

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 163° - Numero 6

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 9 febbraio 2022

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. 30. Sentenza 11 gennaio - 3 febbraio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento penitenziario - Detenzione domiciliare speciale - Applicazione provvisoria della misura in caso di grave pregiudizio per il minore, come previsto per la detenzione domiciliare ordinaria - Omessa previsione - Violazione dell'interesse del bambino alla cura genitoriale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 47-*quinquies*.
- Costituzione, artt. 3, 27, terzo comma, 30, 31 e 117, primo comma; Convenzione sui diritti del fanciullo, art. 3, paragrafo 1; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 24, paragrafo 2. ....

Pag. 1

### N. 31. Sentenza 11 gennaio - 3 febbraio 2022

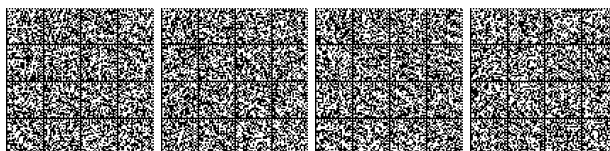
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento giudiziario - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Misure, adottate con deliberazioni del Consiglio dei ministri e con ordinanza del Capo dipartimento della protezione civile, connesse alla dichiarazione dello stato di emergenza incidenti sull'esercizio della funzione giurisdizionale civile e penale e sull'organizzazione e l'attività degli uffici giudiziari - Denunciata violazione dei principi sull'esercizio della funzione legislativa, del riparto di competenze in materia sanitaria tra Stato e Regioni e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione pubblica, nonché dell'esercizio della funzione giurisdizionale e dei principi dell'indipendenza del giudice e del giusto processo - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

**Ordinamento giudiziario - Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-9 - Misure di sostegno per i magistrati onorari in servizio - Estensione ai giudici di pace delle misure per il superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di uguaglianza, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, del diritto al lavoro, a una retribuzione proporzionata e dignitosa, dei principi del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, della riserva di legge sull'ordinamento giudiziario e la magistratura, del principio del giusto processo, del contraddittorio, della terzietà e dell'imparzialità del giudice - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

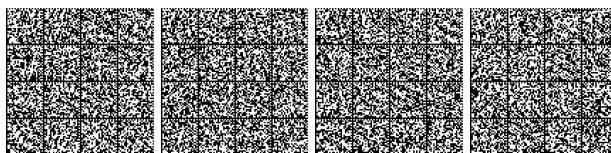
**Ordinamento giudiziario - Misure, adottate con decreto-legge, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Sospensione dei termini processuali e proroga dei termini previsti per la scadenza di stati di emergenza e contabilità speciali incidenti sull'esercizio della funzione giurisdizionale civile e penale e sull'organizzazione e l'attività degli uffici giudiziari - Denunciata carenza dei presupposti di necessità e di urgenza, violazione dei principi del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione pubblica, e di quelli, anche comunitari, dell'indipendenza del giudice e del giusto processo - Inammissibilità delle questioni.**

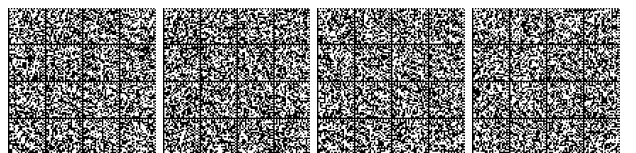
- Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, artt. 42, comma 2, 83, 87, 119 e 122; decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35, artt. 1 e 4; decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, art. 3; decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, artt. 14, comma 4, e 263; decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, artt. da 1 a 33; legge 28 aprile 2016, n. 57, art. 5; legge 21 novembre 1991, n. 374, art. 11, comma 4-*ter*; decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, art. 20; delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020; ordinanza del Capo dipartimento della protezione civile del 3 febbraio 2020, n. 630.





- N. 1. Ordinanza della Corte di cassazione del 18 ottobre 2021  
**Impiego pubblico - Dirigenti - Norme della Regione Calabria - Incarichi di direttore sanitario e direttore amministrativo delle aziende del Servizio sanitario regionale - Previsione che tali incarichi hanno comunque un termine e i relativi rapporti di lavoro sono risolti di diritto nell'ipotesi di cessazione, per revoca, decadenza, dimissioni o qualsiasi altra causa, del direttore generale.**  
– Legge della Regione Calabria 19 marzo 2004, n. 11 (Piano regionale per la salute 2004/2006), art. 15, comma 5. .... Pag. 34
- N. 2. Ordinanza della Corte d'appello di Salerno - Sezione lavoro del 26 novembre 2021  
**Infortunati sul lavoro e malattie professionali - Assicurazione contro gli infortuni in ambito domestico - Misure finalizzate alla tutela dal rischio infortunistico per invalidità permanente derivante dal lavoro svolto in ambito domestico - Previsione che per "ambito domestico" si intende l'insieme degli immobili di civile abitazione e delle relative pertinenze ove dimora il nucleo familiare dell'assicurato, ivi incluse le eventuali "parti comuni condominiali" - Omessa inclusione degli altri immobili di civile abitazione nei quali le suddette attività vengono prestate in favore di stretti familiari non conviventi per quanto bisognosi di assistenza domestica.**  
– Legge 3 dicembre 1999, n. 493 (Norme per la tutela della salute nelle abitazioni e istituzione dell'assicurazione contro gli infortuni domestici), art. 6. .... Pag. 39
- N. 4. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per le Marche dell'11 gennaio 2022  
**Salute - Sanità pubblica - Farmacie - Previsione che riserva alle sole farmacie, e non anche alle parafarmacie, l'effettuazione dei test mirati a rilevare la presenza di anticorpi IgG e IgM e i tamponi antigenici rapidi per la rilevazione di antigene SARS-CoV-2.**  
– Legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), art. 1, commi 418 e 419. .... Pag. 42
- N. 5. Ordinanza del Tribunale di Savona del 15 dicembre 2021  
**Esecuzione penale - Sospensione della esecuzione delle pene detentive - Esclusione nei confronti dei condannati per i delitti di cui all'art. 423-bis cod. pen. (incendio boschivo) - Mancata specificazione del riferimento al solo primo comma dell'art. 423-bis cod. pen, ovvero all'ipotesi dolosa.**  
– Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lettera a), come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera m), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2008, n. 125... Pag. 50





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 30

*Sentenza 11 gennaio - 3 febbraio 2022*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento penitenziario - Detenzione domiciliare speciale - Applicazione provvisoria della misura in caso di grave pregiudizio per il minore, come previsto per la detenzione domiciliare ordinaria - Omessa previsione - Violazione dell'interesse del bambino alla cura genitoriale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 47-*quinquies*.
- Costituzione, artt. 3, 27, terzo comma, 30, 31 e 117, primo comma; Convenzione sui diritti del fanciullo, art. 3, paragrafo 1; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 24, paragrafo 2.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Giuliano AMATO;

*Giudici* : 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. 47-*quinquies* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Magistrato di sorveglianza di Siena, nel procedimento di sorveglianza ad istanza di G. M., con ordinanza del 2 febbraio 2021, iscritta al n. 109 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2021.

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

udito nell'udienza pubblica dell'11 gennaio 2022 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi l'avvocato Michele Passione per G. M. e l'avvocato dello Stato Maurizio Greco per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2022.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 2 febbraio 2021, iscritta al n. 109 del registro ordinanze 2021, il Magistrato di sorveglianza di Siena ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 47-*quinquies* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), in quanto esso, non prevedendo per la detenzione domiciliare speciale l'applicazione provvisoria consentita dall'art. 47-*ter*, comma 1-*quater*, della medesima legge per la detenzione domiciliare ordinaria, violerebbe gli artt. 3, 27, terzo comma, 30, 31 e 117, primo comma, della Costituzione.

Il rimettente espone di dover provvedere sull'istanza di ammissione alla detenzione domiciliare speciale in via provvisoria ed urgente avanzata da G. M., persona con residua pena detentiva da espriare di anni dodici, mesi tre e giorni diciassette, padre di una figlia minore di anni dieci, alla cura della quale la madre sarebbe impossibilitata per ragioni di salute.

1.1.- In ordine alla rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* osserva che la denunciata lacuna normativa non è colmabile per via interpretativa e che l'applicazione urgente della misura domiciliare da parte dell'organo monocratico è resa necessaria nel caso di specie a tutela del superiore interesse della minore, in attesa della decisione del tribunale di sorveglianza.

Il rimettente aggiunge che l'applicazione provvisoria per ragioni di urgenza di misure alternative alla detenzione è prevista, oltre che per la detenzione domiciliare ordinaria, anche per l'affidamento in prova al servizio sociale e la semilibertà, per quest'ultima essendo intervenuta in senso estensivo la sentenza n. 74 del 2020 di questa Corte.

1.2.- In ordine alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* reputa che l'omessa previsione dell'applicazione provvisoria violi l'art. 3 Cost. per irragionevolezza, proprio in quanto riferita ad una misura di tutela della prole minore, qual è la detenzione domiciliare speciale.

Sarebbe altresì violato l'art. 27, terzo comma, Cost., giacché la necessità di attendere la decisione collegiale renderebbe "non umana" la pena sofferta dal genitore, che sa privo di assistenza il figlio minore di anni dieci.

Il grave pregiudizio che potrebbe derivarne al minore stesso e al rapporto parentale evidenzerebbe inoltre la violazione degli artt. 30 e 31 Cost.

Infine, sarebbero violate le fonti sovranazionali che affermano la preminenza dell'interesse del minore - si menzionano l'art. 3, paragrafo 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, nonché l'art. 24, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 - come interposte dall'art. 117, primo comma, Cost.

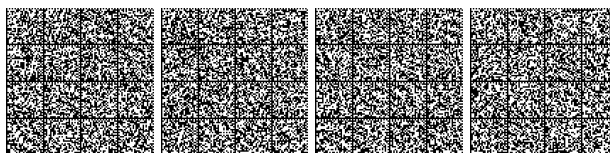
2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili o non fondate.

2.1.- Le questioni sarebbero inammissibili per difetto di rilevanza, non avendo l'ordinanza di rimessione dato conto di un'indagine effettiva circa lo stato di salute della madre della minore e l'assenza di altri congiunti in grado di accudire quest'ultima, all'infuori del padre.

2.2.- Nel merito, le questioni sarebbero non fondate, poiché l'interesse del minore alla relazione con il genitore condannato ad espriare una pena detentiva non godrebbe di una tutela assoluta, se non quando l'età del bambino sia inferiore ad un anno, ipotesi nella quale l'art. 146, primo comma, numero 2), del codice penale stabilisce il rinvio obbligatorio dell'esecuzione della pena.

Ad avviso dell'interveniente, la mancata previsione dell'anticipazione con provvedimento monocratico e in via sommaria della detenzione domiciliare speciale si giustificerebbe quale esercizio ragionevole di discrezionalità legislativa, segnatamente nel raffronto con la detenzione domiciliare ordinaria, perché requisito della misura non anticipabile è l'avvenuta espiazione di un terzo della pena, e quindi meno stringente sarebbe la necessità di un provvedimento urgente, «in quanto il minore, figlio della persona condannata, può aver già trascorso svariati anni della propria esistenza lontano dal proprio genitore».

Inoltre, poiché l'ammissione alla detenzione domiciliare speciale richiede l'insussistenza di un concreto pericolo di recidiva ed è concedibile anche ai condannati per gravi reati puniti con pena superiore ai quattro anni di reclusione, non sarebbe irragionevole che il legislatore abbia escluso al riguardo la cognizione sommaria del giudice monocratico, esigendo viceversa «un accertamento completo e approfondito», riservato al tribunale di sorveglianza.





L'Avvocatura generale osserva che per analoghe ragioni il legislatore non ha previsto l'applicazione provvisoria della semilibertà «nel caso in cui l'istanza provenga da persona condannata a pene medio-lunghe», cioè quando la pena detentiva ancora da espiare superi i quattro anni di reclusione, opzione discrezionale sulla quale la sentenza n. 74 del 2020 non è intervenuta.

3.- Si è costituito in giudizio G. M., sollecitando l'accoglimento delle questioni.

Egli assume di avere diritto all'applicazione della misura, avendo scontato più di un terzo della pena ed essendo il residuo estraneo a delitti ostativi, attesa inoltre, quanto alla necessità di cura della figlia minore di anni dieci, l'impossibilità della madre di provvedervi per ragioni di salute e l'assenza di altri congiunti in grado di farlo in sua vece.

Fatti propri gli argomenti spesi dal rimettente, la parte ritiene costituzionalmente necessario consentire al magistrato di sorveglianza l'applicazione provvisoria della detenzione domiciliare speciale quando l'urgenza non permetta di attendere la decisione del tribunale di sorveglianza e, in tal senso, invoca per questa misura alternativa un intervento additivo analogo a quello operato dall'indicata sentenza n. 74 del 2020 per la semilibertà.

D'altro canto, atteso che la rilevanza delle questioni deve essere valutata *ex ante*, non dovrebbero avere incidenza le circostanze sopravvenute, cioè che medio tempore la minore abbia superato i dieci anni d'età e il Tribunale di sorveglianza di Firenze abbia respinto l'istanza di applicazione della misura, provvedimento - quest'ultimo - che la parte riferisce tempestivamente impugnato per cassazione.

In prossimità dell'udienza, la parte stessa ha depositato memoria, replicando agli argomenti della difesa statale e insistendo sulle conclusioni già formulate.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Magistrato di sorveglianza di Siena, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 109 del 2021), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 47-*quinquies* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), per violazione degli artt. 3, 27, terzo comma, 30, 31 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 3, paragrafo 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, e 24, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata violerebbe gli evocati parametri nella parte in cui non prevede per la detenzione domiciliare speciale l'applicazione provvisoria consentita dall'art. 47-*ter*, comma 1-*quater*, ordin. penit. per la detenzione domiciliare ordinaria; in tal modo sarebbe irragionevolmente preclusa la concessione urgente di una misura di tutela della prole di tenera età e verrebbero lesi i principi di umanità della pena, essenzialità della cura genitoriale e preminenza dell'interesse del minore.

1.1.- Il giudice *a quo* riferisce di dover provvedere sull'istanza di ammissione urgente alla detenzione domiciliare speciale avanzata da un condannato con pena residua superiore ai quattro anni di reclusione, padre di una figlia minore di anni dieci, all'accudimento della quale la madre sarebbe impossibilitata per ragioni di salute.

Da qui discenderebbe la rilevanza delle questioni, poiché la denunciata lacuna normativa - non colmabile per via interpretativa - impedirebbe all'organo monocratico di esaminare la richiesta del genitore e di apprezzarne la conformità all'interesse della bambina.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio tramite l'Avvocatura generale dello Stato, ha contestato la rilevanza delle questioni, eccependone l'inammissibilità, prima ancora che la non fondatezza.

La difesa statale lamenta l'assenza di un'indagine effettiva circa lo stato di salute della madre della minore e la reale indispensabilità del ruolo vicario del padre.

2.1.- L'eccezione è priva di fondamento.

Le questioni in esame riguardano la sussistenza in astratto del potere cautelare del magistrato di sorveglianza, collocandosi quindi in una fase logicamente anteriore a quella dell'esercizio concreto del potere medesimo e degli accertamenti di fatto ad esso funzionali.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, la rilevanza della questione incidentale si configura come necessità di applicare la disposizione censurata, senza identificarsi nell'utilità concreta per la parte del giudizio principale (*ex plurimis*, sentenze n. 236, n. 172 e n. 59 del 2021, n. 254 del 2020 e n. 174 del 2019).



3.- Lo scrutinio di merito delle questioni sollevate dall'ordinanza di rimessione non è impedito neppure dalle circostanze sopravvenute riferite nell'atto di costituzione della parte, cioè che la minore abbia nel frattempo superato i dieci anni d'età e che l'istanza di applicazione della misura alternativa sia stata infine respinta dal competente tribunale di sorveglianza; circostanze, queste, valorizzate dalla difesa statale in sede di discussione in pubblica udienza, quali ulteriori ragioni di inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza nel giudizio *a quo*.

3.1.- Per l'autonomia che lo caratterizza, il giudizio incidentale di legittimità costituzionale non risente delle vicende di fatto successive all'ordinanza di rimessione, sicché la rilevanza delle questioni deve essere vagliata *ex ante*, con riferimento al tempo della prospettazione (da ultimo, sentenze n. 22 e n. 7 del 2022, n. 127 del 2021, n. 270, n. 244 e n. 85 del 2020).

