «non si rinviene una modalità di esenzione, per la parte pubblica, dal rispondere economicamente degli effetti giudiziari di una condanna giudiziaria (con violazione dell'art. 111 della Costituzione), ma di una presa di posizione legislativa nel ritenere prevalente la tutela della salute e nell'approntare i mezzi per affrontare l'emergenza epidemiologica in corso (art. 2 della Costituzione)».

In adempimento ad inderogabili doveri di solidarietà economico-sociale, legati alla necessità di disporre all'occorrenza delle risorse economiche sufficienti a fronteggiare l'emergenza sanitaria in atto, sarebbe giustificato, alla luce di questa prima opzione esegetica, il *vulnus* inferto dal legislatore ai diritti sostanziali e processuali dei creditori procedenti, tenuto conto del carattere temporaneo del loro sacrificio (fino al 31 dicembre 2020) e dell'esclusione di qualsivoglia causa di perenzione del diritto dovuta al decorso del tempo (art. 2945 del codice civile).

Di contrario avviso si profila la posizione assunta, sempre dal Tribunale di Napoli (XIV sezione), con la già citata ordinanza del 20 dicembre 2020.

Innanzitutto, il giudice *a quo*, pur riconoscendo che il limitato orizzonte temporale della norma potrebbe in ipotesi attenuare gli effetti «espropriativi» dei diritti patrimoniali dei creditori, focalizza i dubbi di costituzionalità sull'assenza di un meccanismo normativo idoneo ad assicurare una tutela sostanziale in via equivalente.

Per vero, il richiamato art. 117, nel suo complesso articolato, fissa delle priorità legate alla gestione dell'emergenza sanitaria e al pagamento dei debiti, non escludendo il pagamento di debiti pregressi, tanto da prevedere anche il ricorso a forme di anticipazioni di liquidità, per le regioni «i cui enti del Servizio sanitario nazionale a seguito della situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da COVID-19 non riescono a far fronte ai pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2019 relativi a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali» (comma 5).

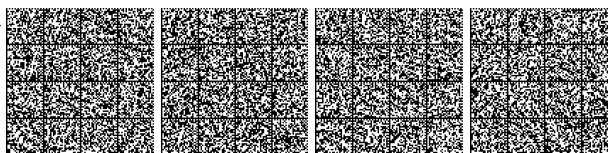
Purtuttavia, per questa seconda opzione esegetica, ciò non sarebbe sufficiente a preservare la norma dalle censure di illegittimità costituzionale per violazione degli articoli 24 e 111 della Costituzione, derivante dall'assenza di un adeguato grado di bilanciamento richiesto dalla Corte costituzionale e non soddisfatto dalla disposizione normativa in commento, laddove prevede che gli enti «possono disporre, per le finalità legate alla gestione dell'emergenza sanitaria e al pagamento dei debiti delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo».

Sotto altro profilo, l'art. 117, comma 4, si porrebbe inoltre in aperto contrasto con altre norme, contenute anche nel medesimo «decreto rilancio», volte ad incentivare e velocizzare i pagamenti dei debiti delle pubbliche amministrazioni.

L'art. 115 introduce, in particolare, l'istituzione di un «fondo di liquidità per il pagamento dei debiti commerciali degli enti territoriali», mentre è l'art. 116 a garantire, in favore degli enti locali, delle regioni e delle province autonome, una «anticipazione di liquidità» per far fronte al pagamento di crediti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2019.

Sotto quest'ultimo aspetto, tuttavia, le regioni non avrebbero nemmeno l'obbligo, ma semplicemente la facoltà di avvalersi dello strumento di anticipazione di liquidità a favore del pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili maturati al 31 dicembre 2019 relativi «a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali».

In conclusione, con l'ordinanza del 20 dicembre 2020 il Tribunale di Napoli ha ritenuto l'art. 117, comma 4, costituzionalmente illegittimo sia per violazione dell'art. 24 della Costituzione, introducendo una norma speciale elidente la possibilità di soddisfazione effettiva e concreta dei diritti del creditore nella misura in cui l'improcedibilità delle azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale non risulta bilanciato da altrettanto effettivi soluzioni di tutela equivalente, sia per violazione dell'art. 111 della Costituzione, atteso che con la disposizione censurata «il legisla-



tore ha finito per introdurre una fattispecie di *ius singulare* che — pur originata da comprensibili preoccupazioni Legate all'emergenza epidemiologica un corso — ha determinato uno sbilanciamento fra le due posizioni in gioco, esentando quella pubblica, di cui lo Stato risponde economicamente, dagli effetti pregiudizievoli delle condanne giudiziarie subite».

10.2. La posizione del T.A.R. Calabria - Sezione di Reggio Calabria.

10.2.1. La sezione condivide le questioni di legittimità costituzionale sollevate da ultimo con ordinanza del 20 dicembre 2020 del Tribunale di Napoli e rileva che l'art. 117, comma 4, del «decreto rilancio», incidendo retroattivamente su posizioni consolidate per effetto di una procedura esecutiva giurisdizionale e vanificando il rimedio del giudizio di ottemperanza avanti al giudice amministrativo, si pone in evidente contrasto con il principio di effettività del diritto di difesa sancito dall'art. 24, commi 1 e 2, della Costituzione, il cui esercizio, in virtù della proroga disposta dall'art. 3, comma 1 del decreto-legge n. 183/2020 (convertito nella legge n. 21/2021), viene impedito per un arco temporale (dal 20 maggio 2020 al 31 dicembre 2021 ossia per un anno e sette mesi) che, ad avviso del collegio, va oltre i canoni della proporzionalità e della ragionevolezza, anche perché, a fronte dell'imprevedibilità e dell'incertezza dell'evoluzione pandemica, il detto termine rischia di prolungarsi per un tempo indefinito con grave pregiudizio per i creditori istanti.

In altre parole, il sospetto di legittimità costituzionale espresso dal Tribunale di Napoli, in relazione alla mancanza nell'ordinamento vigente di disposizioni di natura sostanziale tese a «controbilanciare» il «blocco» transitorio delle esecuzioni e/o dei pignoramenti proposti o da proporre contro gli enti del Servizio sanitario nazionale, appare intensificarsi in virtù dell'intervenuto — ed irragionevole per come tra poco si dirà — differimento del termine di improcedibilità (o sospensione) dell'azione fino al 31 dicembre 2021.