L'avvenuta decisione, da parte del tribunale di sorveglianza, di reiezione dell'istanza presentata dal condannato, non può avere dunque alcun effetto sulle questioni sollevate dal magistrato di sorveglianza, giacché, come chiarito, esse concernono la mancata previsione del potere di quest'ultimo di disporre la detenzione domiciliare speciale allorquando sussistano ragioni che, nella ricorrenza dei presupposti stabiliti dalla disposizione censurata, rendano necessaria la valutazione del preminente interesse del minore. La decisione del tribunale di sorveglianza non incide sulla rilevanza delle questioni, cristallizzata al momento della rimessione, come non vi incide la sorte che quella stessa decisione avrà in sede di impugnazione.

Con specifico riferimento alla prima circostanza, non può non rilevarsi che, a norma dell'art. 47-*quinquies*, comma 8, ordin. penit., al compimento del decimo anno di età del figlio, il «soggetto già ammesso alla detenzione domiciliare speciale» può chiedere - a determinate condizioni - la proroga del beneficio o l'ammissione all'assistenza esterna, sicché il compimento da parte del minore dell'età prevista come soglia non comporta *ex se* un difetto di interesse del genitore condannato; in tal senso, la giurisprudenza di legittimità afferma che, qualora tra l'istanza e la decisione il minore raggiunga il decimo anno di età, l'istanza di detenzione domiciliare speciale non perde efficacia, ma deve essere valutata sia nei presupposti originari, sia come domanda di proroga (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 27 febbraio 2015, n. 8860).

4.- Occorre preliminarmente delimitare le questioni, che il giudice *a quo* riferisce all'art. 47-*quinquies* ordin. penit. nel suo complesso, ma che in realtà, considerato l'oggetto delle censure, attingono in particolare i commi 1, 3 e 7, concernenti rispettivamente i requisiti di ammissione della madre alla detenzione domiciliare speciale, le competenze del tribunale e del magistrato di sorveglianza nell'applicazione e attuazione della misura e infine la concessione della stessa al padre in funzione sostitutiva della madre impossibilitata.

Il *petitum* formulato dal giudice *a quo* può essere infatti circoscritto alla luce dei contenuti dell'ordinanza di rimessione in correlazione con la fattispecie dedotta nel processo principale (*ex plurimis*, sentenze n. 128 e n. 35 del 2021, n. 270 e n. 267 del 2020).

5.- Così delimitata, è fondata la questione sollevata con riferimento all'art. 31 Cost.

5.1.- Si confrontano, da un lato, la detenzione domiciliare ordinaria, già prevista dall'art. 47-*ter* ordin. penit., inserito dall'art. 13, comma 1, della legge 10 ottobre 1986, n. 663 (Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), misura alternativa alla detenzione applicabile per varie ragioni umanitarie, tra le quali la preservazione del rapporto genitoriale con minori in tenera età; dall'altro, la detenzione domiciliare speciale, misura concernente solo il rapporto genitoriale, contemplata dall'art. 47-*quinquies* ordin. penit., inserito dall'art. 3, comma 1, della legge 8 marzo 2001, n. 40 (Misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute e figli minori).

Come da questa Corte evidenziato nella sentenza n. 239 del 2014, la detenzione domiciliare speciale ha natura "sussidiaria" e "complementare" rispetto alla detenzione domiciliare ordinaria - segnatamente a quella nell'interesse del minore, di cui all'art. 47-*ter*, comma 1, lettere *a*) e *b*), ordin. penit. - in quanto, pur condividendo con tale misura la finalità di tutela del figlio in tenera età di persona condannata a pena detentiva, può trovare applicazione anche nell'ipotesi in cui la pena da scontare dal genitore superi il limite dei quattro anni di reclusione, viceversa ostativo alla concessione della misura ordinaria.

Infatti, mentre l'art. 47-*ter*, comma 1, ordin. penit. consente che la madre di prole di età inferiore a dieci anni (lettera *a*), o in sua vece il padre (lettera *b*), acceda all'espiazione domiciliare della pena della reclusione non superiore a quattro anni (anche se parte residua di maggior pena), l'art. 47-*quinquies*, comma 1, ordin. penit. ammette la detenzione domiciliare speciale «[q]uando non ricorrono le condizioni di cui all'articolo 47-*ter*» - quindi anche per l'espiazione di una pena superiore ai quattro anni di reclusione -, purché non sussista «un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti» e vi sia «la possibilità di ripristinare la convivenza con i figli», ciò al dichiarato fine «di provvedere alla cura e alla assistenza dei figli», e comunque «dopo l'espiazione di almeno un terzo della pena ovvero dopo l'espiazione di almeno quindici anni nel caso di condanna all'ergastolo».



5.2.- Nonostante la diversità delle fattispecie regolate, connessa alla differente entità della pena da espiare, le due misure alternative perseguono la stessa finalità, cioè quella di evitare, fin dove possibile, che l'interesse del bambino sia compromesso dalla perdita delle cure parentali, determinata dalla permanenza in carcere del genitore, danno riflesso noto come "carcerizzazione dell'infante".

L'identità finalistica delle due specie di detenzione domiciliare è stata ripetutamente sottolineata da questa Corte, che ne ha quindi assimilato le discipline, laddove il preminente interesse del minore non ammetteva che esse restassero distinte: così, per il margine di tolleranza degli allontanamenti ingiustificati del genitore accudente (sentenze n. 211 del 2018 e n. 177 del 2009); così, per l'eliminazione della preclusione triennale della misura a causa dell'avvenuta revoca di altro beneficio (sentenza n. 187 del 2019); così, ancora, per l'affrancamento dal carattere ostativo dei titoli di reato di "prima fascia" ex art. 4-*bis* ordin. penit. (sentenza n. 239 del 2014).

Entrambe le specie di detenzione domiciliare sono state estese a protezione del figlio ultradecenne gravemente invalido (sentenze n. 18 del 2020 e n. 350 del 2003).

In disparte l'estensione a beneficio del figlio inabile, relativa ad uno stato di bisogno slegato dalla minore età, la progressiva assimilazione delle due misure è stata sorretta dall'identità dello scopo di tutelare l'interesse dei minori in tenera età nel loro essenziale rapporto con i genitori (sentenze n. 211 del 2018 e n. 177 del 2009), interesse del quale si è evidenziata la centralità alla luce dell'art. 31 Cost., arricchita dalla qualificazione di "preminenza" di cui alle fonti sovranazionali (sentenze n. 187 del 2019 e n. 239 del 2014).

5.3.- Alla base della giurisprudenza costituzionale sulla detenzione domiciliare nell'interesse del minore è il principio per cui tale interesse può recedere di fronte alle esigenze di difesa sociale solo quando la sussistenza e la consistenza delle stesse sia verificata in concreto, non già quando sia collegata a indici solo presuntivi, che impediscono al giudice di apprezzare le singole situazioni (ancora sentenze n. 187 del 2019 e n. 239 del 2014).

La necessità imposta dall'art. 31 Cost. di garantire che la detenzione domiciliare nell'interesse del minore sia valutata con «bilanciamenti caso per caso, refrattari a qualsiasi preclusione e automatismo», è stata in ultimo ribadita dalla sentenza n. 173 del 2021, in tema di preclusione triennale da revoca di altra misura, per giustificare la differente sorte di questa preclusione ove - come nell'affidamento in prova al servizio sociale - non sia direttamente coinvolto l'interesse del bambino alla cura genitoriale.

5.4.- Introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge 27 maggio 1998, n. 165 (Modifiche all'articolo 656 del codice di procedura penale ed alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni), quindi sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera *b*), numero 3), del decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 94, il comma 1-*quater* dell'art. 47-*ter* ordin. penit. stabilisce che, «[n]ei casi in cui vi sia un grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione», l'istanza di detenzione domiciliare - anziché al tribunale di sorveglianza - «è rivolta al magistrato di sorveglianza che può disporre l'applicazione provvisoria della misura».

Questa disposizione non è ripetuta, né richiamata, dall'art. 47-*quinquies* ordin. penit., sicché, ammessa per la detenzione domiciliare ordinaria - segnatamente per quella nell'interesse del minore ex art. 47-*ter*, comma 1, lettere *a*) e *b*), ordin. penit. -, l'applicazione provvisoria della misura alternativa non è consentita per la detenzione domiciliare speciale, che pure dell'altra condivide la *ratio* di tutela del fanciullo.

5.5.- Ad avviso della difesa statale, la mancata previsione dell'applicazione provvisoria della detenzione domiciliare speciale troverebbe giustificazione nell'assenza di un massimo di pena per l'accesso alla misura, giacché concedibile anche quando la pena da espiare superi i quattro anni di reclusione, sicché ragionevolmente il legislatore avrebbe qui escluso la cognizione sommaria e monocratica del magistrato di sorveglianza, esigendo quella piena e collegiale del tribunale di sorveglianza.

Inoltre, posto che la misura extramuraria della cui anticipazione si tratta richiede l'avvenuta espiazione di un terzo della pena, il minore potrebbe già aver trascorso lungo tempo lontano dal genitore, ciò che renderebbe meno urgente l'applicazione della misura stessa.

5.5.1.- Gli assunti non possono essere condivisi.

La "quota di espiazione preliminare", che rappresenta l'essenziale aspetto distintivo della detenzione domiciliare speciale rispetto a quella ordinaria, ha proprio la funzione di bilanciare il superamento del "tetto" dei quattro anni di reclusione, poiché l'espiazione intramuraria di almeno un terzo della pena (o quindici anni nel caso di ergastolo) consegna agli uffici di sorveglianza i risultati di una consistente esperienza trattamentale.



Queste evidenze ben possono ritenersi idonee a guidare le determinazioni cautelari del magistrato di sorveglianza, che quindi decide sulla base di un quadro ben definito, che gli consente di valutare se l'interesse del minore - "stella polare" del suo giudizio - imponga l'anticipazione della misura o receda di fronte alle esigenze di difesa sociale o richieda esso stesso di non adottarla.

5.6.- Non è qui in discussione, in rapporto alla fattispecie oggetto del giudizio principale, l'eventualità che sia espia in ambiente domiciliare anche la "quota preliminare", come consentito dal comma 1-*bis* dell'art. 47-*quinquies* ordin. penit., inserito dall'art. 3, comma 2, lettera *b*), della legge 21 aprile 2011, n. 62 (Modifiche al codice di procedura penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e altre disposizioni a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori).

Occorre tuttavia considerare che tale eventualità è subordinata dal legislatore al concorrere di determinati requisiti, cioè - eliminata la preclusione da ostatività dei titoli di reato ex art. 4-*bis* ordin. penit. (sentenza n. 76 del 2017) - che «non sussist[a] un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti o di fuga», requisiti il cui apprezzamento appartiene al tribunale di sorveglianza, nello svolgimento della competenza generale ad esso attribuita dall'art. 70, comma 1, ordin. penit.

Pertanto, il sistema è congegnato in modo che l'intervento cautelare del giudice monocratico non possa prescindere dall'espiazione intramuraria della quota preliminare, sicché la fisiologica sommarietà della sua valutazione è bilanciata dai dati oggettivi di un periodo di espiazione "osservata".

L'esclusione dell'anticipazione della detenzione domiciliare speciale non trova, quindi, una valida ragione giustificativa nel carattere sommario della decisione monocratica, e tuttavia sacrifica in termini astratti l'interesse del minore all'accudimento genitoriale, impedendo al magistrato di sorveglianza di valutare le particolarità del caso concreto, ciò che si risolve in una violazione del favor minorile assicurato dall'art. 31 Cost.

5.7.- Imposto dall'identità della *ratio* di tutela del figlio in tenera età, l'allineamento dell'art. 47-*quinquies* ordin. penit. al comma 1-*quater* dell'art. 47-*ter* ordin. penit. riguarda anche il terzo periodo del comma medesimo, a tenore del quale «[s]i applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 47, comma 4», quindi le disposizioni sull'applicazione provvisoria dell'affidamento in prova al servizio sociale.

Ne discende che il magistrato di sorveglianza può applicare in via provvisoria la detenzione domiciliare speciale «quando sono offerte concrete indicazioni in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'ammissione» e «al grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione», a ciò provvedendo con ordinanza tipicamente interinale, la quale «conserva efficacia fino alla decisione del tribunale di sorveglianza, cui il magistrato trasmette immediatamente gli atti, che decide entro sessanta giorni».

L'allineamento dell'art. 47-*quinquies* ordin. penit. al combinato disposto degli artt. 47, comma 4, e 47-*ter*, comma 1-*quater*, ordin. penit. determina il riconoscimento della natura cautelare dell'applicazione provvisoria della detenzione domiciliare speciale, che viene disposta dal magistrato di sorveglianza con apprezzamento dei requisiti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*, mediante provvedimento di carattere interinale, cui deve seguire quello finale del collegio entro sessanta giorni, termine idoneo a garantire la relativa brevità dell'anticipazione della misura.

5.8.- Evidenziata da questa Corte riguardo all'applicazione provvisoria della detenzione domiciliare "in surroga" di cui all'art. 47-*ter*, comma 1-*ter*, ordin. penit. (sentenza n. 245 del 2020), la natura cautelare del provvedimento comporta anche per la detenzione domiciliare speciale la possibilità della revoca anticipata da parte dello stesso organo monocratico, qualora sopravvenienze di fatto contraddicano la prognosi favorevole da lui posta a base dell'ordinanza, secondo una prospettiva che la giurisprudenza di legittimità ha già indicato per l'applicazione provvisoria della detenzione domiciliare ordinaria (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 19 dicembre 2018, n. 57540).

Il provvedimento cautelare avvia quindi un continuum procedimentale sottoposto alla vigilanza costante dell'organo monocratico, fino al giudizio del tribunale di sorveglianza, che, lungi dall'aver ad oggetto la mera convalida del provvedimento stesso, verifica l'attuale sussistenza delle condizioni della misura richiesta dal detenuto (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 22 febbraio 2021, n. 6761).

Inoltre, anche nell'applicazione urgente della detenzione domiciliare speciale, e nel corso della sua esecuzione, il magistrato di sorveglianza può disporre procedure di controllo con mezzi elettronici, in base al potere attribuitogli dall'art. 58-*quinquies*, comma 1, ordin. penit., inserito dall'art. 3, comma 1, lettera *h*), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 10.

5.9.- Seppure da prospettive differenti, sia il giudice *a quo*, sia la difesa statale, sia la parte, richiamano la sentenza n. 74 del 2020, con la quale questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 50, comma 6, ordin. penit., nella parte in cui non consente al magistrato di sorveglianza di applicare in via provvisoria la semilibertà "surrogatoria" dell'affidamento in prova.



Per quanto la fattispecie allora in scrutinio fosse differente, anche perché interessata dal principio di “gradualità” dei benefici penitenziari, che oggi viceversa non rileva, quel precedente segnala tuttavia la negativa incidenza dell’«attesa dei tempi - fisiologicamente più lunghi - richiesti per la decisione del tribunale di sorveglianza», incidenza la cui gravità, venendo in rilievo il preminente interesse del bambino alle cure del genitore, assume qui «una pregnanza particolare» (sentenze n. 187 del 2019, n. 76 del 2017 e n. 239 del 2014).

5.10.- La mancata previsione di una delibazione urgente nell’interesse del minore, ai fini dell’anticipazione cautelare della detenzione domiciliare speciale, impedisce il vaglio di quell’interesse in comparazione con le esigenze di difesa sociale, ed è suscettibile di determinare l’ingresso del bambino in istituti per minori nella non breve attesa della decisione collegiale, esito che viceversa può essere evitato quando lo consenta una prognosi favorevole riveniente dal buon progresso carcerario del genitore.

L’astrattezza del diniego normativo, rapportata alla sola entità della pena in espiazione, vulnera il favor per gli istituti di protezione del figlio in tenera età, assicurato dall’art. 31, secondo comma, Cost., «da leggersi anche alla luce delle disposizioni internazionali e sovranazionali che ne arricchiscono e completano il significato» (sentenza n. 187 del 2019).

6.- L’art. 47-*quiquies*, commi 1, 3 e 7, della legge n. 354 del 1975 deve essere quindi dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell’art. 31 Cost., nella parte in cui non prevede che, ove vi sia un grave pregiudizio per il minore derivante dalla protrazione dello stato di detenzione del genitore, l’istanza di detenzione domiciliare può essere proposta al magistrato di sorveglianza, che può disporre l’applicazione provvisoria della misura, nel qual caso si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all’art. 47, comma 4, della medesima legge.