Tra l'altro, si osserva che la novella operata dal c.d. decreto «Milleproroghe» ha inciso solo sul termine «a sfavore» del creditore di cui al comma 4, prorogandolo, come si è più volte ricordato, di un intero anno, ma non è intervenuta sul termine del comma 5 (inizialmente correlato alla previsione di cui al comma 4) entro il quale le regioni potevano chiedere, con deliberazione di giunta, un'anticipazione di liquidità alla Cassa depositi e prestiti, che è rimasto fissato al periodo (ormai decorso) 15 giugno-7 luglio 2020, rendendo così ancor più insoddisfacente e inadeguato il supposto e pur parziale meccanismo compensativo.

La limitazione al diritto costituzionale di agire (anche in via esecutiva) a tutela dei propri diritti appare vieppiù irragionevole, avuto riguardo a quanto ritenuto dalla stessa Corte costituzionale rispetto alla necessità di una integrazione reciproca tra tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione (Corte costituzionale, 9 maggio 2013, n. 85) e rispetto all'esigenza di assicurare una tutela «sistemica e non frazionata in una serie di norme ed in potenziale conflitto tra loro» (Corte costituzionale, 28 novembre 2012, n. 264).

Difatti nella fattispecie in questione — così come di recente sottolineato dall'ordinanza del 13 gennaio 2021 con la quale il Tribunale di Barcellona di Pozzo di Gotto ha sollevato la questione di legittimità costituzionale sul termine di sospensione dell'efficacia dei pignoramenti immobiliari, introdotta dall'art. 54-ter del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, inserito dalla legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27, come poi prorogato dall'art. 13, comma 14, decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 183, convertito in legge 18 dicembre 2020, n. 176 — «l'illimitata ovvero incondizionata espansione di uno di essi aprirebbe la strada alla c.d. tirannia di un diritto nei confronti degli altri beni giuridici di rango costituzionale», con la conseguenza che appare non manifestamente infondato sul piano costituzionale che l'art. 117, comma 4, al pari dell'art. 54-ter, «svilisca — alla prova dei fatti — l'effettività della tutela giurisdizionale senza un apprezzabile vantaggio per altri beni di rango costituzionale».

Ciò è tanto più vero nel caso di debiti maturati nei confronti della pubblica amministrazione, per i quali è già normativamente previsto un differimento dell'esecuzione dall'art. 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669, che la Corte costituzionale ha ritenuto conforme ai precetti costituzionali quale «*spatium adimplendi*» per l'approntamento dei mezzi finanziari occorrenti al pagamento dei crediti, che «persegue lo scopo di evitare il biacco dell'attività amministrativa derivante dai ripetuti pignoramenti di fondi, contemperando in tal modo l'interesse del singolo alla realizzazione del suo diritto con quello, generale, ad una ordinata gestione delle risorse finanziarie pubbliche» (Corte costituzionale, 23 aprile 1998, n. 142).

10.2.2. Risulta altresì violato il principio del giusto processo costituzionalizzato dall'art. 111, comma 2, perché, a cascata, la norma censurata, da un lato, altera la condizione di parità delle armi, determinando uno squilibrio nel rapporto tra debitore e creditore a tutto vantaggio del primo (già fruitore del termine *ex art.* 14 del decreto-legge n. 669/1996), e, dall'altro, incide fortemente sulla ragionevole durata del processo che è tutelata, come noto, anche a livello sovranazionale (v. art. 47 Carta di Nizza).

La natura pubblica e le finalità emergenziali di tutela della salute, di cui il soggetto debitore è chiamato a farsi carico costituiscono, infatti, il fondamento, ma anche il limite dell'apprezzabilità del sacrificio imposto alla pretesa creditoria del privato, il cui credito potrebbe essere stato giudizialmente riconosciuto a tutela di interessi altrettanto fondamentali (come, ad esempio, salute, lavoro, attività d'impresa) rispetto a quello che l'art. 117, comma 4, è rivolto a salvaguardare nel rispetto della doverosa ricerca di un delicato equilibrio dei valori costituzionali in gioco.

10.2.3. La proroga al 31 dicembre 2021, introdotta dal decreto-legge n. 183/2020, convertito in legge n. 21/2021, presenta inoltre autonomi aspetti di contrasto con l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della disparità di trattamento normativo riservato dallo stesso «decreto milleproroghe» ad altre categorie di creditori.



Un primo aspetto di irragionevolezza della proroga al 31 dicembre 2021 può ravvisarsi nella sua temporale incongruenza ed asimmetria rispetto al termine di durata del presupposto stato di emergenza sanitaria che, in virtù dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 2 del 14 gennaio 2021 (convertito in legge n. 29 del 12 marzo 2021), è stato spostato dal 31 gennaio 2021 al 30 aprile 2021.

Ne deriva che la fissazione del termine al 31 dicembre 2021, slegato dall'emergenza sanitaria, appare casuale, illogico e rende intrinsecamente e altrettanto illogica, oltre che non proporzionata, l'estensione temporale prevista dall'art. 117, comma 4.

In secondo luogo, l'art. 3, comma 8, decreto-legge n. 183/2020 (al comma 4, dell'art. 117 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, le parole «31 dicembre 2010» sono sostituite dalle seguenti: «31 dicembre 2021»), confluito giustappunto nella norma di sospetta incostituzionalità, si pone in intrinseca distonia con altre norme dello stesso decreto c.d. «milleproroghe», che prevedono in particolare (art. 13, comma 13, in tema di proroga al 30 giugno 2021 dello sfratto di immobili adibiti ad esigenze abitative) o in generale (art. 19 in tema di termini previsti dalle disposizioni legislative di cui all'allegato 1 che sono prorogati fino alla data di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e comunque non oltre il 30 aprile 2021), termini *ad quem* di «sospensione» dell'azione esecutiva temporalmente differenziati rispetto a quello previsto dall'art. 117, comma 4, attualmente in vigore. L'aver previsto un termine di proroga più lungo per il soddisfacimento coattivo di crediti vantati a qualsiasi titolo verso le ASL innesca un trattamento normativo deteriorato rispetto a quei creditori come, ad esempio, i locatori titolari di uno sfratto esecutivo, che sono tenuti ad attendere un termine molto più breve per ottenere il rilascio dell'immobile di proprietà. E ciò per di più nei confronti di soggetti altrettanto «deboli», come quelli che potrebbero agire in via esecutiva contro gli enti del Servizio sanitario nazionale (si pensi a chi ottiene una sentenza esecutiva di condanna per il rimborso di spese mediche o per il pagamento di crediti retributivi o comunque collegati a diritti fondamentali).

Il prolungato blocco delle azioni esecutive è, inoltre destinato ad operare addirittura anche in danno dei soggetti creditori a loro volta coinvolti, come nel caso di specie, nella gestione dall'emergenza sanitaria (si pensi ai crediti delle strutture mediche specialistiche accreditate, delle farmacie o delle imprese fornitrici di ausili e presidi sanitari).

Se allora la *ratio* del blocco delle azioni esecutive nei confronti delle ASL fino al 31 dicembre 2021 quella di «far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 nonché per assicurare al Servizio sanitario nazionale la liquidità necessaria allo svolgimento delle attività legate alla citata emergenza, compreso un tempestivo pagamento dei debiti commerciali, ciò tuttavia non può portare ad una contraddittorietà del sistema e illogica disparità di trattamento pena la violazione del principio di uguaglianza proclamato dall'art. 3 della Costituzione, rispetto a posizioni del rapporto obbligatorio sostanzialmente analoghe per le quali si prevedono condizioni di procedibilità dell'azione temporalmente diverse o addirittura rispetto a situazioni di soggetti chiamati a loro volta a far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla pandemia.

11. In conclusione, per quanto fin qui esposto si ritiene che la disposizione in esame si ponga in contrasto con:

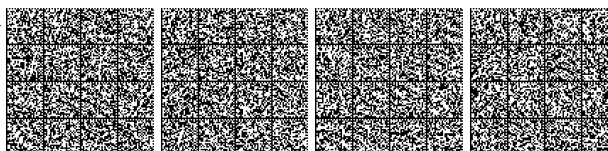
a) l'art. 24, commi 1 e 2, della Costituzione, in quanto — per effetto delle proroghe dell'efficacia temporale del divieto di azioni esecutive verso le ASL — il diritto dei creditori di agire *in executivis* è stato ulteriormente congelato per un tempo molto lungo, solo in apparenza definito e senza il riconoscimento di alcuna utilità compensativa a favore di coloro che pur avrebbero ragione ad essere tutelati in tempi ragionevoli a fronte della perdurante inerzia del debitore inadempiente;

b) l'art. 111, comma 2, della Costituzione, poiché genera una disparità tra le parti in causa, ponendo l'amministrazione in una posizione di ingiustificato privilegio, e un oggettivo prolungamento dei tempi di definizione del processo esecutivo e ciò nella considerazione che la ragionevole durata del processo non costituisce solo il limite per le parti, ma è prima di tutto un obiettivo al quale il legislatore deve informare l'esercizio della potestà legislativa;

c) l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui, inserendosi in modo temporalmente asimmetrico in un sistema normativo di proroga generalizzata imperniato sul comune presupposto della situazione di emergenza sanitaria in atto, prevede un termine (31 dicembre 2021) sganciato dallo stato di emergenza sanitaria e comunque diverso da quello previsto in situazioni creditorie e debitorie sostanzialmente analoghe ed omogenee o persino in danno di soggetti coinvolti nella gestione della emergenza sanitaria.

12. Tanto premesso, ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, questo tribunale solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, come convertito nella legge 17 luglio 2020, n. 177, come modificato dall'art. 3, comma 8, del decreto-legge 28 dicembre 2020, n. 183, convertito dalla legge 26 febbraio 2021, n. 21, per contrasto con gli articoli 24, commi 1 e 2, 111, comma 2, e 3 della Costituzione, secondo i profili e per le ragioni sopra indicate, con sospensione del presente giudizio.

Riserva al definitivo ogni ulteriore decisione, nel merito e sulle spese.



P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria - Sezione staccata di Reggio Calabria così provvede:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 177, come modificato dall'art. 3, comma 8, del decreto-legge 28 dicembre 2020, n. 183, convertito dalla legge 26 febbraio 2021, n. 21 per violazione degli articoli 24, commi 1 e 2, 111, comma 2, e 3, della Costituzione;

dispone la sospensione del presente giudizio;

ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 10 marzo 2021, tenutasi in videoconferenza con l'utilizzo di piattaforma «Microsoft Teams» con l'intervento dei magistrati.

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 10 marzo 2021 con l'intervento dei magistrati:

Caterina Criscenti, presidente;

Agata Gabriella Caudullo, referendario, estensore;

Antonino Scianna, referendario.

Il presidente: CRISCENTI

L'estensore: CAUDULLO

21C00141

N. 99

Ordinanza del 31 marzo 2021 del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria - Sezione staccata di Reggio Calabria sul ricorso proposto da Baggetta Agostino contro ASP - Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria

Esecuzione forzata - Sanità pubblica - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale - Termine di applicabilità fino alla data del 31 dicembre 2021.

- Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 177 (*recte*: 77), art. 117, comma 4, come modificato dall'art. 3, comma 8, del decreto-legge 28 (*recte*: 31) dicembre 2020, n. 183 ("Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea"), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA CALABRIA

SEZIONE STACCATA DI REGGIO CALABRIA

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

Sul ricorso numero di registro generale 721 del 2019, proposto da Agostino Baggetta, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Macrì, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Contro Asp di Reggio Calabria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;



PER L'OTTEMPERANZA

Al giudicato formatosi sulla sentenza n. 743 emessa il 21 dicembre 2018 dalla Corte di appello di Reggio Calabria - Sez. Lavoro, munita di formula esecutiva in data 22 gennaio 2019 e come tale notificata all'Asp di Reggio Calabria in data 25 gennaio 2019.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il dott. Andrea De Col nella Camera di consiglio del giorno 10 marzo 2021, tenutasi ex art. 25 del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (convertito con legge 18 dicembre 2020, n. 176) ed uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Con il ricorso in esame, notificato il 9-10 dicembre 2019 e depositato il 15 dicembre successivo, parte ricorrente chiede l'ottemperanza al giudicato formatosi sulla sentenza della Corte d'appello di Reggio Calabria-Sez. Lavoro n. 743/2018 che ha condannato l'Asp di Reggio Calabria al pagamento di euro 1.020,06 per retribuzioni dovute ad incrementi tabellari riconosciuti dai contratti collettivi del comparto sanità dal 1999 al 2004, oltre al rimborso delle spese processuali e del rimborso del contributo unificato.