Restano assorbite le questioni riferite agli altri parametri.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 47-*quiquies*, commi 1, 3 e 7, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui non prevede che, ove vi sia un grave pregiudizio per il minore derivante dalla protrazione dello stato di detenzione del genitore, l’istanza di detenzione domiciliare può essere proposta al magistrato di sorveglianza, che può disporre l’applicazione provvisoria della misura, nel qual caso si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all’art. 47, comma 4, della medesima legge.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l’11 gennaio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 3 febbraio 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 31

Sentenza 11 gennaio - 3 febbraio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento giudiziario - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Misure, adottate con deliberazioni del Consiglio dei ministri e con ordinanza del Capo dipartimento della protezione civile, connesse alla dichiarazione dello stato di emergenza incidenti sull'esercizio della funzione giurisdizionale civile e penale e sull'organizzazione e l'attività degli uffici giudiziari - Denunciata violazione dei principi sull'esercizio della funzione legislativa, del riparto di competenze in materia sanitaria tra Stato e Regioni e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione pubblica, nonché dell'esercizio della funzione giurisdizionale e dei principi dell'indipendenza del giudice e del giusto processo - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

**Ordinamento giudiziario - Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-9 - Misure di sostegno per i magistrati onorari in servizio - Estensione ai giudici di pace delle misure per il superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di uguaglianza, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, del diritto al lavoro, a una retribuzione proporzionata e dignitosa, dei principi del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, della riserva di legge sull'ordinamento giudiziario e la magistratura, del principio del giusto processo, del contraddittorio, della terzietà e dell'imparzialità del giudice - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

**Ordinamento giudiziario - Misure, adottate con decreto-legge, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Sospensione dei termini processuali e proroga dei termini previsti per la scadenza di stati di emergenza e contabilità speciali incidenti sull'esercizio della funzione giurisdizionale civile e penale e sull'organizzazione e l'attività degli uffici giudiziari - Denunciata carenza dei presupposti di necessità e di urgenza, violazione dei principi del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione pubblica, e di quelli, anche comunitari, dell'indipendenza del giudice e del giusto processo - Inammissibilità delle questioni.**

- Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, artt. 42, comma 2, 83, 87, 119 e 122; decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35, artt. 1 e 4; decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, art. 3; decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, artt. 14, comma 4, e 263; decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, artt. da 1 a 33; legge 28 aprile 2016, n. 57, art. 5; legge 21 novembre 1991, n. 374, art. 11, comma 4-*ter*; decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, art. 20; delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020; ordinanza del Capo dipartimento della protezione civile del 3 febbraio 2020, n. 630.
- Costituzione, artt. 3, 4, primo comma, 32, 36, primo comma, 38, 76, 77, 97, commi secondo e terzo, 101, secondo comma, 102, primo comma, 104, primo comma, 106, primo e secondo comma, 107, primo comma, 108, primo comma, 111, primo e secondo comma, 117, primo e terzo comma, e 120; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 15, 20, 21, 30, 31, 34 e 47; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 168, in combinato disposto con art. 12, paragrafo 1, lettera *a*), della decisione 1183/2013/UE e con gli artt. 12 e 43 del Regolamento Sanitario Internazionale (2005), adottato dalla 58<sup>a</sup> Assemblea mondiale della sanità; direttiva 1999/70/CE; Carta sociale europea, artt. 1, 2, 4, 12, 24 ed E.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giuliano AMATO;

*Giudici :* 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. 11, comma 4-ter, della legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace), dell'art. 5 della legge 28 aprile 2016, n. 57 (Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace), dell'art. 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», degli artt. 42, comma 2, 83, 87, 119 e 122 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, degli artt. 1 e 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35, dell'art. 3 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, degli artt. 14, commi 1 e 4, e 263 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, degli artt. da 1 a 33 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), della delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020 (Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili) e dell'ordinanza del Capo dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630 (Primi interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili), promosso dal Giudice di pace di Lanciano nel procedimento vertente tra A. C. e altro e l'Azienda nazionale autonoma delle strade (ANAS spa) e altro, con ordinanza del 28 maggio 2020, iscritta al n. 184 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 53, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti l'atto di costituzione di V.E. D.M., nonché gli atti di intervento di M. C. e altri e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'11 gennaio 2022 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Francesco Visco e Vincenzo Enrico De Michele per V.E. D.M., entrambi in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021 e l'avvocato dello Stato Angelo Vitale per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2022.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza in data 28 maggio 2020, il Giudice di pace di Lanciano ha sollevato questioni di legittimità costituzionale:

a) della delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 26 del 10 febbraio 2020, dell'ordinanza del Capo dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630 (Primi interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili), pubblicata nella *Gazzetta ufficiale* n. 32 dell'8 febbraio 2020, dell'art. 122 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27 e dell'art. 14, commi 1 e 4, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epi-



demiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, nella parte in cui mediante tali disposizioni, nel periodo dal 1° febbraio 2020 al 31 gennaio 2021, il Governo si sarebbe sostituito alle Regioni e al Ministero della salute nella gestione del Servizio sanitario nazionale e al Ministero della giustizia nella gestione dell'attività giudiziaria, "creando", ad avviso del giudice rimettente, una situazione di emergenza sanitaria nazionale di tipo pandemico, con sospensione dell'attività giurisdizionale in sede civile e penale al di fuori di ogni ambito di competenza costituzionale e istituzionale e degli stessi presupposti fattuali per l'esercizio dei poteri sostitutivi, così violando, secondo quanto prospettato, gli artt. 32, 76, 77, 97, secondo e terzo comma, 101, secondo comma, 102, primo comma, 111, primo e secondo comma, 117, terzo comma, e 120 nonché l'art. 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, «e/o» all'art. 168 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, in combinato disposto con l'art. 12, paragrafo 1, lettera a), della decisione 1182/20137UE [recte: 1183/2013/UE] del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e che abroga la decisione n. 2119/98/CE, e con gli artt. 12 e 43 del Regolamento sanitario internazionale, adottato dalla cinquantottesima Assemblea mondiale della sanità del 23 maggio 2005 ed entrato in vigore il 15 giugno 2007;

b) degli artt. 42, comma 2, 83 e 87 del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, nonché degli artt. 1 e 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35, dell'art. 3 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, e dell'art. 263 del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, nella parte in cui tali disposizioni, "paralizzando" la giustizia civile e penale dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021, avrebbero leso i principi del "giusto processo" e dell'"indipendenza" del giudice sotto il profilo oggettivo, così violando gli artt. 77, 97, secondo e terzo comma, 101, secondo comma, 104, primo comma, 108, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 47 CDFUE;

c) degli artt. da 1 a 33 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), nella parte in cui tali disposizioni sono estese ai giudici di pace già in servizio alla data di entrata in vigore del decreto; dell'art. 5 della legge 28 aprile 2016, n. 57 (Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace), laddove affida il coordinamento dell'ufficio del Giudice di pace al presidente del tribunale; dell'art. 11, comma 4-ter, della legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace), nella parte in cui stabilisce che l'importo di euro 72.000 lordi annui costituisca il tetto massimo e non la retribuzione lorda annuale comunque spettante al giudice di pace in servizio alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 116 del 2017; dell'art. 119 del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, nella parte in cui riconosce ai magistrati onorari un contributo economico inadeguato per il periodo di sospensione dell'attività giudiziaria nei mesi di marzo-maggio 2020; dell'art. 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», laddove non estende anche ai giudici di pace la procedura di stabilizzazione e di superamento del precariato prevista per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni in regime di rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato; degli artt. 42, comma 2, e 83 del d.l. n. 18 del 2020, dell'art. 3 del d.l. n. 28 del 2020, dell'art. 14, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, come convertiti, in combinato disposto, nella parte in cui «hanno paralizzato e paralizzano l'attività giurisdizionale di questo giudice di pace» nel periodo dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021, privandolo di ogni fonte di reddito e ledendone l'indipendenza sotto il profilo soggettivo e quindi il "giusto processo", senza assicurare neanche la tutela previdenziale ed assicurativa, in caso di disoccupazione, prevista per gli altri lavoratori dipendenti del Ministero della giustizia, in quanto il complesso di tali disposizioni normative sarebbe suscettibile di violare gli artt. 3, 4, primo comma, 36, primo comma, 38, 97, secondo e quarto comma, 101, secondo comma, 104, primo comma, 106, primo e secondo comma, 107, primo comma, 108, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 15, 20, 21, 30, 31, 34 e 47 CDFUE, alle clausole 1, 4 e 5 dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP del 18 marzo 1999, sul lavoro a tempo determinato, recepito dalla direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999, nonché in relazione agli artt. 1, 2, 4, 12, 24 ed E 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.





1.1.- Il giudice rimettente premette, in punto di fatto e di rilevanza, che è incardinata dinanzi a sé una causa per il risarcimento dei danni correlati ad un sinistro stradale promossa da A. C. nei confronti dell'Azienda nazionale autonoma delle strade (ANAS spa) e della Provincia di Chieti e che, sussistendo un contrasto tra le parti sulla ricostruzione dei fatti, erano state ammesse prove testimoniali che dovevano essere assunte all'udienza del 4 maggio 2020, poi rinviata a quella del 1° giugno 2020.

Prosegue quindi l'ordinanza di rimessione ripercorrendo diffusamente, innanzi tutto, le vicende che hanno dato luogo alla dichiarazione dello stato di emergenza per il dilagare della pandemia da COVID-19 e all'assunzione di una serie di provvedimenti normativi da parte del Governo che hanno reso impossibile l'esercizio dell'attività giurisdizionale, anche dopo la data del 12 maggio 2020, almeno negli uffici che, come il Giudice di pace di Lanciano, non dispongono degli strumenti necessari per svolgere le udienze a distanza, con conseguente pregiudizio per la ritardata definizione del giudizio per «[l]e parti di questo processo e tutte le parti delle cause civili e penali pendenti davanti a questo giudice».

Nell'ordinanza di rimessione, per altro verso, il giudice *a quo* censura, ancora più diffusamente, le norme che disciplinano lo status e l'attività dei giudici di pace nel nostro sistema processuale, ponendo in evidenza l'aggravamento della situazione della categoria, che riceve un compenso in base al numero delle udienze svolte e dei provvedimenti adottati, a fronte della generalizzata sospensione dell'attività giurisdizionale durante l'emergenza pandemica.

Di qui il Giudice di pace di Lanciano assume la violazione da parte delle norme censurate di plurimi parametri costituzionali, anche in relazione al diritto dell'Unione europea.

A quest'ultimo riguardo, il giudice *a quo* precisa di aver pressoché contestualmente proposto, in relazione allo stesso giudizio e rispetto alle medesime questioni, con ordinanza in data 18 maggio 2020 - in virtù dei principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 269 del 2017 - ricorso alla Corte di giustizia dell'Unione europea avente ad oggetto l'interpretazione di alcune delle disposizioni censurate, ritenendole suscettibili di violare il diritto dell'Unione europea.

Il giudice *a quo* dà atto, infine, dell'intervento ad adiuvandum ex art. 105, secondo comma, del codice di procedura civile nel giudizio risarcitorio, svolto da V.E. D.M.

2.- Con atto depositato il 19 gennaio 2021, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, evidenziando, in premessa, la manifesta inammissibilità di tutte le questioni sollevate dal giudice rimettente, chiamato a decidere su una domanda avente ad oggetto i danni derivanti da un sinistro stradale, per evidente insussistenza di un nesso tra le predette questioni e la risoluzione di quelle controverse in causa.

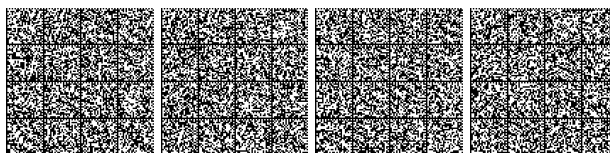
Inoltre, secondo l'Avvocatura, la motivazione dell'ordinanza di rimessione è carente e complessivamente insufficiente.

Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce la non fondatezza di tutte le questioni sollevate.

Quanto al primo gruppo di questioni, si sottolinea l'inammissibilità delle censure di atti normativi di rango non primario (quali la delibera del Consiglio dei ministri del 30 gennaio 2020 e l'ordinanza del Capo dipartimento della protezione civile n. 630 del 2020). Nel resto ne rileva la non fondatezza atteso, per un verso, che la declaratoria di uno stato di emergenza è rimessa al legislatore nazionale che soltanto può ponderare come, rispetto al caso di quella epidemologica da COVID-19, la tutela del diritto alla salute possa rendere recessiva quella della salvaguardia di alcune libertà, in un'attività di bilanciamento che, come chiarito dalla stessa giurisprudenza costituzionale (viene citata l'ordinanza n. 4 del 2021), rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *q*), Cost. e, per un altro, che tutte le determinazioni, anche con delibere di rango secondario, sono state assunte dal Governo previo parere dei Ministri competenti.

Con riferimento al secondo gruppo di questioni, il Presidente del Consiglio dei ministri ne rileva in primo luogo l'inammissibilità per la lacunosa ricostruzione del quadro normativo di riferimento, rispetto al complesso delle prescrizioni dettate dal legislatore "emergenziale" per lo svolgimento delle attività giurisdizionali a partire dall'art. 83, comma 7, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito. Deduce inoltre che il giudice rimettente non motiva, se non in modo generico, sulla rilevanza, in quanto non chiarisce perché non avrebbe potuto nel caso specifico trattare la controversia pendente con gli strumenti previsti per il periodo considerato (maggio 2020), come la stessa udienza in presenza, attraverso lo scambio di note scritte o da remoto, ovvero in videoconferenza.

Inoltre, le questioni sarebbero, secondo la prospettazione del Presidente del Consiglio dei ministri, comunque non fondate, in quanto la normativa emergenziale sullo svolgimento dei processi civili e penali si è caratterizzata per aver compiuto, anche mediante le successive ponderazioni con l'evolversi dell'emergenza pandemica, un costante e ragionevole bilanciamento tra i valori in gioco.



Con riguardo al terzo gruppo di censure, l'Avvocatura generale dello Stato ne deduce, in primo luogo, la manifesta inammissibilità per difetto di rilevanza, sottolineando la mancanza di un collegamento con la risoluzione della controversia pendente nel giudizio *a quo*, riguardante una domanda risarcitoria per i danni subiti in un sinistro stradale.

Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri assume la manifesta infondatezza delle questioni poiché, se può esservi un'assimilazione funzionale tra l'attività del giudice di pace e quella del giudice togato, tuttavia sul piano strutturale si tratta di funzioni non equiparabili, in quanto solo il secondo svolge un'attività lavorativa in via esclusiva per lo Stato a seguito del superamento di un pubblico concorso, in virtù della regola generale sancita dall'art. 106, primo comma, Cost., a presidio dell'indipendenza della magistratura.

3.- Con atto del 19 gennaio 2021, si è costituito in giudizio l'interventore volontario nel giudizio principale, aderendo alle prospettazioni dell'ordinanza di rimessione.

4.- Con memoria del 19 gennaio 2021, sono intervenuti in giudizio i giudici di pace M. C., M.F. D.G., A.G. P., A. P., R. T., R. O., nonché - anche ai sensi dell'art. 4-ter delle Norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*, quali amici curiae - l'Unione nazionale giudici di pace (UNAGIPA), l'Associazione nazionale dei giudici di pace (ANGdP), l'Unione nazionale italiani magistrati onorari (UNIMO) e la Federazione magistrati onorari di tribunale (FederMOT), aderendo alle prospettazioni dell'ordinanza di rimessione e richiamando, a supporto delle stesse, le precisazioni compiute, in ordine allo status e alla natura del rapporto di lavoro, dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, 16 luglio 2020, in causa C-658/18, UX, nonché dalla sentenza n. 267 del 2020 di questa Corte in ordine all'assimilabilità, almeno sul piano funzionale, dell'attività dei giudici di pace a quella dei giudici togati.

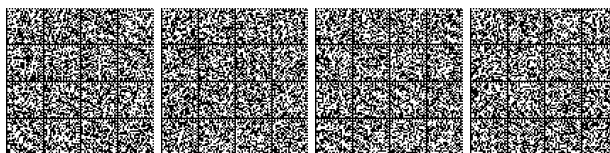
5.- Con decreto presidenziale del 7 dicembre 2021, è stata disposta l'ammissione delle opinioni, quali amici curiae, dell'UNAGIPA, dell'ANGdP, dell'UNIMO e della FederMOT.