In particolare, parte ricorrente, a fronte del mancato pagamento di tale somma, domanda a questo Tribunale amministrativo regionale di dare piena ed integrale esecuzione al giudicato, invocando inoltre la nomina, per l'ipotesi di perdurante inottemperanza, di un commissario *ad acta* che provveda in luogo e a spese di quest'ultima.

2. L'Asp non si è costituita in giudizio.

3. La sentenza della cui esecuzione si tratta e passata in giudicato, come da attestazione rilasciata dalla Cancelleria della Corte d'appello di Reggio Calabria il 20 settembre 2019, è stata ritualmente munita di formula esecutiva ed in tale forma è stata notificata all'Azienda sanitaria il 25 gennaio 2019 su istanza del creditore procedente, mentre è ormai decorso il termine di centoventi giorni prescritto dall'art. 14, comma 1, decreto-legge n. 669 del 1996.

4. Con ordinanza collegiale resa in esito della Camera di consiglio del 27 gennaio 2021 il Tribunale, preso atto che il termine del 31 dicembre 2020, introdotto dall'art. 117, comma 4, decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020, conv. in legge 17 luglio 2020, n. 77, fino al quale era in vigore il divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale di cui all'art. 19 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 era stato prorogato al 31 dicembre 2021 dall'art. 3, comma 8, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183 (c.d. «Milleproroghe»), ha ritenuto opportuno rinviare la trattazione della controversia ad una Camera di consiglio da tenersi in data successiva all'eventuale conversione in legge del decreto-legge poc'anzi citato.

5. Il decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183 è stato convertito, senza modifiche per quanto riguarda la proroga del divieto di azioni esecutive, con legge n. 21 del 26 febbraio 2021, sicché l'art. 117, comma 4, decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020, conv. in legge 17 luglio 2020, n. 77, nella sua attuale formulazione, risulta essere il seguente: «Al fine di far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 nonché per assicurare al Servizio sanitario nazionale la liquidità necessaria allo svolgimento delle attività legate alla citata emergenza, compreso un tempestivo pagamento dei debiti commerciali, nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale di cui all'art. 19 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive. I pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni agli enti del proprio Servizio sanitario regionale effettuati prima della data di entrata in vigore del presente provvedimento non producono effetti dalla suddetta data e non vincolano gli enti del Servizio sanitario regionale e i tesoreri, i quali possono disporre, per le finalità dei predetti enti legate alla gestione dell'emergenza sanitaria e al pagamento dei debiti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo. Le disposizioni del presente comma si applicano fino al 31 dicembre 2021».

6. Alla Camera di consiglio del 10 marzo 2021, tenutasi da remoto e sentito il difensore di parte ricorrente, la causa è stata posta in decisione.

7. Il Collegio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, del decreto-legge n. 34/2020, conv. in legge n. 77/2020, e s.m. nella parte in cui ha imposto il divieto di agire *in executivis* contro gli enti del Servizio sanitario nazionale fino al 31 dicembre 2021.

In tal senso, peraltro, si è già espresso, seppur con riferimento puntuale alla tematica dei pignoramenti, il Tribunale di Napoli (XIV Sezione Civile) con ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale del 20 dicembre 2020, le cui condivisibili motivazioni verranno tra poco ampiamente richiamate.

Pur ravvisando la sostanziale identità della questione di costituzionalità sollevata dal giudice partenopeo, si reputa di dover rimettere autonomamente la questione alla Corte costituzionale anche in ragione del fatto che l'ordinanza di rimessione adottata dal Tribunale di Napoli non riguarda l'illegittimità costituzionale del divieto delle azioni esecutive così come prorogato fino al 31 dicembre 2021 dall'art. 3, comma 8, del decreto-legge n. 183/2020, ora convertito nella legge n. 21/2021, ma dell'art. 117, comma 4, recante l'originaria scadenza del divieto al 31 dicembre 2020.

8. Il dato normativo e la sua *ratio*.



L'art. 117, comma 4, decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. decreto «Rilancio»), convertito nella legge n. 77/2020, è una delle molteplici disposizioni intervenute a fronteggiare la situazione di emergenza sanitaria da COVID 19.

Il primo periodo dell'art. 117, comma 4, che è quello che rileva nel caso di specie, prevede espressamente che non possano essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale, azioni tra cui rientra, per pacifica giurisprudenza, anche l'azione di ottemperanza di cui agli articoli 112 e segg. c.p.a. (v. sul punto Tribunale amministrativo regionale Reggio Calabria, 31 luglio 2020, n. 480).

Sulla natura della disposizione in parola, questo Tribunale si era già espresso con la sentenza poc'anzi citata, ripresa in decisioni successive, considerandola in concreto un'ipotesi di «sospensione» dell'azione di ottemperanza, che comunque preclude o condiziona per un arco di tempo inizialmente limitato alla scadenza del 31 dicembre 2020 l'intervento sostitutivo ad opera del commissario *ad acta*.

Chiara la finalità della disposizione in questione resa già palese dal suo tenore letterale: assicurare la concreta operatività dei pagamenti a cura degli enti del Servizio sanitario nazionale per fronteggiare la situazione di emergenza sanitaria, rendendo sempre disponibili risorse economiche allocate nei bilanci degli enti del Servizio sanitario nazionale, altrimenti destinate al finanziamento di crediti nascenti da sentenze esecutive ed azionate attraverso i rimedi processual-civilistici dell'espropriazione forzata o del giudizio di ottemperanza previsto dall'art. 112 c.p.a..

Il perseguimento di tale risultato, suggerito dalla attuale situazione emergenziale, ma che preclude adesso l'effettività del rimedio sostitutivo dell'azione per ottemperanza fino alla data del 31 dicembre 2021, non appare, ad avviso di questo giudice, né ragionevole né proporzionato perché, nel bilanciamento tra i contrapposti interessi, quello del privato di veder soddisfatto il proprio credito pecuniario, già accertato con sentenza o atto equipollente, e quello pubblico di liberare risorse necessarie per lo svolgimento di attività legate alla citata eccezionale emergenza sanitaria, sacrifica il primo nella misura in cui il Legislatore prevede la proroga per continuare a rispondere al bisogno emergenziale senza considerare, a favore del creditore, paralleli meccanismi di tutela per equivalente.

9. Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

La norma in esame, nel riferirsi alle azioni esecutive, è certamente valevole anche per il giudizio di ottemperanza.

In sede di prima applicazione, come già detto, questo Tribunale, tenuto conto del suo limitato ambito temporale di operatività (sino al 31 dicembre 2020), ha ritenuto (v. sentenza n. 480/2020) di poter seguire un'interpretazione che di fatto attenuava i riflessi della sanzione di improcedibilità sulle azioni esecutive pendenti, assegnando, da un lato, all'amministrazione debitrice un congruo spazio di tempo per provvedere spontaneamente (art. 114, comma 4, lettera a)) e affermando, dall'altro, che l'eccezionale «sospensione» dell'azione esecutiva nel processo amministrativo, introdotta dall'art. 117, comma 4, decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, viene in rilievo solo nella successiva ed eventuale fase propriamente esecutiva affidata al commissario *ad acta* (art. 114, comma 4, lettera d)).

Purtuttavia, a prescindere dalla qualificazione o meno di una causa di improcedibilità o di sospensione in senso tecnico, la recente proroga sino al 31 dicembre 2021 del sostanziale «blocco» delle azioni esecutive nei confronti (anche) delle Asl rende la soluzione oggettivamente non più praticabile, stante l'aggravamento del margine di incertezza in ordine all'an e al quando del soddisfacimento delle legittime ragioni creditorie.

Si rende, pertanto, necessario sollevare in questa sede questione di costituzionalità, atteso che soltanto a seguito del suo accoglimento sarebbe consentito al Tribunale di pronunciarsi sulla domanda di ottemperanza proposta dal ricorrente, domanda che, allo stato, appare fondata nel merito.

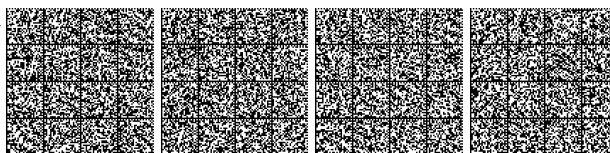
10. Sulla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità.

Il Collegio, avuto riguardo all'effetto paralizzante della norma richiamata sul diritto di credito di parte ricorrente, ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, decreto-legge n. 34/2020, conv. in legge n. 177/2020, e s.m. sia non manifestamente infondata in relazione agli articoli 24, commi 1 e 2, 111, comma 2, e 3 della Costituzione.

Sul tema della legittimità di disposizioni legislative rivolte ad inibire le azioni esecutive da intraprendere o già intraprese nei confronti di particolari categorie di creditori pubblici (come ad esempio gli enti del Servizio sanitario nazionale) la Corte costituzionale, seppure in un contesto storico-normativo affatto diverso da quello attuale, si è già pronunciata con la nota sentenza n. 186 del 12 luglio 2013.

Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 51, della legge n. 220 del 2010 («Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-legge di stabilità 2011»), che aveva imposto per la salvaguardia degli equilibri finanziari degli enti del SSN la temporanea impignorabilità dei crediti delle Aziende sanitarie, la Corte costituzionale riconobbe che un intervento legislativo di tal fatta si poneva in contrasto con l'art. 24 della Costituzione.

In particolare, la sentenza chiariva che «un intervento legislativo — che di fatto svuota di contenuto i titoli esecutivi giudiziali conseguiti nei confronti di un soggetto debitore — può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora, per un verso, siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale (sentenze n. 155



del 2004 e n. 310 del 2003) e, per altro verso, le disposizioni di carattere processuale che incidono sui giudizi pendenti, determinandone l'estinzione, siano controbilanciate da disposizioni di carattere sostanziale che, a loro volta, garantiscano, anche per altra via che non sia quella della esecuzione giudiziale, la sostanziale realizzazione dei diritti oggetto delle procedure estinte (sentenze n. 277 del 2012 e n. 364 del 2007)».

Anche in quel caso, tra l'altro, si trattava di una disposizione «la cui durata nel tempo, inizialmente prevista per un anno, già era stata, con due provvedimenti di proroga adottati dal legislatore, differita di ulteriori due anni sino al 31 dicembre 2013».

In particolare, la Corte sottolineava che la compromissione del diritto del creditore del Servizio sanitario nazionale, a mezzo del provvedimento legislativo che impedisse il recupero coattivo delle somme, dovesse essere riequilibrata da disposizioni di carattere sostanziale tali, a loro volta, da garantire, anche per altra via che non fosse quella della esecuzione giudiziale, la sostanziale realizzazione dei diritti oggetto delle procedure estinte.

Per tali ragioni, la Corte costituzionale aveva ritenuto fondata, perché in contrasto con l'art. 24 e 111 Cost., la questione di legittimità costituzionale della norma *de qua*, ripristinando il diritto dei creditori ad agire esecutivamente per la soddisfazione dei loro diritti.

10.1. Le contrapposte tesi della giurisprudenza a confronto.

Invero, nelle sue prime applicazioni, la norma ora in esame ha indotto i giudici di merito ad interpretazioni contrastanti sulla sua compatibilità con il dettato costituzionale.