6.- Con memoria del 20 dicembre 2021, a fronte dell'ammissione delle predette opinioni, gli intervenienti di cui al punto 4 hanno rinunciato al proprio atto di intervento.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 28 maggio 2020 indicata in epigrafe, il Giudice di pace di Lanciano ha sollevato le seguenti questioni di legittimità costituzionale:

a) della delibera del Consiglio dei Ministri 31 gennaio 2020, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 26 del 10 febbraio 2020, dell'ordinanza del Capo dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630 (Primi interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili), pubblicata in *Gazzetta ufficiale* n. 32 dell'8 febbraio 2020, dell'art. 122 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27 e dell'art. 14, commi 1 e 4, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, nella parte in cui, mediante tali disposizioni, nel periodo dal 1° febbraio 2020 al 31 gennaio 2021, il Governo si sarebbe sostituito alle Regioni e al Ministero della salute nella gestione del servizio sanitario nazionale e al Ministero della giustizia nella gestione dell'attività giudiziaria, "creando", ad avviso del rimettente, una situazione di emergenza sanitaria nazionale di tipo pandemico, con sospensione dell'attività giurisdizionale in sede civile e penale, al di fuori di ogni ambito di competenza costituzionale e istituzionale e degli stessi presupposti fattuali per l'esercizio dei poteri sostitutivi, così violando, secondo quanto prospettato, gli artt. 32, 76, 77, 97, secondo e terzo comma, 101, secondo comma, 102, primo comma, 111, primo e secondo comma, 117, terzo comma, 120 nonché l'art. 117, comma primo, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 «e/o» all'art. 168 del Trattato per il funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, in combinato disposto con l'art. 12, paragrafo 1, lettera a), della decisione n. 1182/2013/UE [recte: 1183/2013/UE] del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e che abroga la decisione n. 2119/98/CE, e con gli artt. 12 e 43 del Regolamento sanitario internazionale (RSI), adottato dalla cinquantottesima Assemblea mondiale della sanità del 23 maggio 2005 ed entrato in vigore il 15 giugno 2007;



b) degli artt. 42, comma 2, 83 e 87 del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, nonché degli artt. 1 e 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35, dell'art. 3 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, e dell'art. 263 del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, nella parte in cui tali disposizioni "paralizzando" la giustizia civile e penale dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021 avrebbero leso i principi del giusto processo e dell'indipendenza del giudice sotto il profilo oggettivo, così violando gli artt. 77, 97, secondo e terzo comma, 101, secondo comma, 104, primo comma, 108, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 47 CDFUE;

c) degli artt. da 1 a 33 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), nella parte in cui tali disposizioni sono estese ai giudici di pace già in servizio alla data di entrata in vigore del decreto; dell'art. 5 della legge 28 aprile 2016, n. 57 (Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace), laddove affida il coordinamento dell'ufficio del Giudice di pace al presidente del Tribunale; dell'art. 11, comma 4-ter, della legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace), nella parte in cui stabilisce che l'importo di euro 72.000 lordi annui costituisca il tetto massimo e non la retribuzione lorda annuale comunque spettante al giudice di pace in servizio alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 116 del 2017; dell'art. 119 del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, nella parte in cui riconosce ai magistrati onorari un contributo economico inadeguato per il periodo di sospensione dell'attività giudiziaria nei mesi di marzo-maggio 2020; dell'art. 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», laddove non estende anche ai Giudici di pace la procedura di stabilizzazione e di superamento del precariato prevista per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni in regime di rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato; degli artt. 42, comma 2, e 83 del d.l. n. 18 del 2020, dell'art. 3 del d.l. n. 28 del 2020, dell'art. 14, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, come convertiti, in combinato disposto, nella parte in cui «hanno paralizzato e paralizzano l'attività giurisdizionale di questo giudice di pace» nel periodo dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021, privandolo di ogni fonte di reddito e ledendo la sua indipendenza e quindi il giusto processo, senza assicurare neanche la tutela previdenziale ed assicurativa in caso di disoccupazione prevista per gli altri lavoratori dipendenti del Ministero della giustizia, in quanto il complesso di tali disposizioni normative sarebbe suscettibile di violare gli artt. 3, 4, primo comma, 36, primo comma, 38, 97, secondo e quarto comma, 101, secondo comma, 104, primo comma, 106, primo e secondo comma, 107, primo comma, 108, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 15, 20, 21, 30, 31, 34 e 47 CDFUE, alle clausole 1, 4 e 5 dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP del 18 marzo 1999, sul lavoro a tempo determinato, recepito dalla direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999, nonché in relazione agli artt. 1, 2, 4, 12, 24 ed E 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.

1.1.- In punto di fatto e di rilevanza, il giudice *a quo* si limita ad indicare che è incardinata dinanzi a sé una causa avente ad oggetto il risarcimento dei danni correlati ad un sinistro stradale, causa nella quale all'udienza del 1° giugno 2020 avrebbero dovuto essere assunte le prove testimoniali.

Ciò posto, l'ordinanza di rimessione ripercorre diffusamente le vicende che hanno dato luogo alla dichiarazione dello stato di emergenza a fronte della pandemia da COVID-19 e all'emanazione di una serie di provvedimenti da parte del Governo che hanno reso impossibile l'esercizio dell'attività giurisdizionale, anche dopo il 12 maggio 2020, negli uffici che, come il Giudice di pace di Lanciano, non dispongono degli strumenti necessari per svolgere le udienze a distanza, con conseguente pregiudizio, in danno delle parti, per la ritardata definizione della controversia.

Nell'ordinanza di rimessione il giudice *a quo* censura, ancora più diffusamente, le norme che disciplinano lo status e l'attività dei giudici di pace nel nostro sistema processuale, ponendo in evidenza l'aggravarsi della situazione della categoria, che riceve un compenso parametrato al numero delle udienze e dei provvedimenti, a fronte della generalizzata sospensione dell'attività giurisdizionale durante l'udienza pandemica.

In conseguenza di ciò, il Giudice di pace di Lanciano assume la violazione da parte delle norme censurate dei (sopra richiamati) numerosi parametri costituzionali, anche in riferimento al diritto dell'Unione europea (pure indicati), precisando di aver proposto - in virtù dei principi espressi sul cosiddetto doppio rinvio dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 269 del 2017 - ricorso alla Corte di giustizia dell'Unione europea, in relazione allo stesso giudizio e rispetto alle medesime questioni.



2.- In via preliminare deve essere dichiarata l'inammissibilità degli interventi dei giudici di pace M. C., M.F. D.G., A.G. P., A. P., R. T., R. O., nonché dell'Unione nazionale giudici di pace (UNAGIPA), dell'Associazione nazionale dei giudici di pace (ANGdP), dell'Unione nazionale italiana magistrati onorari (UNIMO) e della Federazione magistrati onorari di tribunale (FederMOT).

Infatti, l'art. 4, comma 7, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale vigente *ratione temporis* stabilisce che «[n]ei giudizi in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio». Tale disposizione recepisce la costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, ordinanze allegate alle sentenze n. 239 del 2021, n. 158 del 2020, n. 221 del 2019, n. 16 del 2017, n. 82 del 2013, n. 272 del 2012, n. 349 del 2007, n. 279 del 2006 e n. 291 del 2001), secondo cui la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*; in questo ambito, è ammesso l'intervento soltanto di soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura.

Nella specie, è di tutta evidenza che gli intervenienti non vantano alcun interesse qualificato che consenta il loro intervento nel giudizio incidentale davanti a questa Corte, non essendo neppure dedotta una posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale.

La sopravvenuta rinuncia all'intervento da parte di tutti gli intervenienti non fa venir meno la rilevata ragione di inammissibilità dello stesso.

3.- Ancora in via preliminare, si ha che comune a tutte le sollevate questioni di legittimità costituzionale è la circostanza che il giudice rimettente ha proposto, contestualmente all'incidente di legittimità costituzionale, anche rinvio pregiudiziale interpretativo, definito in data 10 dicembre 2020 con ordinanza di manifesta irricevibilità della decima sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Ma, in disparte ogni possibile valutazione sull'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, anche in riferimento ai parametri interposti del diritto dell'Unione europea, contestualmente al rinvio pregiudiziale interpretativo, vi sono ragioni assorbenti di inammissibilità, anche manifesta, di ciascuna delle questioni stesse.

Può, infatti, in generale, prendersi in considerazione per prima una questione, preliminare o di merito, sulla base del criterio della "ragione più liquida", che comporti l'assorbimento di altre questioni (sentenze n. 120 del 2019 e n. 188 del 2018).

4.- Il primo gruppo di questioni sollevate dal Giudice di pace di Lanciano è manifestamente inammissibile.

Innanzitutto, con essa vengono censurate dal giudice rimettente anche disposizioni di rango normativo non primario, ossia la delibera del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei ministri e l'ordinanza del 3 febbraio 2020, n. 630, del Capo dipartimento della Protezione civile. Come noto, ai sensi dell'art. 134 Cost., il sindacato di questa Corte può riguardare esclusivamente leggi e atti aventi forza di legge e non già la normativa di rango non primario.

Per il resto, quanto alle censurate plurime disposizioni con forza di legge, le questioni sono del pari manifestamente inammissibili per difetto di rilevanza.

Il processo pendente innanzi al giudice *a quo* ha infatti ad oggetto la richiesta di risarcimento dei danni derivanti da un sinistro stradale. A fronte di ciò, il giudice rimettente interroga questa Corte sulla possibilità per il legislatore statale e per il Presidente del Consiglio dei ministri di dichiarare lo stato di emergenza sanitaria.

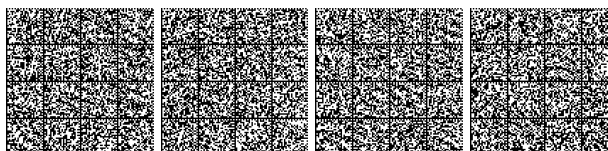
Le questioni sollevate sono, all'evidenza, prive di qualsivoglia collegamento con la decisione della controversia demandata al giudice *a quo*, il quale, peraltro, neppure argomenta in proposito.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, essenziale a conferire rilevanza alla questione prospettata è che il giudice debba effettivamente applicare la disposizione della cui legittimità costituzionale dubita nel procedimento pendente avanti a sé (*ex plurimis*, sentenze n. 202 e n. 15 del 2021, n. 253 del 2019 e n. 20 del 2018), con conseguente manifesta inammissibilità di questioni che attengono a norme che non devono essere applicate nel giudizio *a quo* (sentenza n. 217 del 2019; ordinanza n. 259 del 2016).

5.- Il terzo gruppo di questioni sollevate dal Giudice di pace di Lanciano è manifestamente inammissibile.

Il giudice rimettente censura plurime disposizioni sullo status dei giudici di pace nel nostro ordinamento, anche alla luce della riforma della magistratura onoraria, nonché della disciplina speciale dettata per il superamento del precariato nel lavoro pubblico; disposizioni le quali tutte non hanno collegamento con l'oggetto del giudizio principale, costituito da una pretesa risarcitoria di un danno da circolazione stradale. Né lo stesso giudice rimettente ne indica alcuno.

Le questioni difettano, all'evidenza, di rilevanza e quindi anch'esse vanno dichiarate manifestamente inammissibili.



6.- Il secondo gruppo di questioni sollevate dal Giudice di pace di Lanciano riguarda la legittimità costituzionale della disciplina limitativa dello svolgimento delle udienze, anche nel settore civile, dettata dal legislatore a seguito della diffusione della pandemia da COVID-19, onde contenere i gravi rischi per la salute, a partire dall'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, come convertito.

Le questioni sono rilevanti nella misura in cui l'impossibilità di svolgere le udienze da remoto, stante l'inadeguatezza degli strumenti a disposizione, avrebbe impedito al rimettente di celebrare l'udienza istruttoria già fissata nel giudizio principale per la data del 1° giugno 2020, in quanto la stessa avrebbe dovuto svolgersi "in presenza", con i rischi sanitari a ciò correlati. Di tal che il giudice *a quo*, applicando la censurata disciplina processuale emergenziale, dovrebbe rinviare tale udienza istruttoria.

Tuttavia, la motivazione dell'ordinanza in ordine alla ricostruzione del quadro normativo di riferimento è lacunosa e frammentaria, nonché confusa e contraddittoria, sicché le sollevate questioni di legittimità costituzionale sono comunque inammissibili.

Il Giudice di pace di Lanciano, infatti, non dà adeguatamente conto dell'evoluzione della disciplina dello svolgimento delle udienze civili tra la "prima" e la "seconda" fase dell'emergenza pandemica, limitandosi a riferire in maniera generica, nonostante gli articolati provvedimenti organizzativi del presidente del Tribunale, l'impossibilità di svolgere l'udienza istruttoria nel giudizio principale per la sola ragione della mancanza di appositi strumenti informatici nell'ufficio.

6.1.- Va considerato che, per affrontare sul piano giudiziario l'emergenza epidemiologica da COVID-19, il Governo, con i citati decreti-legge, ha, in un primo momento, disposto la sospensione dal 9 marzo e fino all'11 maggio 2020 di udienze, attività e termini processuali (la cosiddetta prima fase); cessato il periodo di sospensione generalizzata, è stato attribuito ai dirigenti degli uffici giudiziari il compito di adottare misure organizzative ritenute necessarie in considerazione delle emergenze epidemiologiche certificate nel territorio di riferimento (la cosiddetta seconda fase).

La disciplina degli istituti processuali speciali che hanno trovato applicazione durante le prime due fasi, sia nei giudizi civili, sia in quelli penali, è stata dettata dal censurato art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, poi modificato dal d.l. n. 28 del 2020, come convertito.

Durante la cosiddetta prima fase, la più importante misura adottata dal legislatore per evitare la presenza di più persone nello stesso luogo fisico è stata il rinvio generalizzato - salvo per alcune controversie individuate nel comma 3 - delle udienze, dapprima nel periodo dal 9 marzo al 15 aprile 2020 (art. 83, comma 1, del d.l. n. 18 del 2020) e, quindi, sino all'11 maggio 2020 (ex art. 36, comma 1, del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, recante «Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali», convertito, con modificazioni, dalla legge 5 giugno 2020, n. 40).

Per il periodo successivo - che è quello in cui è stata pronunciata l'ordinanza di rimessione - ricompreso tra le date dell'11 maggio e del 30 giugno 2020, è stato invece affidato ai capi degli uffici giudiziari il compito di adottare una serie di misure organizzative, anche relative alla trattazione degli affari giudiziari, ritenute più idonee ad affrontare i rischi derivanti dal contagio epidemiologico in atto. In particolare, le misure organizzative che potevano essere assunte per la celebrazione delle udienze consentivano differenti e variegate possibilità: la celebrazione delle udienze a porte chiuse; la trattazione da remoto delle udienze civili, quando non fosse richiesta la presenza di soggetti diversi dai difensori, dalle parti e dagli ausiliari del giudice; il rinvio a data successiva al 30 giugno 2020 delle udienze dei procedimenti civili e penali, con esclusione di quelle relative ai procedimenti di cui al comma 3 dell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020; la celebrazione delle udienze che non richiedevano la presenza di soggetti diversi dai difensori delle parti, mediante scambio documentale e deposito del provvedimento fuori udienza (cosiddetta udienza cartolare).

6.2.- In tale contesto normativo, rispetto a un'udienza istruttoria, come quella che avrebbe dovuto svolgersi il 1° giugno 2020 nel giudizio *a quo*, il Giudice di pace di Lanciano ha finito per focalizzare le proprie argomentazioni sulla impossibilità di svolgere udienze da remoto in mancanza di adeguati strumenti telematici nel proprio ufficio, senza tener conto del più articolato quadro normativo della disciplina emergenziale del processo civile e delle possibili opzioni.

Il rimettente, in definitiva, si limita ad assumere la necessità di rinviare l'udienza istruttoria per i rischi alla salute che ne sarebbero conseguiti ove fosse stata celebrata "in presenza", senza dare atto né della mancanza di misure organizzative adeguate ad evitare il concretarsi di tali rischi, né - soprattutto - chiarire per quale motivo una causa per il risarcimento dei danni derivanti da un sinistro stradale, avente un valore rientrante nella competenza del giudice di pace, non avrebbe potuto essere rinviata a una data successiva, pur non rientrando evidentemente la stessa nell'ambito delle controversie in senso lato "urgenti", indicate dal predetto art. 83, comma 3, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito.

La carente e contraddittoria descrizione del quadro normativo di riferimento determina l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 114 del 2021; ordinanze n. 40 del 2020, n. 59 del 2019, n. 136 del 2018, n. 88 del 2017 e n. 92 del 2015).