Con ordinanza del 13 luglio 2020 il Tribunale di Napoli (XIV Sezione civile) ha ritenuto di non sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, decreto-legge n. 34/2020, richiamando gli orientamenti ed i principi di diritto affermati dalla Consulta con riferimento a pregresse disposizioni recanti cause di impignorabilità in danno degli enti del S.S.N. (come nel caso sopra descritto dall'art. 1, comma 51, della legge n. 220/2010, modificato dall'art. 17, comma 4, lettera *e*) del decreto-legge n. 98/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111/2011, e poi dall'art. 6-*bis*, comma 2, lettere *a*) e *b*), del decreto-legge n. 158/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 189/2012, a tutela delle provviste finanziarie delle regioni commissariate).

Il Tribunale di Napoli, pur condividendo l'impostazione di fondo per cui la causa di improcedibilità dell'azione esecutiva non risulta bilanciata da altre misure a tutela delle posizioni sostanziali dei creditori procedenti, ha ritenuto la questione manifestamente infondata in virtù della differente *ratio* normativa dell'art. 117, comma 4, rivolta non al risanamento delle finanze in pregiudizio dei privati, ma a garantire in un particolare contesto emergenziale la disponibilità delle risorse finanziarie necessarie a gestire la pandemia e, quindi, a garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza oltre quelli aggiuntivi derivanti dalla diffusione del virus, sicché «non si rinviene una modalità di esenzione, per la parte pubblica, dal rispondere economicamente degli effetti giudiziari di una condanna giudiziaria (con violazione dell'art. 111 Cost.), ma di una presa di posizione legislativa nel ritenere prevalente la tutela della salute e nell'approntare i mezzi per affrontare l'emergenza epidemiologica in corso (art. 2 Cost)».

In adempimento ad inderogabili doveri di solidarietà economico-sociale, legati alla necessità di disporre all'occorrenza delle risorse economiche sufficienti a fronteggiare l'emergenza sanitaria in atto, sarebbe giustificato, alla luce di questa prima opzione esegetica, il *vulnus* inferto dal legislatore ai diritti sostanziali e processuali dei creditori procedenti, tenuto conto del carattere temporaneo del loro sacrificio (fino al 31 dicembre 2020) e dell'esclusione di qualsivoglia causa di perenzione del diritto dovuta al decorso del tempo (art. 2945 del codice civile).

Di contrario avviso si profila la posizione assunta, sempre dal Tribunale di Napoli (XIV Sezione), con la già citata ordinanza del 20 dicembre 2020.

Innanzitutto, il giudice *a quo*, pur riconoscendo che il limitato orizzonte temporale della norma potrebbe in ipotesi attenuare gli effetti «espropriativi» dei diritti patrimoniali dei creditori, focalizza i dubbi di costituzionalità sull'assenza di un meccanismo normativo idoneo ad assicurare una tutela sostanziale in via equivalente.

Per vero, il richiamato art. 117, nel suo complesso articolato, fissa delle priorità legate alla gestione dell'emergenza sanitaria e al pagamento dei debiti, non escludendo il pagamento di debiti pregressi, tanto da prevedere anche il ricorso a forme di anticipazioni di liquidità, per le regioni «i cui enti del Servizio sanitario nazionale a seguito della situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da COVID-19 non riescono a far fronte ai pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2019 relativi a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali» (comma 5).

Purtuttavia, per questa seconda opzione esegetica, ciò non sarebbe sufficiente a preservare la norma dalle censure di illegittimità costituzionale per violazione degli articoli 24 e 111 della Costituzione, derivante dall'assenza di un adeguato grado di bilanciamento richiesto dalla Corte costituzionale e non soddisfatto dalla disposizione normativa in commento, laddove prevede che gli enti «possono disporre, per le finalità legate alla gestione dell'emergenza sanitaria e al pagamento dei debiti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo».



Sotto altro profilo, l'art. 117, comma 4, si porrebbe inoltre in aperto contrasto con altre norme, contenute anche nel medesimo «Decreto Rilancio», volte ad incentivare e velocizzare i pagamenti dei debiti delle pubbliche amministrazioni. L'art. 115 introduce, in particolare, l'istituzione di un «fondo di liquidità per il pagamento dei debiti commerciali degli enti territoriali», mentre è l'art. 116 a garantire, in favore degli enti locali, delle regioni e delle province autonome, una «anticipazione di liquidità» per far fronte al pagamento di crediti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2019.

Sotto quest'ultimo aspetto, le regioni non avrebbero nemmeno l'obbligo, ma semplicemente la facoltà di avvalersi dello strumento di anticipazione di liquidità a favore del pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili maturati al 31 dicembre 2019 relativi «a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali», con la conseguenza che resterebbero «improcedibili» le azioni esecutive aventi ad oggetto crediti di altra natura, per esempio risarcitoria o anche retributiva, come nel caso oggetto del presente giudizio.

In conclusione, con l'ordinanza del 20 dicembre 2020 il Tribunale di Napoli ha ritenuto l'art. 117, comma 4, costituzionalmente illegittimo sia per violazione dell'art. 24 Cost., introducendo una norma speciale elidente la possibilità di soddisfazione effettiva e concreta dei diritti del creditore nella misura in cui l'improcedibilità delle azioni esecutive nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale non risulta bilanciato da altrettanto effettivi soluzioni di tutela equivalente, sia per violazione dell'art. 111 Cost., atteso che con la disposizione censurata «il legislatore ha finito per introdurre una fattispecie di *ius singulare* che — pur originata da comprensibili preoccupazioni legate all'emergenza epidemiologica un corso — ha determinato uno sbilanciamento fra le due posizioni in gioco, esentando quella pubblica, di cui lo Stato risponde economicamente, dagli effetti pregiudizievoli delle condanne giudiziarie subite».

10.2. La posizione del Tribunale amministrativo regionale Calabria - Sezione di Reggio Calabria.

10.2.1. La sezione condivide le questioni di legittimità costituzionale sollevate da ultimo con l'ordinanza del 20 dicembre 2020 del Tribunale di Napoli e rileva che l'art. 117, comma 4, del «Decreto Rilancio», incidendo retroattivamente su posizioni consolidate per effetto di una procedura esecutiva giurisdizionale e vanificando il rimedio del giudizio di ottemperanza avanti al giudice amministrativo, si pone in evidente contrasto con il principio di effettività del diritto di difesa sancito dall'art. 24, commi 1 e 2, Costituzione, il cui esercizio, in virtù della proroga disposta dall'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 183/2020 (conv. nella legge n. 21/2021), viene impedito per un arco temporale (dal 20 maggio 2020 al 31 dicembre 2021 ossia per un anno e sette mesi) che, ad avviso del collegio, va oltre i canoni della proporzionalità e della ragionevolezza, anche perché, a fronte dell'imprevedibilità e dell'incertezza dell'evoluzione pandemica, il detto termine rischia di prolungarsi per un tempo indefinito con grave pregiudizio per i creditori istanti.

In altre parole, il sospetto di legittimità costituzionale espresso dal Tribunale di Napoli, in relazione alla mancanza nell'ordinamento vigente di disposizioni di natura sostanziale tese a «controbilanciare» il «blocco» transitorio delle esecuzioni e/o dei pignoramenti proposti o da proporre contro gli enti del Servizio sanitario nazionale, appare intensificarsi in virtù dell'intervenuto — ed irragionevole per come tra poco si dirà — differimento del termine di improcedibilità (o sospensione) dell'azione fino al 31 dicembre 2021.

Tra l'altro, si osserva che la novella operata dal c.d. decreto «Milleproroghe» ha inciso solo sul termine «a sfavore» del creditore di cui al comma 4, prorogandolo, come si è più volte ricordato, di un intero anno, ma non è intervenuta sul termine del comma 5 (inizialmente correlato alla previsione di cui al comma 4) entro il quale le regioni potevano chiedere, con deliberazione di Giunta, un'anticipazione di liquidità alla Cassa depositi e prestiti, che è rimasto fissato al periodo (ormai decorso) 15 giugno - 7 luglio 2020, rendendo così ancor più insoddisfacente e inadeguato il supposto e pur parziale meccanismo compensativo.

La limitazione al diritto costituzionale di agire (anche in via esecutiva) a tutela dei propri diritti appare vieppiù irragionevole, avuto riguardo a quanto ritenuto dalla stessa Corte costituzionale rispetto alla necessità di una integrazione reciproca tra tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione (Corte costituzionale, 9 maggio 2013, n. 85) e rispetto all'esigenza di assicurare una tutela «sistemica e non frazionata in una serie di norme ed in potenziale conflitto tra loro» (Corte costituzionale, 28 novembre 2012, n. 264).

Difatti nella fattispecie in questione — così come di recente sottolineato dall'ordinanza del 13 gennaio 2021 con la quale il Tribunale di Barcellona di Pozzo di Gotto ha sollevato la questione di legittimità costituzionale sul termine di sospensione dell'efficacia dei pignoramenti immobiliari, introdotta dall'art. 54-ter del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, inserito dalla legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27, come poi prorogato dall'art. 13, comma 14, decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 183, conv. in legge 18 dicembre 2020, n. 176 — «d'illimitata ovvero incondizionata espansione di uno di essi aprirebbe la strada alla c.d. tirannia di un diritto nei confronti degli altri beni giuridici di rango costituzionale», con la conseguenza che appare non manifestamente infondato sul piano costituzionale che l'art. 117, comma 4, al pari dell'art. 54-ter, «svilisca — alla prova dei fatti — l'effettività della tutela giurisdizionale senza un apprezzabile vantaggio per altri beni di rango costituzionale».

Ciò è tanto più vero nel caso di debiti maturati nei confronti della pubblica amministrazione, per i quali è già normativamente previsto un differimento dell'esecuzione dall'art. 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669, che la Corte costituzionale ha ritenuto conforme ai precetti costituzionali quale «*spatium adimplendi*» per l'approntamento dei mezzi



finanziari occorrenti al pagamento dei crediti, che «persegue lo scopo di evitare il blocco dell'attività amministrativa derivante dai ripetuti pignoramenti di fondi, contemperando in tal modo l'interesse del singolo alla realizzazione del suo diritto con quello, generale, ad una ordinata gestione delle risorse finanziarie pubbliche» (Corte costituzionale, 23 aprile 1998, n. 142).

10.2.2. Risulta altresì violato il principio del giusto processo costituzionalizzato dall'art. 111, comma 2, perché, a cascata, la norma censurata, da un lato, altera la condizione di parità delle armi, determinando uno squilibrio nel rapporto tra debitore e creditore a tutto vantaggio del primo (già fruitore del termine *ex art. 14*, decreto-legge n. 669/1996), e, dall'altro, incide fortemente sulla ragionevole durata del processo che è tutelata, come noto, anche a livello sovranazionale (v. art. 47 Carta di Nizza).

La natura pubblica e le finalità emergenziali di tutela della salute, di cui il soggetto debitore è chiamato a farsi carico costituiscono, infatti, il fondamento, ma anche il limite dell'apprezzabilità del sacrificio imposto alla pretesa creditoria del privato, il cui credito potrebbe essere stato giudizialmente riconosciuto a tutela di interessi altrettanto fondamentali (come, ad esempio, salute, lavoro, attività d'impresa) rispetto a quello che l'art. 117, comma 4, è rivolto a salvaguardare nel rispetto della doverosa ricerca di un delicato equilibrio dei valori costituzionali in gioco.

10.2.3. La proroga al 31 dicembre 2021, introdotta dal decreto-legge n. 183/2020, conv. in legge n. 21/2021, presenta inoltre autonomi aspetti di contrasto con l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della disparità di trattamento normativo riservato dallo stesso «Decreto Milleproroghe» ad altre categorie di creditori.

Un primo aspetto di irragionevolezza della proroga al 31 dicembre 2021 può ravvisarsi nella sua temporale incongruenza ed asimmetria rispetto al termine di durata del presupposto stato di emergenza sanitaria che, in virtù dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 2 del 14 gennaio 2021 (conv. in legge n. 29 del 12 marzo 2021), è stato spostato dal 31 gennaio 2021 al 30 aprile 2021.

Ne deriva che la fissazione del termine al 31 dicembre 2021, slegato dall'emergenza sanitaria, appare casuale, illogico e rende intrinsecamente e altrettanto illogica, oltre che non proporzionata, l'estensione temporale prevista dall'art. 117, comma 4.