PER QUESTI MOTIVI

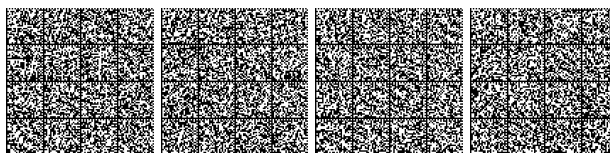
## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili gli interventi dei giudici di pace M. C., M.F. D.G., A.G. P., A. P., R. T., R. O., nonché dell'Unione nazionale giudici di pace (UNAGIPA), dell'Associazione nazionale dei giudici di pace (ANGdP), dell'Unione nazionale italiana magistrati onorari (UNIMO) e della Federazione magistrati onorari di tribunale (FederMOT);

2) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale della delibera del Consiglio dei Ministri 31 gennaio 2020 (Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili), pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 26 del 10 febbraio 2020, e dell'ordinanza del Capo dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630 (Primi interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili), pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 32 dell'8 febbraio 2020, nonché dell'art. 122 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, e dell'art. 14, commi 1 e 4, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, sollevata, in riferimento agli artt. 32, 76, 77, 97, secondo e terzo comma, 101, secondo comma, 102, primo comma, 111, primo e secondo comma, 117, terzo comma, 120 nonché all'art. 117, primo comma, della Costituzione - quest'ultimo in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, «e/o» all'art. 168 del Trattato per il funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, in combinato disposto con l'art. 12, paragrafo 1, lettera a), della decisione 1183/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013 relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e che abroga la decisione n. 2119/98/CE, e con gli artt. 12 e 43 del Regolamento sanitario internazionale, adottato dalla cinquantottesima Assemblea mondiale della sanità del 23 maggio 2005 ed entrato in vigore il 15 giugno 2007 - dal Giudice di pace di Lanciano con l'ordinanza in epigrafe;

3) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. da 1 a 33 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), dell'art. 5 della legge 28 aprile 2016, n. 57 (Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace), dell'art. 11, comma 4-ter, della legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace), dell'art. 119 del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, dell'art. 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»; degli artt. 42, comma 2, e 83 del d.l. n. 18 del 2020, dell'art. 3 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), dell'art. 14, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, come convertiti, sollevate, con riferimento agli artt. 3, 4, primo comma, 36, primo comma, 38, 97, secondo e quarto comma, 101, secondo comma, 104, primo comma, 106, primo e secondo comma, 107, primo comma, 108, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost. - quest'ultimo in relazione agli artt. 15, 20, 21, 30, 31, 34 e 47 CDFUE, alle clausole 1, 4 e 5 dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP del 18 marzo 1999, sul lavoro a tempo determinato, recepito dalla direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999, nonché in relazione agli artt. 1, 2, 4, 12, 24 ed E 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 - dal Giudice di pace di Lanciano, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 42, comma 2, 83 e 87 del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, nonché degli artt. 1 e 4 del d.l. 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35, dell'art. 3 del d.l. n. 28 del 2020, come convertito, e dell'art. 263 del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, sollevate, con riferimento



agli artt. 77, 97, secondo e terzo comma, 101, secondo comma, 104, primo comma, 108, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 47 CDFUE, dal Giudice di pace di Lanciano con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 3 febbraio 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_220031

N. 32

*Ordinanza 26 gennaio - 8 febbraio 2022*

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Petizione alle Camere - Petizione relativa al procedimento di conversione del d.l. n. 127 del 2021, avente ad oggetto l'obbligo di certificazione verde COVID-19 (c.d. Green Pass) - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dall'avvocato Daniele Gradara, in proprio e come rappresentante dei firmatari della petizione, appartenenti al personale della Polizia di Stato, nei confronti di entrambe le Camere, del Presidente del Consiglio dei ministri, del Consiglio dei ministri e del Presidente della Repubblica - Lamentata violazione delle libertà fondamentali della persona, come riconosciute anche a livello europeo, dei principi fondamentali della Costituzione, del principio lavoristico e della libertà di ricerca scientifica nonché delle prerogative parlamentari e dei presupposti della decretazione d'urgenza - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare che non spettava: alla Camera, al Senato, alle loro Commissioni e ai rispettivi presidenti, non esaminare la suddetta petizione; al Consiglio dei ministri e al Presidente del Consiglio dei ministri porre la questione di fiducia sulla legge di conversione del citato decreto-legge; al Presidente della Repubblica emanarlo e promulgare la legge di conversione - Richiesta alla Corte costituzionale di sollevare dinanzi a sé la questione di legittimità costituzionale del decreto-legge suddetto e della relativa legge di conversione - Inammissibilità del ricorso.**

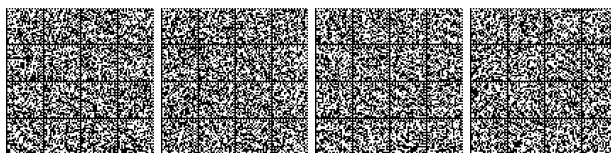
- Petizione presentata il 18 ottobre 2021 alla Camera dei deputati (n. 839) e al Senato della Repubblica (n. 939), relativa al procedimento di conversione del decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127, convertito, con modificazioni, nella legge 19 novembre 2021, n. 165.
- Costituzione, artt. 1, 2, 3, 4, 9, 10, 11, 13, 16, 17, 21, 32, 35, 36, 50, 67, 70, 71, 72, e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 3, 13, 21 e 52; regolamento (UE) n. 2021/953; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giuliano AMATO;

*Giudici :* 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 per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito dell'omesso esame da parte della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica della petizione ex art. 50 della Costituzione, presentata alle Camere il 18 ottobre 2021 dall'avv. prof. Daniele Granara, in proprio e nella qualità di procuratore e difensore dei 101 sottoscrittori, cittadini italiani, appartenenti al personale della Polizia di Stato, e avente ad oggetto la conversione del decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127 (Misure urgenti per assicurare lo svolgimento in sicurezza del lavoro pubblico e privato mediante l'estensione dell'ambito applicativo della certificazione verde COVID-19 e il rafforzamento del sistema di screening), promosso da Daniele Granara, in proprio e in qualità di rappresentante dei firmatari della petizione, con ricorso depositato in cancelleria il 1° dicembre 2021 e iscritto al n. 9 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2021, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 26 gennaio 2022 il Giudice relatore Francesco Viganò;  
deliberato nella camera di consiglio del 26 gennaio 2022.

Ritenuto che, con ricorso depositato in cancelleria il 1° dicembre 2021 (reg. confl. poteri n. 9 del 2021), l'avvocato Daniele Granara, in proprio e in qualità di procuratore e difensore di 101 cittadini italiani appartenenti al personale della Polizia di Stato, firmatari della petizione ex art. 50 della Costituzione, presentata il 18 ottobre 2021, rispettivamente alla Camera dei deputati (n. 839) - assegnata alla XII Commissione permanente (Affari sociali) - e al Senato della Repubblica (n. 939) - assegnata alla I Commissione permanente (Affari costituzionali) - e relativa al procedimento di conversione del decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127 (Misure urgenti per assicurare lo svolgimento in sicurezza del lavoro pubblico e privato mediante l'estensione dell'ambito applicativo della certificazione verde COVID-19 e il rafforzamento del sistema di screening), convertito, con modificazioni, nella legge 19 novembre 2021, n. 165, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati; della I Commissione permanente (Affari costituzionali) e della XII Commissione permanente (Affari sociali) della Camera dei deputati; del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati; del Senato della Repubblica; della I Commissione permanente (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica; della Commissione parlamentare questioni regionali; del Consiglio dei ministri; del Presidente del Consiglio dei ministri; del Presidente della Repubblica, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4, 9, 10, 11, 13, 16, 17, 21, 32, 35, 36, 50, 67, 70, 71, 72 - in relazione all'art. 109 del regolamento della Camera dei deputati 18 febbraio 1971 e s.m.i. e agli artt. 140 e 141 del regolamento del Senato della Repubblica 17 febbraio 1971 e s.m.i., 77 e 117, primo comma, Cost. quest'ultimo in relazione agli artt. 3, 13, 21 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), al regolamento (UE) n. 953/2021, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2021, «su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19» e all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU);

che la petizione all'origine del conflitto, sottoscritta da 101 cittadini italiani appartenenti al personale della Polizia di Stato, aveva ad oggetto la conversione in legge del d.l. n. 127 del 2021, che ha esteso l'obbligo della certificazione verde COVID-19 - cosiddetto green pass - per accedere ai luoghi di lavoro nelle pubbliche amministrazioni e, tra gli altri, a quelli ove i firmatari prestano il loro servizio;

che i firmatari della petizione sostenevano, in particolare, «la comune necessità di non sottoporsi alla certificazione verde Covid-19 - cd. Green Pass - per accedere ai luoghi di lavoro», chiedendo alle Camere di denegare la conversione in legge del citato decreto-legge, in quanto in contrasto con le disposizioni costituzionali e del diritto europeo richiamate anche nell'odierno ricorso e, in subordine, di apportare modifiche alla disciplina introdotta dal medesimo decreto-legge in modo che siano rispettati il diritto fondamentale alla salute, la libertà di cura e il diritto di autodeterminazione dei dipendenti pubblici, e segnatamente del personale della Polizia di Stato;

che i ricorrenti espongono che l'iter di conversione in legge del d.l. n. 127 del 2021 ha preso avvio in Senato (A.S. 2394), ove la discussione in Assemblea è iniziata il 9 novembre 2021 e si è conclusa il giorno successivo con la votazione della questione di fiducia posta dal Governo, ed è quindi proseguito alla Camera dei deputati (A.C. 3363), dove - a seguito dell'esame in Commissione tra l'11 e il 16 novembre 2021 - è stato approvato definitivamente il 17 novembre 2021, all'esito dell'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo, senza che sia stata presa in alcun modo in considerazione la loro petizione;





che i ricorrenti sollevano conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, delle Commissioni parlamentari assegnatarie della petizione, dei loro rispettivi presidenti, nonché del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati e della Commissione parlamentare questioni regionali, in quanto la petizione non sarebbe da essi stata adeguatamente esaminata;

che il conflitto è altresì promosso nei confronti del Consiglio dei ministri e del Presidente del Consiglio dei ministri, ai quali non sarebbe spettato porre la questione di fiducia sulla legge di conversione del d.l. n. 127 del 2021, in ragione del mancato recepimento da parte di quest'ultima legge delle istanze sollevate con la petizione, nonché del Presidente della Repubblica, a cui non sarebbe spettato emanare il d.l. n. 127 del 2021 e promulgare la legge di conversione dello stesso;

che, in riferimento alla legittimazione dei proponenti, sarebbe evidente l'eadem *ratio* della petizione e del *referendum* abrogativo, riguardo a cui questa Corte ha affermato la sussistenza dei requisiti di ordine soggettivo e oggettivo per sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in capo al Comitato promotore (è richiamata la sentenza n. 69 del 1978);

che, infatti, il diritto di petizione sarebbe un diritto funzionalizzato alla partecipazione del cittadino alla formazione della volontà statale e, quindi, all'esercizio di un'attribuzione costituzionale;

che, in ragione della funzione della petizione quale forma di controllo diretto del popolo sovrano sull'operato dei propri rappresentanti, la qualificazione dei sottoscrittori come potere riconducibile allo Stato-comunità potrebbe altresì ricollegarsi, per analogia, al potere di iniziativa legislativa ed emendativo del singolo parlamentare, legittimato a presentare conflitto di attribuzione nei confronti della Camera di appartenenza;

che ulteriore analogia si rinverrebbe tra il diritto di petizione e il potere di iniziativa attribuito a ciascun membro delle Camere dall'art. 71, primo comma, Cost., prerogativa che questa Corte ha già ritenuto - proprio quanto al profilo soggettivo del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato - «divers[a] e distint[a] da quelle di cui dispone in quanto componente dell'assemblea, che gli [spetta] come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato» (è citata l'ordinanza n. 17 del 2019, a sua volta richiamata dall'ordinanza n. 186 del 2021);

che, nel caso di specie, i firmatari della petizione sarebbero mossi dalle «“comuni necessita”» che l'art. 50 Cost. esige», in quanto l'onere del green pass inciderebbe sull'esercizio delle loro libertà fondamentali e si porrebbe in contrasto con le disposizioni costituzionali che le garantiscono (artt. 13, 16, 17, 21, 32, 35 e 36 Cost.) e, prima ancora, con i principi fondamentali della Costituzione (artt. 1, 2, 3, 4, 10 e 11 Cost.), nonché con gli artt. 3 e 21 CDFUE e con il regolamento n. 953/2021/UE;

che, pertanto, le Camere avrebbero avuto l'obbligo di esaminare la petizione e di pronunciarsi su di essa, al punto da legittimare, in difetto, i cittadini medesimi alla proposizione di un conflitto di attribuzione innanzi a questa Corte;

che l'omesso esame della petizione, dunque, determinerebbe una violazione, oltre che dei parametri costituzionali poc'anzi evocati, anche degli artt. 67, 70, 71 e 72 Cost., ledendo nello specifico gli artt. 140 e 141 regol. Senato e l'art. 109 regol. Camera, che imporrebbero l'esame delle petizioni attinenti ai progetti di legge in abbinamento ai medesimi progetti, richiedendo, allo stesso modo degli emendamenti presentati dai parlamentari, non solo tale esame, ma anche una pronuncia delle Camere sul punto, cosa non avvenuta nel caso di specie;

che secondo i ricorrenti, al fine di decidere sul conflitto di attribuzione, questa Corte dovrebbe sollevare innanzi a sé questione di legittimità costituzionale (è richiamata l'ordinanza n. 22 del 1960) dell'art. 1, comma 6, del d.l. n. 127 del 2021 e della legge di conversione medio tempore approvata, di cui sarebbe evidente la contrarietà al diritto europeo, agli obblighi internazionali e a plurime disposizioni costituzionali;

che, infatti, il d.l. n. 127 del 2021, come convertito, nel richiedere il possesso della certificazione verde per coloro che accedono ai luoghi di lavoro del personale della Polizia di Stato, imporrebbe surrettiziamente un obbligo vaccinale di cui non sussisterebbero i presupposti, in quanto di detti vaccini non sarebbero garantite né la sicurezza, né l'efficacia, essendo la comunità scientifica unanime nel ritenere insufficiente la sperimentazione eseguita;

che la scarsa sicurezza dei vaccini sarebbe confermata dalla pretesa di condizionare la somministrazione del vaccino al rilascio di una totale esenzione da responsabilità per danni che dal vaccino stesso dovessero derivare, nonché dalla conseguente mancata previsione di un indennizzo, ritenuto invece dalla giurisprudenza costituzionale condizione essenziale e imprescindibile per l'imposizione di un obbligo vaccinale e, in generale, di un trattamento sanitario obbligatorio (sono richiamate le sentenze n. 118 del 2020, n. 107 del 2012 e n. 307 del 1990);

che ulteriore riprova si trarrebbe dalle determinazioni dell'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) richiamate nel ricorso, dalla risoluzione del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 2021, n. 2361, recante «Considerazioni sulla distribuzione e somministrazione dei vaccini contro il COVID-19») e dal regolamento n. 953/2021/UE;



che da ciò risulterebbe la concorrente violazione degli artt. 1, 2, 3, 4, 9, 13, 21, 32, 35, 36, 70, 72 e 77 Cost. nonché degli artt. 3, 13, 21 e 52 CDFUE, dell'art. 8 CEDU e del regolamento n. 953/2021/UE;

che l'art. 1 Cost. sarebbe violato in quanto la previsione dell'impossibilità di accesso ai luoghi di lavoro troverebbe «il suo deleterio precedente solo nell'epoca autoritaria e totalitaria che ha preceduto la Liberazione e la susseguente Costituzione repubblicana di un'Italia libera e democratica fondata sul lavoro»;

che gli artt. 2 e 32 Cost. sarebbero violati in quanto un ordinamento, che possa definirsi democratico, non potrebbe imporre un trattamento sanitario di cui siano incerte - se non addirittura ignote - le conseguenze sulla persona che vi si sottopone, posto che ai sensi dell'art. 32 Cost. un trattamento sanitario potrebbe divenire obbligatorio con una disposizione di rango legislativo solo se di tale trattamento siano garantite sicurezza ed efficacia, poiché la tutela della collettività non potrebbe mai imporre il sacrificio del singolo, esponendolo a danni o a pericoli, salvo che il sacrificio medesimo non sia assunto dal singolo con il di lui consenso (e' richiamata la sentenza di questa Corte n. 118 del 1996);

che parimenti risulterebbe violato l'art. 32 Cost. in combinato disposto con l'art. 13 Cost., da cui sarebbe ricavabile il principio di autodeterminazione, che impone l'acquisizione di un consenso informato rispetto a un trattamento sanitario, mentre quello alla somministrazione del vaccino non sarebbe né un consenso, essendo «estorto» con la minaccia del mancato accesso al luogo di lavoro e della sospensione senza retribuzione, né informato, in quanto non sarebbero note le controindicazioni che potrebbero derivare dalla somministrazione dei vaccini;

che sarebbero altresì lesi i principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità, con conseguente violazione degli artt. 2, 3 e 32 Cost., dal momento che l'obbligatorietà del green pass non sarebbe idonea al raggiungimento del fine di tutela della salute pubblica e sarebbe in ogni caso sproporzionata, importando un eccessivo sacrificio ai contrastanti interessi meritevoli di tutela (diritto alla salute e all'autodeterminazione), tenuto tra l'altro conto che l'AIFA e la Commissione europea avrebbero ufficialmente dichiarato, in plurime occasioni e sedi istituzionali, di non sapere se la somministrazione del vaccino elimini o meno la contagiosità del soggetto vaccinato;

che l'art. 9 Cost. sarebbe violato in quanto «la Repubblica, propugnando (financo obbligandone l'impiego) alcuni trattamenti sanitari, non promuove la ricerca scientifica con riferimento ad altre plausibili e possibili soluzioni, precludendone il progresso»;

che sarebbe altresì conculcata la libertà di scienza, e dunque la libertà di manifestazione del pensiero, garantita come inviolabile dall'art. 21 Cost.;