In secondo luogo, l'art. 3, comma 8, decreto-legge n. 183/2020 («Al comma 4, dell'art. 117, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, le parole "31 dicembre 2020" sono sostituite dalle seguenti: "31 dicembre 2021"»), confluito giustappunto nella norma di sospetta incostituzionalità, si pone in intrinseca distonia con altre norme dello stesso decreto c.d. «Milleproroghe», che prevedono in particolare (art. 13, comma 13, in tema di proroga al 30 giugno 2021 dello sfratto di immobili adibiti ad esigenze abitative) o in generale (art. 19 in tema di termini previsti dalle disposizioni legislative di cui all'allegato 1 che sono prorogati fino alla data di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e comunque non oltre il 30 aprile 2021), termini *ad quem* di «sospensione» dell'azione esecutiva temporalmente differenziati rispetto a quello previsto dall'art. 117, comma 4, attualmente in vigore. L'aver previsto un termine di proroga più lungo per il soddisfacimento coattivo di crediti vantati a qualsiasi titolo verso le ASL innesca un trattamento normativo peggiore rispetto a quei creditori come, ad esempio, i locatori titolari di uno sfratto esecutivo, che sono tenuti ad attendere un termine molto più breve per ottenere il rilascio dell'immobile di proprietà. E ciò per di più nei confronti di soggetti altrettanto «deboli», come quelli che potrebbero agire in via esecutiva contro gli enti del Servizio sanitario nazionale (si pensi a chi ottiene una sentenza esecutiva di condanna per il rimborso di spese mediche o per il pagamento di crediti retributivi o comunque collegati a diritti fondamentali).

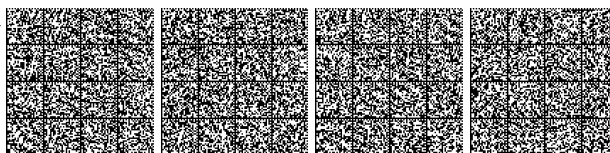
Il prolungato blocco delle azioni esecutive è, inoltre destinato ad operare addirittura anche in danno dei soggetti creditori a loro volta coinvolti nella gestione dell'emergenza sanitaria (si pensi ai crediti delle strutture mediche specialistiche accreditate, delle farmacie o delle imprese fornitrici di ausili e presidi sanitari).

Se allora la *ratio* del blocco delle azioni esecutive nei confronti delle ASL fino al 31 dicembre 2021 è quella di «far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 nonché per assicurare al Servizio sanitario nazionale la liquidità necessaria allo svolgimento delle attività legate alla citata emergenza, compreso un tempestivo pagamento dei debiti commerciali», ciò tuttavia non può portare ad una contraddittorietà del sistema e illogica disparità di trattamento, pena la violazione del principio di uguaglianza proclamato dall'art. 3 della Costituzione, rispetto a posizioni del rapporto obbligatorio sostanzialmente analoghe per le quali si prevedono condizioni di procedibilità dell'azione temporalmente diverse o addirittura rispetto a situazioni di soggetti chiamati a loro volta a far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla pandemia.

11. In conclusione, per quanto fin qui esposto si ritiene che la disposizione in esame si ponga in contrasto con:

a) l'art. 24, commi 1 e 2, Costituzione, in quanto - per effetto delle proroghe dell'efficacia temporale del divieto di azioni esecutive verso le ASL - il diritto dei creditori di agire *in executivis* è stato ulteriormente congelato per un tempo molto lungo, solo in apparenza definito e senza il riconoscimento di alcuna utilità compensativa a favore di coloro che pur avrebbero ragione ad essere tutelati in tempi ragionevoli a fronte della perdurante inerzia del debitore inadempiente;

b) l'art. 111, comma 2, Costituzione, poiché genera una disparità tra le parti in causa, ponendo l'amministrazione in una posizione di ingiustificato privilegio, e un oggettivo prolungamento dei tempi di definizione del processo esecutivo e ciò nella considerazione che la ragionevole durata del processo non costituisce solo il limite per le parti, ma è prima di tutto un obiettivo al quale il legislatore deve informare l'esercizio della potestà legislativa;



c) l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui, inserendosi in modo temporalmente asimmetrico in un sistema normativo di proroga generalizzata imperniato sul comune presupposto della situazione di emergenza sanitaria in atto, prevede un termine (31 dicembre 2021) sganciato dallo stato di emergenza sanitaria e comunque diverso da quello previsto in situazioni creditorie e debitorie sostanzialmente analoghe ed omogenee o persino in danno di soggetti coinvolti nella gestione della emergenza sanitaria.

12. Tanto premesso, ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, questo tribunale solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, come convertito nella legge 17 luglio 2020, n. 177, come modificato dall'art. 3, comma 8, del decreto-legge 28 dicembre 2020, n. 183, convertito dalla legge 26 febbraio 2021, n. 21 per contrasto con gli articoli 24, commi 1 e 2, 111, comma 2, e 3 della Costituzione, secondo i profili e per le ragioni sopra indicate, con sospensione del presente giudizio.

Riserva al definitivo ogni ulteriore decisione, nel merito e sulle spese.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, Sezione staccata di Reggio Calabria, così provvede:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 177, come modificato dall'art. 3, comma 8, del decreto-legge 28 dicembre 2020, n. 183, convertito dalla legge 26 febbraio 2021, n. 21 per violazione degli articoli 24, commi 1 e 2, 111, comma 2, e 3, Costituzione;

dispone la sospensione del presente giudizio;

ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Così deciso in Reggio Calabria nella Camera di consiglio del giorno 10 marzo 2021, tenutasi in videoconferenza con l'utilizzo di piattaforma «Microsoft Teams» con l'intervento dei magistrati:

Caterina Criscenti, Presidente;

Andrea De Col, referendario, estensore;

Alberto Romeo, referendario.

Il Presidente: CRISCENTI

L'estensore: DE COL

21C00144

Laura Alessandrelli, *redattore*

Delia Chiara, *vice redattore*

(WI-GU-2021-GUR-027) Roma, 2021 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 1 0 7 0 7 *

€ 8,00