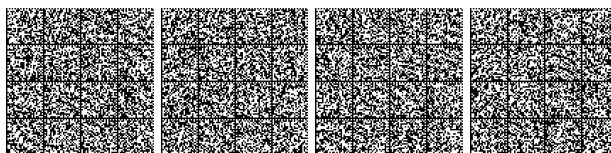
che il surrettizio obbligo vaccinale, rendendo impossibile o eccessivamente oneroso l'accesso al luogo di servizio, confliggerebbe con la tutela del principio lavoristico, valore fondante della Costituzione repubblicana, con conseguente violazione dell'art. 4 Cost., nonché con il diritto a un trattamento economico proporzionato alla quantità e qualità del lavoro svolto e in ogni caso sufficiente ad assicurare a tutti i lavoratori e alle loro famiglie le risorse necessarie per un'esistenza libera e dignitosa, in contrasto con gli artt. 35 e 36 Cost.;

che violati sarebbero altresì gli artt. 3, 21 e 52 CDFUE, il regolamento n. 953/2021/UE e l'art. 8 CEDU, poiché il d.l. n. 127 del 2021, come convertito, introdurrebbe una discriminazione delle persone non vaccinate per scelta, mentre l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (con la citata risoluzione n. 2361 del 2021) e il regolamento n. 953/2021/UE avrebbero chiarito che il possesso di un certificato di vaccinazione non potrebbe costituire una condizione preliminare per l'esercizio del diritto di libera circolazione o per l'utilizzo di servizi di trasporto;

che l'obbligo di green pass contrasterebbe ancora con l'art. 3 CDFUE, secondo cui ogni individuo ha diritto alla propria integrità fisica e psichica, nel rispetto del consenso libero e informato della persona interessata nelle pratiche mediche; diritto al quale il d.l. n. 127 del 2021, come convertito, apporterebbe limitazioni non necessarie e che non risponderebbero effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione europea o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà, come invece esige l'art. 52 CDFUE;

che, poiché quest'ultimo rinvia anche alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, potrebbe apprezzarsi altresì una violazione dell'art. 8 CEDU, disposizione che secondo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo verrebbe in gioco in relazione alle ipotesi di obbligo vaccinale (è richiamata Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 8 aprile 2021, Vavricka e altri contro Repubblica Ceca) e la cui eventuale violazione andrebbe apprezzata alla luce della sussistenza o meno della necessità di controllare la diffusione di malattie infettive o di considerazioni di salute pubblica, senza mai poter sconvolgere l'equilibrio tra salute della collettività e salute del singolo, che non dovrebbe subire conseguenze pregiudizievoli, irreversibili o comunque di grave entità (è richiamata Corte europea dei diritti dell'uomo, prima sezione, sentenza 24 settembre 2012, Solomakhin contro Ucraina, in punto di requisiti della legittimità dell'interferenza);

che l'obbligo del green pass sarebbe inoltre lesivo del patrimonio costituzionale comune degli Stati membri dell'Unione europea, in riferimento al principio personalista, al principio democratico, alla separazione dei poteri e al sistema di giustizia costituzionale;



che sarebbe infine violato l'art. 77 Cost., richiamato in combinato disposto con gli artt. 70 e 72 Cost., con l'art. 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), con gli artt. 23, 24, 73, 81, 85-bis, 92, 96-bis e 119 regol. Camera e con gli artt. 35, 36, 37, 78 e 120 regol. Senato, nella parte in cui disciplinano il procedimento di conversione dei decreti-legge;

che, in particolare, un decreto-legge che disponga la sua efficacia dopo quasi un mese dalla sua entrata in vigore - il d.l. n. 127 del 2021 è stato emanato e pubblicato il 21 settembre 2021 ed è entrato in vigore il giorno successivo, mentre l'obbligo di certificazione verde per i dipendenti pubblici previsto dall'art. 1 ha acquistato efficacia solo il 15 ottobre 2021 e, per quanto ivi previsto, fino al 31 dicembre 2021 - sarebbe vistosamente privo dei presupposti costituzionali di necessità ed urgenza, prescritti dall'art. 77 Cost.;

che la violazione di quest'ultima disposizione costituzionale si evincerebbe anche dall'utilizzo, nel preambolo del d.l. n. 127 del 2021, di mere clausole di stile inidonee a giustificare l'incisione su diritti fondamentali dei dipendenti pubblici (è richiamata la sentenza n. 171 del 2007), senza che la mera conversione del decreto-legge possa di per sé sanare i vizi di quest'ultimo (sono richiamate ancora la sentenza n. 171 del 2007, nonché la sentenza n. 22 del 2012);

che, in conclusione, il ricorrente chiede a questa Corte di accertare il diritto di presentare la citata petizione innanzi alle Camere, nonché di accertare e dichiarare che non spettava: alla Camera dei deputati, al Senato della Repubblica, alle Commissioni permanenti I e XII della Camera dei deputati e I del Senato della Repubblica, e ai loro rispettivi presidenti, nonché al Comitato per la legislazione della Camera dei deputati e alla Commissione parlamentare questioni regionali non esaminare la suddetta petizione; al Consiglio dei ministri e al Presidente del Consiglio dei ministri, porre la questione di fiducia sulla legge di conversione del d.l. n. 127 del 2021; al Presidente della Repubblica emanare il d.l. n. 127 del 2021 e promulgare la legge di conversione dello stesso;

che, per effetto, la parte ricorrente, previa disposizione di idonee misure cautelari ex art. 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), chiede di annullare: il d.l. n. 127 del 2021 e la legge di conversione n. 165 del 2021; i pareri non ostativi e/o favorevoli resi dalle Commissioni permanenti e dalla Commissione parlamentare questioni regionali in sede istruttoria, nonché dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati; l'atto di approvazione del Senato della Repubblica del 10 novembre 2021; l'atto di approvazione della Camera dei deputati del 17 novembre 2021; ogni altro atto, provvedimento o determinazione dei poteri dello Stato intimati in relazione alla petizione presentata.

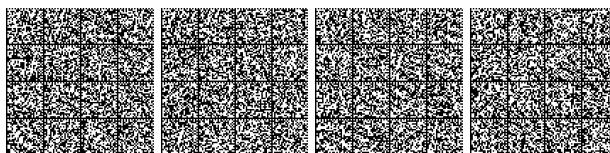
Considerato che, in questa fase del giudizio sui conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, ai sensi dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), questa Corte è chiamata a verificare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, con sommaria deliberazione limitata alla sola ammissibilità, la sussistenza della materia del conflitto, ossia che il ricorso sia stato effettivamente promosso da organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà dei poteri cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali;

che il ricorso odierno deve essere ritenuto inammissibile, per le medesime ragioni esposte nella recente ordinanza n. 254 del 2021, avente ad oggetto un ricorso per conflitto di attribuzione promosso dallo stesso avvocato Daniele Granara, in proprio e in qualità di rappresentante di 27.252 cittadini italiani firmatari di un'analogha petizione presentata alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, nella quale si dolevano del procedimento di conversione di altro decreto-legge recante misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19;

che nella menzionata ordinanza questa Corte ha qualificato il diritto di petizione quale «diritto individuale, sebbene esercitabile collettivamente, regolato nella Parte I della Costituzione tra i rapporti politici, e non quale attribuzione costituzionale», mentre «le attribuzioni suscettibili di generare un conflitto, invece, non possono che essere quelle previste nella Parte II della Costituzione, dedicata all'ordinamento della Repubblica»;

che anche il presente conflitto è pertanto privo tanto del requisito soggettivo quanto di quello oggettivo, risultando in realtà promosso al solo scopo di portare impropriamente all'attenzione di questa Corte gli asseriti vizi di legittimità costituzionale del decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127 (Misure urgenti per assicurare lo svolgimento in sicurezza del lavoro pubblico e privato mediante l'estensione dell'ambito applicativo della certificazione verde COVID-19 e il rafforzamento del sistema di screening), convertito, con modificazioni, nella legge 19 novembre 2021, n. 165 e della relativa legge di conversione;

che deve altresì ribadirsi che «la presentazione di una petizione, a differenza di quanto preteso dal ricorrente, non determina un obbligo per le Camere di deliberare sulla stessa, né tantomeno di recepirne i contenuti, bensì un mero dovere di acquisirne il testo e assegnarlo alle commissioni competenti» (ordinanza n. 254 del 2021): ciò che peraltro nel caso di specie risulta puntualmente avvenuto, dal momento che in Senato la petizione risulta ricevuta, numerata con il n. 939, assegnata alla I Commissione permanente (Affari costituzionali) il 19 ottobre 2021, annunciata nella seduta n. 368 dell'Assemblea del medesimo giorno, mentre alla Camera essa risulta ricevuta, numerata con il n. 839 e assegnata il 19 ottobre 2021 alla XII Commissione permanente (Affari sociali);



che la mancanza dei requisiti di ammissibilità del conflitto preclude l'esame della richiesta di autorimessione delle questioni di legittimità costituzionale del d.l. n. 127 del 2021, come convertito, comunque manifestamente irrilevanti per la carenza del necessario nesso di pregiudizialità tra la risoluzione della questione medesima e la definizione del giudizio (si vedano la sentenza n. 313 del 2013 e l'ordinanza n. 101 del 2000, entrambe richiamate dall'ordinanza n. 254 del 2021);

che resta assorbita l'istanza di sospensione cautelare (ordinanza n. 254 del 2021 e precedenti ivi richiamati).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 gennaio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'8 febbraio 2022.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_220032



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 3

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 gennaio 2022*  
(della Regione Toscana)

**Porti e aeroporti - Disposizioni urgenti in materia di investimenti e di sicurezza nel settore del trasporto marittimo - Modifiche all'art. 5 della legge n. 84 del 1994, recante il riordino della legislazione in materia portuale - Atti di pianificazione per i porti di interesse nazionale - Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) - Piano regolatore portuale (PRP) - Procedura di approvazione - Disciplina transitoria degli interventi nel caso dei porti in cui siano in vigore PRP approvati antecedentemente alla nuova legge - Modalità di adeguamento da parte delle Regioni del piano territoriale paesistico regionale - Adeguamenti tecnico-funzionali del piano regolatore portuale - Termine per le Regioni di adeguamento dei propri ordinamenti.**

– Legge 9 novembre 2021, n. 156 [*recte*: Decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 (Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agencia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 2021, n. 156], art. 4, commi 1-*septies*, lettere *a)*, *b)* ed *e)*, e 1-*novies*.

Ricorso della Regione Toscana (partita IVA 01386030488), in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, dott. Eugenio Giani, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 1381 del 20 dicembre 2021, rappresentato e difeso, come da mandato in calce al presente atto, dall'avv. Lucia Bora (codice fiscale n. BROL-CU57M59B157V – PEC: lucia.bora@postacert.toscana.it) dell'Avvocatura regionale, ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Marcello Cecchetti (codice fiscale CCCMCL65E02H501Q) in Roma, piazza Barberini n. 12 (fax 06/4871847; PEC: marcello.cecchetti@firenze.pecavvocati.it);

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4 comma 1-*septies*, lettera *a)*, lettera *b)*, lettera *e)*, e dello stesso art. 4 comma 1-*novies* della legge 9 novembre 2021, n. 156, di conversione del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, recante «Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agencia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali», per violazione dell'art. 77 secondo comma della Costituzione, degli articoli 9, 117 terzo e quarto comma, 118 primo e secondo comma della Costituzione, nonché per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.

In data 9 novembre 2021 è stata pubblicata, nella *Gazzetta Ufficiale* n. 267, la legge n. 156 del 2021, di conversione del decreto-legge n. 121 del 2021.

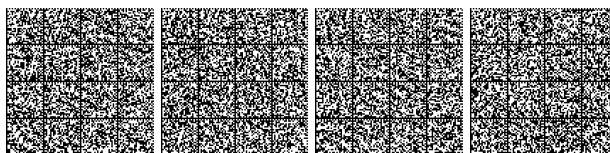
Il presente ricorso ha ad oggetto l'art. 4, recante «Disposizioni in materia di investimenti e di sicurezza nel settore del trasporto» e, precisamente, i commi 1-*septies* e 1-*novies* del medesimo.

La normativa impugnata determina una revisione radicale dell'art. 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, ovvero delle disposizioni concernenti la pianificazione nei porti di interesse nazionale, prevedendo un obbligo di adeguamento da parte delle Regioni.

È utile una breve ricostruzione del quadro normativo, rilevante in materia.

Un'organica disciplina dell'ordinamento e delle attività portuali è stata introdotta dalla legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), la quale ha anche previsto, in quanto incompatibili con le proprie disposizioni, l'abrogazione delle pregresse norme del regio decreto n. 3095 del 1885.

La citata legge n. 84/1994 ha operato, tra l'altro, all'art. 4, una riclassificazione dei porti, distinguendoli in due categorie: la prima (categoria I), comprendente porti o specifiche aree portuali, finalizzati alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato; la seconda, porti o specifiche aree portuali di rilevanza economica internazionale (categoria II, classe I), di rilevanza economica nazionale (categoria II, classe II), e, infine, di rilevanza economica regionale e inter-regionale (categoria II, classe III).



Tale legge riconosce un significativo ruolo alle Regioni per quanto riguarda l'attività di elaborazione degli atti di pianificazione per i porti di interesse nazionale e, proprio in virtù delle competenze riconosciute alle Regioni in materia di portualità, è stabilito che il Presidente dell'Autorità portuale sia nominato con decreto ministeriale previa intesa con la Regione interessata (art. 8, primo comma legge n. 84/1994). A tale proposito, la Corte costituzionale ha rilevato che «la scelta, operata dal legislatore statale nel 1994, di coinvolgere la Regione nel procedimento di nomina del Presidente costituisce riconoscimento del ruolo del porto nell'economia regionale (enfasi aggiunta) e, prima ancora, locale (...)» e che tale «previsione in tema di potere di nomina si coordina con l'insieme della legge contribuendo, quale sua organica articolazione, all'equilibrio che essa realizza tra istanze centrali, regionali e locali» (sentenza n. 378/2005).

Proseguendo nella ricostruzione del quadro normativo rilevante, un ulteriore e ampio trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni, in materia di concessioni di beni del demanio marittimo, anche qualora siano collocati in ambito portuale nazionale, si è avuto con l'art. 105 del decreto legislativo n. 112 del 1998. Quindi, in attuazione dell'art. 8, comma 1, lettera *f*) della legge 7 agosto 2015, n. 124, è stato emanato il decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169 (poi integrato con il decreto legislativo n. 232/2017) recante la riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84.

Per quanto qui interessa, la novella del 2016 ha previsto la riorganizzazione delle Autorità portuali, sostituite dalle nuove Autorità di sistema portuale (art. 6 della legge n. 84 del 1994), con sede presso i porti appartenenti alle prime due classi della categoria II, ossia i porti, o le specifiche aree portuali — che hanno funzioni commerciale e logistica, industriale e petrolifera, di servizio passeggeri, ivi compresi i crocieristi, peschereccia, turistica e da diporto — di rilevanza economica internazionale e nazionale (art. 4 della legge n. 84 del 1994).

La normativa prevede poi una nuova programmazione degli investimenti portuali e una nuova procedura per i piani regolatori portuali; in ogni caso il ruolo e le attribuzioni regionali erano salvaguardati, in quanto era conferito alla Regione il compito di approvare il documento di programmazione strategica di sistema ed il piano regolatore portuale anche per i porti di interesse nazionale.

Le norme impugnate, invece, cancellano il riconoscimento del ruolo delle Regioni ed il rispetto delle relative competenze costituzionalmente attribuite; pertanto sono illegittime per i seguenti motivi di

#### DIRITTO

1. — *Illegittimità costituzionale dell'art. 4 comma 1-septies lettera a) e lettera b), per violazione degli articoli 117 terzo e quarto comma, 118 primo e secondo comma della Costituzione nonché per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.*

1.a) L'art. 4 comma 1-septies lettera *a*), sostituendo i commi da 1 a 1-sexies dell'art. 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, innanzitutto disciplina il contenuto e la procedura di approvazione del documento di programmazione strategica di sistema (DPSS).

Tra i contenuti, è stabilito che tale DPSS individua gli ambiti portuali, intesi come delimitazione geografica dei singoli porti amministrati dall'Autorità di sistema portuale che comprendono, oltre alla circoscrizione territoriale dell'Autorità di sistema portuale, le ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione della medesima. Dunque il DPSS individua e delimita le aree portuali e retro-portuali e le ulteriori aree, non meglio specificate, soggette alla potestà dell'Autorità di sistema portuale.

Per la procedura di approvazione di tale documento, è previsto che il medesimo è adottato dal Comitato di gestione dell'Autorità di sistema portuale e la Regione è chiamata nella Conferenza dei servizi ad esprimere un parere entro quarantacinque giorni, con la previsione che, decorso tale termine, il parere si intende «non ostativo».

Nel precedente art. 5 della legge n. 84/1994, come modificato dal decreto legislativo n. 169 del 2016 e dal decreto legislativo 13 dicembre 2017, n. 232, tale DPSS era adottato dal Comitato di gestione e approvato nei successivi sessanta giorni dalla Regione, previa intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; ai fini dell'ottenimento di tale intesa, poteva essere convocata una Conferenza dei servizi, ai sensi dell'art. 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241. In caso di dissenso tra le amministrazioni partecipanti alla Conferenza dei servizi, trovavano applicazione le disposizioni di cui all'art. 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241 (con conseguente remissione al Consiglio dei ministri per la decisione finale in caso di dissenso).

La norma impugnata elimina quindi la competenza all'approvazione del documento da parte della Regione, come pure il meccanismo della devoluzione al Consiglio dei ministri per i casi di dissenso e relega il ruolo della Regione nell'ambito di una mera attività consultiva, che ben potrà essere disattesa senza alcuna procedura concertativa o comunque di effettivo coinvolgimento nel processo decisionale.



Questa modificazione è molto rilevante perché il DPSS definisce gli obiettivi di sviluppo del porto, individua gli ambiti portuali; come visto oggi, con la modifica apportata al contenuto del documento, definisce anche le «ulteriori aree» pubbliche e private assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema. Si tratta di contenuti che interferiscono con ambiti importanti di competenza regionale, e precisamente con l'assetto urbanistico delle aree, con la pianificazione territoriale, con lo sviluppo delle attività produttive, con il turismo, commercio, lavoro e sicurezza sui luoghi di lavoro.

1.b) Con riferimento al piano regolatore portuale, il comma 1-ter introdotto dall'impugnato comma 1-septies lettera a) dell'art. 4 della legge in oggetto, stabilisce che nei porti amministrati dalle Autorità di sistema portuale l'ambito e l'assetto delle aree portuali e retro-portuali sono disegnati e specificati nel piano regolatore portuale (PRP) che individua analiticamente anche le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate nonché i beni da espropriare.

Il successivo comma 1-quinquies dispone che la pianificazione delle aree portuali e retro-portuali è di competenza esclusiva dell'Autorità di sistema portuale che vi provvede mediante l'approvazione del PRP.

La successiva lettera b) del medesimo art. 4 comma 1-septies oggetto di impugnativa, definisce la procedura per l'approvazione di tale PRP, stabilendo che il medesimo è adottato dal Comitato di gestione dell'Autorità di sistema portuale, inviato al comune e alla Regione interessati per il parere, da esprimere entro quarantacinque giorni, limitatamente alla coerenza di quanto previsto per le aree portuali e retro-portuali con i contenuti degli strumenti di pianificazione urbanistica vigenti relativi alle aree contigue a quelle portuali e retro-portuali sulle quali le previsioni del PRP potrebbero avere impatto.

Infine il PRP è approvato dal Comitato di gestione dell'Autorità di sistema portuale.

Nel precedente art. 5 della legge n. 84/1994, il PRP era adottato dal Comitato di gestione e approvato dalla Regione entro quaranta giorni decorrenti dalla conclusione della procedura di valutazione ambientale strategica.

Anche con riferimento al piano regolatore portuale, quindi, va sottolineata la decisa eliminazione di un rilevante ruolo regionale.

1.c) Il comma 2-ter introdotto dalla lettera b) del medesimo art. 4 comma 1-septies, stabilisce che il PRP è un piano territoriale di rilevanza statale e rappresenta l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza: anche tale norma è un'assoluta novità del sistema, essendo antecedentemente previsto che «le previsioni del piano regolatore portuale non possono contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti» (art. 5, comma 2-sexies della legge n. 84/1994, introdotto dal decreto legislativo 13 dicembre 2017, n. 232).

1.1.) In sintesi, le sopra richiamate disposizioni compromettono il profilo equilibrato — introdotto, in attuazione della legge delega 7 agosto 2015, n. 124 (art. 8, comma 1 lettera f), con il decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169 e con il successivo decreto legislativo 13 dicembre 2017, n. 232, recante disposizioni integrative e correttive al suddetto decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169 — che, pur rafforzando la componente decisionale della *governance* dei porti nazionali, aveva tuttavia mantenuto il principio della collaborazione e della condivisione tra i diversi livelli istituzionali nella definizione degli obiettivi e delle azioni strategiche di sviluppo delle infrastrutture logistico-portuali.

Come sopra evidenziato, infatti, prima della riforma introdotta dalla legge n. 156/2021 la Regione approvava il documento di pianificazione strategica di sistema (DPSS) ed il piano regolatore portuale (PRP) dei porti nazionali.

Tale competenza attribuita dalla normativa nazionale è stata oggetto di specifica disciplina da parte del legislatore regionale che, all'interno della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65, recante «Norme per il governo del territorio», ha normato i procedimenti per l'approvazione degli atti di programmazione e pianificazione dei porti di interesse nazionale. In particolare, l'art. 44 (come modificato dalla legge regionale 22 novembre 2019, n. 69), prevede:

«Procedimento per l'approvazione del DPSS per i porti di interesse nazionale

1. Ai fini della sottoscrizione dell'intesa tra la Regione e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di cui all'art. 5, comma 1-*quater*, della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), per la definizione del documento di pianificazione strategica del sistema portuale, d'ora in poi definito "DPSS", la Giunta regionale verifica la coerenza con il PIT e con gli altri atti di programmazione e pianificazione regionale.

2. Nel caso in cui, sulla base delle verifiche svolte ai sensi del comma 1, la Giunta regionale rilevi carenze nella documentazione trasmessa, oppure rilevi contrasti con il PIT o con gli atti di pianificazione e programmazione regionale, la Giunta regionale richiede all'Autorità di sistema portuale (AdSP) integrazioni o modifiche del DPSS.

3. Nel caso in cui, sulla base delle verifiche svolte ai sensi del comma 1, la Giunta regionale accerti la completezza della documentazione trasmessa e, altresì, la coerenza con il PIT e con gli atti di pianificazione e programmazione regionale, trasmette il DPSS al Consiglio regionale che approva gli indirizzi ai fini della sottoscrizione dell'intesa di cui all'art. 5, comma 1-*quater*, lettera b), della legge n. 84/1994, da parte del Presidente della Giunta regionale.



4. La Giunta regionale approva il DPSS entro i termini di cui all'art. 5, comma 1-*quater*, lettera b), della legge n. 84/1994 e lo trasmette all'Autorità di sistema portuale e ai comuni interessati.

5. L'avviso di approvazione del DPSS è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Toscana. Il DPSS acquista efficacia a far data dal giorno successivo alla data di pubblicazione del relativo avviso nel Bollettino Ufficiale della Regione Toscana.

6. Ai fini dell'approvazione del DPSS ai sensi dell'art. 5, comma 1-*quinqües*, della legge n. 84/1994 da parte della Regione competente, la Giunta regionale compie gli adempimenti indicati ai commi 1, 2 e 3. Il Consiglio regionale approva gli indirizzi ai fini della sottoscrizione da parte del Presidente della Giunta regionale dell'intesa di cui al medesimo art. 5, comma 1-*quinqües*».

Il successivo art. 44-*bis* (sempre modificato dalla successiva legge regionale n. 69/2019) detta la disciplina per l'approvazione regionale del PRP e delle relative varianti dei porti di interesse nazionale, prevedendo:

«1. Ferma restando la verifica di conformità al PIT effettuata assicurando il coinvolgimento degli organi ministeriali competenti, per l'approvazione del piano regolatore portuale (PRP) e delle relative varianti di cui all'art. 5 della legge n. 84/1994, si procede mediante accordo di pianificazione ai sensi degli articoli 42 e 43, a cui partecipano la Regione, l'Autorità di sistema portuale, le province e i comuni territorialmente interessati. Costituiscono oggetto dell'accordo anche le eventuali varianti del piano territoriale di coordinamento, del piano strutturale e del piano operativo. Qualora il PIT o il PTC non siano interessati da variazioni, la Regione e la provincia partecipano comunque all'intesa preliminare e all'accordo di pianificazione e lo ratificano (61).

2. Nel rispetto dell'art. 5, comma 2-*quater*, della legge n. 84/1994 e acquisita l'intesa preliminare degli enti interessati ai sensi dell'art. 42, il Consiglio regionale approva il PRP e le relative varianti.

3. La Regione trasmette il PRP approvato all'Autorità di sistema portuale, al comune e alla provincia interessati.

4. L'avviso di approvazione del PRP è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Toscana, decorsi almeno quindici giorni dalla trasmissione di cui al comma 3. Il PRP acquista efficacia decorsi trenta giorni dalla pubblicazione del relativo avviso nel Bollettino Ufficiale della Regione Toscana».

Con le nuove disposizioni oggetto della presente impugnativa, obiettivi e azioni sono decisi dallo Stato: il DPSS è promosso e adottato dall'Autorità di sistema portuale e approvato dal Ministero delle infrastrutture; il PRP viene confermato come strumento essenziale della pianificazione dei porti statali, ma diviene strumento sovraordinato e di esclusiva titolarità statale; è promosso dall'AdSP e successivamente adottato e approvato dal Comitato di gestione dell'AdSP.

Le Regioni non possono più in alcun modo concorrere, secondo i principi consolidati della copianificazione e della collaborazione tra i diversi livelli istituzionali, alla formazione del piano stesso — ovvero alla definizione delle scelte strategiche delle aree portuali e retro-portuali —, alla fase conclusiva di approvazione dell'atto, ai successivi procedimenti di attuazione delle previsioni dei PRP.

Alla Regione Toscana viene sottratta quindi la possibilità di svolgere, in seno al procedimento dell'accordo di pianificazione e alla relativa Conferenza dei servizi tra le strutture tecniche degli enti interessati, secondo la disciplina della propria legge sul governo del territorio regionale n. 65/2014, le verifiche di coerenza della proposta di PRP con il PIT/piano paesaggistico, ed in particolare con il Masterplan dei porti toscani, parte integrante del PIT medesimo; accertamento che, per i PRP degli ultimi vent'anni (variante al PRP per la Darsena Medicea del porto di Livorno, 2011; nuovo PRP di Piombino, 2013; nuovo PRP di Livorno, 2015) ha consentito all'ente regionale di conferire piena legittimità alle scelte strategiche, urbanistiche e infrastrutturali, delle aree portuali e retro-portuali di interesse statale.

Il ruolo di comuni e Regioni — ove previsto — diventa di carattere meramente consultivo. Nella nuova configurazione il PRP diviene un piano sovraordinato al sistema di pianificazione territoriale vigente; si specifica che la pianificazione delle aree portuali statali è di competenza esclusiva dell'AdSP e che il PRP, entro il perimetro di dette aree, è l'unico strumento di pianificazione e di governo. Il modello prevede che nel territorio comunale l'area del porto statale sia un'enclave sottoposta alla giurisdizione unica degli organi statali. Ai fini del recepimento nell'ordinamento regionale delle nuove disposizioni dell'art. 5 della legge n. 84/1994 si tratterà anzitutto di individuare il PRP dei porti statali come «piano territoriale sovraordinato», anziché come piano coerente e non contrastante con gli strumenti urbanistici e di escludere il PRP dagli accordi di pianificazione di cui al sopracitato art. 44-*bis* della legge regionale n. 65/2014; pertanto, nel nuovo assetto legislativo, gli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica si dovranno conformare *ex post* ai PRP approvati.

Con le nuove disposizioni impugnate, la Regione Toscana perde la competenza sui seguenti PRP dei «porti di interesse statale»:

Marina di Carrara (AdSP del Mar Ligure Orientale, sede dell'Autorità La Spezia);





Livorno (AdSP del Mar Tirreno Settentrionale, sede dell'Autorità);  
Piombino;  
Portoferraio;  
Rio Marina;  
Capraia;  
Cavo,

e degli «approdi turistici dei porti di interesse statale» (porzioni dei porti commerciali destinate alla funzione del turismo nautico):

Approdo turistico del porto commerciale di Marina di Carrara;  
Approdo turistico della Darsena Medicea nel porto di Livorno;  
Approdo turistico della Bellana nel porto di Livorno (previsto nel PRP, da realizzare);  
Approdo turistico della Chiusa di Pontedoro – Cornia Vecchia nel porto di Piombino;  
Approdo turistico di Molo Batteria nel porto di Piombino (previsto nel PRP, da realizzare);  
Approdo turistico della Darsena Medicea nel porto di Portoferraio;  
Approdo turistico del porto commerciale di Rio Marina;  
Approdo turistico di Capraia Porto;  
Approdo turistico del porto commerciale di Cavo.

Prima delle modifiche introdotte dalle impugnate disposizioni, negli approdi turistici dei porti statali (materie «porti» e «turismo» del riparto costituzionale) le previsioni dei PRP sono state definite in coerenza con la disciplina del Masterplan per la portualità turistica (obiettivi e azioni strategiche, direttive, prescrizioni e *standard*).

Infatti l'art. 85, comma 1, della legge regionale n. 65/2014, specifica che «la rete dei porti e degli approdi turistici toscani costituisce infrastruttura unitaria di interesse regionale».

Nel complesso la lesione prodotta dalla nuova riscrittura dell'art. 5 della legge n. 84/1994 è tale che il Masterplan dei porti toscani — fino ad oggi documento settoriale di programmazione e pianificazione del sistema delle infrastrutture portuali — diventa forzatamente un atto di indirizzo e di programmazione della sola portualità di interesse regionale, dal momento che sia il documento di pianificazione strategica del sistema portuale (DPSS), che i PRP dei singoli porti statali costituiscono attuazione del solo Piano strategico nazionale della portualità e della logistica, risultando viceversa avulsi dagli atti della pianificazione e della programmazione regionale.

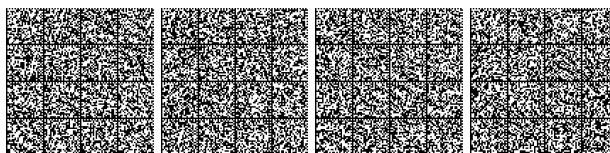
Naturalmente è indiscusso che il legislatore statale possa intervenire con modifiche sulla pregressa normativa, ma questo deve rispettare le norme costituzionali, il che non avviene con le impugnate disposizioni le quali, di fatto, riconducono la disciplina dei porti di interesse nazionale alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, escludendo il ruolo delle Regioni invece imposto dall'art. 117 della Costituzione.

1.2.) Le norme contestate sono riconducibili a molteplici materie regionali: al governo del territorio, per quanto riguarda la pianificazione territoriale ed urbanistica delle opere e delle infrastrutture nei porti; al commercio, attività produttive e turismo, in relazione allo sviluppo ed ammodernamento del sistema portuale per rendere i porti più competitivi; alla tutela e sicurezza del lavoro, politiche attive del lavoro, in relazione alla realizzazione degli interventi che favoriscono l'occupazione creando al contempo le condizioni per la sicurezza dei lavoratori nelle attività portuali. Si verte quindi in ambiti materiali rientranti nella competenza concorrente e residuale delle Regioni. A fronte della competenza legislativa concorrente, spetta allo Stato dettare norme di principio rivolte al legislatore regionale.

È pacifico ed incontestabile che nel caso in esame le norme impugnate dettano non già una disciplina di principio, ma regole dettagliate e di diretta applicazione, vanificando la legislazione regionale in materia di governo del territorio, con riferimento all'ambito portuale dei porti di interesse nazionale, ed anche la programmazione degli interventi infrastrutturali deliberata dalla stessa Regione.

A tale proposito si vuole evidenziare un elemento fattuale, che tuttavia assume rilievo per comprendere la portata della lesione delle competenze regionali: come analiticamente descritto della nota della competente Direzione regionale (doc. 1), la Regione Toscana, in attuazione alle previsioni del Piano regionale integrato infrastrutture e mobilità, ha investito euro 386 milioni per opere ed infrastrutture riguardanti il miglioramento e lo sviluppo dei porti di interesse nazionale.

Infatti il potenziamento infrastrutturale e il riassetto funzionale dei porti nazionali per renderli più moderni, funzionali e competitivi sono rilevanti per lo sviluppo economico e turistico della Regione; per rilanciare la competitività della costa toscana, con i rilevanti impatti positivi sull'occupazione ed il lavoro.



D'altra parte è incontestabile che l'ambito portuale sia strettamente collegato alla città ed al territorio regionale — si citano ad esempio i collegamenti relativi alla mobilità di persone e merci quali strade e ferrovie — e, proprio per questo motivo, hanno fatto parte dei programmi di finanziamento regionale non solo i porti nazionali, ma anche gli interventi ferroviari di collegamento riportati nel doc. 1 depositato (anche essi risulterebbero di stretta competenza nazionale, ma la legge regionale è intervenuta con specifiche previsioni finanziarie nel quadro di una pianificazione condivisa della mobilità e del territorio).

Ciò determina l'eccezione illegittimità costituzionale delle impugnate disposizioni, per contrasto con l'art. 117 terzo e quarto comma della Costituzione.

1.3.) D'altra parte l'intervento normativo in questione non è conforme ai parametri costituzionali contenuti negli articoli 117 e 118 della Costituzione neppure invocando la «chiamata in sussidiarietà» delle funzioni attinenti alla «pianificazione strategica della portualità e della logistica».

Come reiteratamente affermato dalla Corte costituzionale, «allorché sia ravvisabile un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato, oltre che ad accentrare siffatto esercizio ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, anche a disciplinarlo per legge, e ciò anche quando quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale. In tal caso, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza, in forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa, dal livello regionale a quello statale, convivono con il normale riparto di competenze delineato dal Titolo V della Costituzione e possono giustificare una deroga (*ex plurimis*, sentenze n. 374 e n. 88 del 2007; n. 303 del 2003).

Sempre alla stregua della costante giurisprudenza di questa Corte, tuttavia, affinché detta deroga possa ritenersi legittima è necessario — stante la rilevanza dei valori in gioco — per un verso, che la valutazione dell'interesse unitario sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata e rispondente a ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto; per altro verso, che siano previste adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni interessate nello svolgimento delle funzioni allocate in capo agli organi centrali, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni stesse (*ex plurimis*, sentenze n. 179 e n. 163 del 2012, n. 232 del 2011). Più in particolare, la legislazione statale di questo tipo «può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenze n. 278 del 2010, n. 383 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003)» (sentenza n. 261/2015).

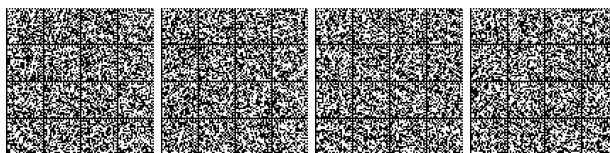
Nella citata pronuncia detto principio, con la correlata esigenza di garantire un adeguato coinvolgimento regionale, è stato richiamato proprio in riferimento al Piano strategico nazionale volto ad accrescere la competitività del sistema portuale e logistico marittimo italiano.

Nello stesso senso è stato rilevato: «Perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma della Costituzione, una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Da ultimo, essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di Governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali.» (Corte costituzionale n. 6/2004).

Similmente, nella sentenza n. 208/2020, sempre relativa alla materia dei porti, la Corte costituzionale ha ribadito la necessità che «la disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in tale materia rispetti il principio di leale collaborazione, da realizzarsi nella forma dell'intesa»; nel caso specifico poi è stata esclusa l'incostituzionalità solo perché le norme impugnate in quel caso non regolavano l'esercizio di funzioni amministrative, ma aspetti organizzativi delle Autorità di sistema, enti nazionali, con conseguente competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g) della Costituzione, ossia «ordinamento e organizzazione amministrativa [...] degli enti pubblici nazionali».

Nel caso in esame, invece, viene in rilievo l'esercizio di funzioni amministrative (adozione ed approvazione del documento di programmazione strategica e del piano regolatore portuale), con conseguente sicura applicabilità del principio della necessaria leale collaborazione tra Stato e Regioni nella disciplina dell'esercizio delle funzioni medesime.

Né può sostenersi che l'esigenza del reale coinvolgimento delle Regioni sia garantita, nel caso in esame, dalla previsione del parere che la Regione è chiamata ad esprimere, alla stessa stregua degli altri enti locali, entro quarantacinque giorni, sul DPSS e sul piano portuale: il ruolo meramente consultivo, infatti, è insufficiente a legittimare la normativa statale a fronte della chiamata in sussidiarietà, quando l'incidenza della normativa sulle competenze regionali sia rilevante.



La costante giurisprudenza costituzionale ha rilevato che, nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni, è necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004). La previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una «drastica previsione» della decisività della volontà di una sola parte (sentenze n. 239 del 2013; n. 165 del 2011; n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005).

La rilevanza delle competenze regionali incise, con conseguente necessità dell'intesa, è innegabile nel caso in esame, considerato che la riscrittura dell'art. 5 della legge n. 84/1994 è tale che il Masterplan dei porti toscani — parte integrante del PIT/piano paesaggistico regionale, fino ad oggi documento settoriale di programmazione e pianificazione del sistema delle infrastrutture portuali — diventa forzatamente un atto di indirizzo e di programmazione della sola portualità di interesse regionale, dal momento che sia il documento di pianificazione strategica del sistema portuale (DPSS), che i PRP dei singoli porti statali costituiscono attuazione del solo Piano strategico nazionale della portualità e della logistica, senza alcun collegamento con gli atti della pianificazione e della programmazione regionale vigenti in materia di governo del territorio e di infrastrutture e mobilità. Sinora, invece, come sopra evidenziato, il PRP veniva esaminato, ai fini della verifica di coerenza con il PIT regionale, con l'accordo di pianificazione ai sensi degli articoli 42 e 43 della legge regionale n. 65/2014, a cui partecipano la Regione, l'Autorità di sistema portuale, le province e i comuni territorialmente interessati.

Ciò trova conferma nella richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 261/2015, ove, in relazione all'approvazione del Piano strategico nazionale del sistema portuale, è esplicitato che mere forme di partecipazione a specifiche attività con pareri «non possono essere considerate in alcun modo equivalenti al coinvolgimento, nella forma dell'intesa, nella predisposizione del Piano strategico nazionale di cui si discute».

La rilevanza delle competenze regionali incise dall'impugnata disposizione trova conferma nella previsione del richiamato comma 2-ter introdotto alla lettera b) del comma 1-septies dell'art. 4 in esame, in base al quale il PRP rappresenta l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza: ciò significa evidentemente che diverse previsioni dei piani regionali e comunali non vengono prese in esame e vengono completamente superate. Ciò determina una sicura invasione delle attribuzioni regionali in materia di governo del territorio.

La mancata previsione di un effettivo coinvolgimento delle Regioni nelle procedure di adozione ed approvazione dei due suddetti atti (DPSS e piano regolatore portuale) determina, infatti, una violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.

1.4.) Il comma 1-sexies, introdotto all'art. 5 della legge n. 84/1994 dall'art. 4 comma 1-septies lettera a) oggetto di impugnativa, dispone:

«1-sexies. Nel caso dei porti in cui siano tuttora in vigore PRP approvati antecedentemente all'entrata in vigore della presente legge, nelle more dell'approvazione del nuovo PRP, laddove il Comitato di gestione dell'Autorità di sistema portuale ravvisi la necessità di realizzare opere in via d'urgenza, il piano operativo triennale di cui all'art. 9, comma 5, lettera b), può definire, in via transitoria, la destinazione funzionale di alcune aree sulla base delle funzioni ammesse dall'art. 4, comma 3. In tale caso il piano operativo triennale è soggetto a specifica approvazione da parte del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e alla procedura di verifica di assoggettabilità a VAS, ai sensi dell'art. 12 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152».

Tale previsione introduce inoltre una sostanziale «deroga» al quadro pianificatorio regionale e comunale per le trasformazioni delle aree portuali e retro-portuali dotate di un PRP approvato prima dell'entrata in vigore della legge n. 84/1994 (in Toscana, ad esempio, Marina di Carrara, Portoferraio, Rio Marina, Capraia); in tali casi, nelle more dell'approvazione del nuovo PRP, qualora si ravvisi la necessità di promuovere opere in via d'urgenza, è consentito definire transitoriamente la destinazione funzionale delle aree, e i relativi interventi, nel piano operativo triennale dell'Autorità di sistema portuale, «soggetto a specifica approvazione» del solo Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili. Poiché i PRP antecedenti alla legge n. 84/1994 non hanno i contenuti pianificatori dei piani portuali odierni (zonizzazione funzionale, norme tecniche di attuazione, disciplina paesaggistica, ecc.), la valutazione di coerenza delle trasformazioni di queste aree portuali e retro-portuali dovrebbe considerare e prendere a riferimento il Masterplan regionale, parte integrante del piano di indirizzo territoriale (PIT) con valenza di piano paesaggistico, e gli strumenti urbanistici comunali vigenti.

La nuova disposizione lo preclude e ciò rappresenta un ulteriore motivo di illegittimità costituzionale della norma per violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione, ledendo specificatamente le competenze regionali in materia di governo del territorio, porti e aeroporti civili, commercio, attività produttive, turismo, tutela e sicurezza del lavoro, politiche attive del lavoro.



2. — *Ulteriore illegittimità costituzionale dell'art. 4 comma 1-septies lettera a) e lettera b), per violazione degli articoli 9 e 117 terzo comma della Costituzione per contrasto con le norme interposte contenute negli articoli 135 commi 1 e 2, 143 comma 2, 145 comma 3 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).*

Le disposizioni impugnate contrastano con le competenze regionali in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali ed ambientali per un ulteriore profilo.

La disciplina contenuta nel novellato art. 5 della legge n. 84/1994 supera la disciplina delineata dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) in materia di copianificazione tra lo Stato e le Regioni delle aree portuali dei porti di interesse statale.

Sono numerose le pronunce della Corte costituzionale che hanno rilevato la commistione di competenze diverse statali e regionali nella materia del paesaggio e l'esistenza di un interesse unitario alla tutela del paesaggio di cui sono certamente titolari le Regioni congiuntamente allo Stato.

In particolare, è stato rilevato che «La disciplina statale volta a proteggere l'ambiente e il paesaggio viene “a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province Autonome dettano in altre materie di loro competenza”, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente” (sentenza n. 199 del 2014; nello stesso senso, sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008, n. 378 del 2007). Essa richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale. In tal senso, l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva di tale “materia-obiettivo” non implica una preclusione assoluta all'intervento regionale, purché questo sia volto all'implementazione del valore ambientale e all'innalzamento dei suoi livelli di tutela, (enfasi aggiunta).

In coerenza con tali orientamenti, il Codice dei beni culturali detta le coordinate fondamentali della pianificazione paesaggistica, affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni, (enfasi aggiunta).

In particolare, l'art. 135 del menzionato Codice stabilisce che lo Stato e le Regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante “piani paesaggistici”, ovvero piani urbanistico-territoriali con considerazione dei valori paesaggistici implicati. L'elaborazione di detti piani avviene congiuntamente tra Ministero e Regioni, (enfasi aggiunta), “limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lettere b), c) e d) [...]”. In altri termini, l'elaborazione del piano deve avvenire congiuntamente con riferimento agli immobili e alle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 (le c.d. “bellezze naturali”), alle aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell'art. 142 (le c.d. “zone Galasso”, come territori costieri, fiumi, torrenti, parchi) e, infine, agli ulteriori immobili ed aree di notevole interesse pubblico (art. 143, lettera d).

La legislazione statale pone dunque un obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico; tale obbligo, con riferimento ai beni vincolati indicati direttamente dall'art. 135, Cod. beni culturali, assurge a principio inderogabile della legislazione statale, (enfasi aggiunta), a sua volta riflesso della “impronta unitaria della pianificazione paesaggistica [...], tes[a] a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale” (sentenza n. 64 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 210 del 2016, n. 197 del 2014, n. 211 del 2013). Come questa Corte ha già affermato, non è ammissibile la “generale esclusione o la previsione di una mera partecipazione degli organi ministeriali” in procedimenti che richiedono la cooperazione congiunta: in tali ipotesi la tutela paesaggistica verrebbe degradata, “da valore unitario prevalente e a concertazione rigorosamente necessaria, in mera esigenza urbanistica” (sentenza n. 64 del 2015).

2.6.) Alla luce di tali premesse, deve ritenersi che anche la ricognizione dei beni da sottoporre a vincoli paesaggistici debba essere realizzata congiuntamente con lo Stato e, per esso, con il Ministero per i beni e le attività culturali, come emerge dalla lettera del menzionato art. 143, Cod. beni culturali, che annovera la ricognizione dei beni di rilevanza paesaggistica tra le attività ricomprese nella “elaborazione” del piano. Posto che l'elaborazione deve avvenire, ai sensi dell'art. 136, comma 1, Cod. beni culturali, “congiuntamente tra Ministero e Regioni”, ne discende che anche l'attività ricognitiva deve essere frutto di un percorso condiviso, in ogni suo passaggio e in ogni sua fase, da Stato e Regioni.» (sentenza n. 66 del 2018 e, nello stesso senso sentenza n. 86 del 2019 e n. 240 del 2020).

Dunque, se l'attività ricognitiva dei beni soggetti a tutela paesaggistica deve essere frutto di un percorso condiviso, anche l'eliminazione di alcuni beni dalla relativa tutela soggiace alla stessa disciplina.

Contrariamente a tale regola, invece, il comma 1-septies — introdotto dall'art. 4 comma 1-septies lettera a) impugnato — stabilisce:

«1-septies. Gli ambiti portuali come delimitati dal DPSS, ovvero, laddove lo stesso non sia ancora stato approvato, dai vigenti PRP, anche se approvati prima della data di entrata in vigore della presente legge, sono equiparati alle zone territoriali omogenee B previste dal decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, ai fini



dell'applicabilità della disciplina stabilita dall'art. 142, comma 2, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42»: ciò significa che questi ambiti non sono zone di interesse paesaggistico e non sono sottoposte alle norme della parte terza, titolo primo del decreto legislativo n. 43/2004, relativo alla tutela dei beni paesaggistici.

La medesima disposizione conclude prevedendo che «Le Regioni adeguano il proprio piano territoriale paesistico regionale entro il termine perentorio di quarantacinque giorni dall'approvazione del DPSS».

Perciò unilateralmente lo Stato ha escluso dal vincolo paesaggistico tutte le aree portuali di interesse statale, con conseguente necessità di sopprimere nel Masterplan dei porti toscani, parte integrante del PIT della Regione Toscana, gli indirizzi e le direttive per la portualità commerciale. La disciplina sulla protezione del paesaggio recata dal Codice approvato con il decreto legislativo n. 42/2004 (ed in particolare secondo il dettato degli articoli 135, 136 e 143) pone un obbligo di elaborazione congiunta Stato-Regioni del piano paesaggistico, e tale previsione nonché la relativa competenza sono inderogabili, essendo riconosciuta la qualifica di norma di grande riforma economico-sociale, delle disposizioni del suddetto Codice.

Il decreto legislativo n. 42/2004 costituisce dunque norma di attuazione della tutela del paesaggio costituzionalmente garantita con l'art. 9; l'art. 5 della legge n. 84/1994, come modificato con le norme impugnate, si pone in contrasto con:

A) l'art. 135, commi 1 e 2 del decreto legislativo n. 42/2004 (Pianificazione paesaggistica) che stabilisce:

«1. Lo Stato e le Regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le Regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: "piani paesaggistici". L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e Regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo art. 143.

2. I piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti.»;

B) l'art. 143, comma 2 del decreto legislativo n. 42/2004 che dispone:

«2. Le Regioni, il Ministero ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare possono stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici, salvo quanto previsto dall'art. 135, comma 1, terzo periodo. Nell'intesa è stabilito il termine entro il quale deve essere completata l'elaborazione del piano. Il piano è oggetto di apposito accordo fra pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241. L'accordo stabilisce altresì i presupposti, le modalità ed i tempi per la revisione del piano, con particolare riferimento all'eventuale sopravvenienza di dichiarazioni emanate ai sensi degli articoli 140 e 141 o di integrazioni disposte ai sensi dell'art. 141-bis. Il piano è approvato con provvedimento regionale entro il termine fissato nell'accordo. Decorso inutilmente tale termine, il piano, limitatamente ai beni paesaggistici di cui alle lettere b), c) e d) del comma 1, è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.»;

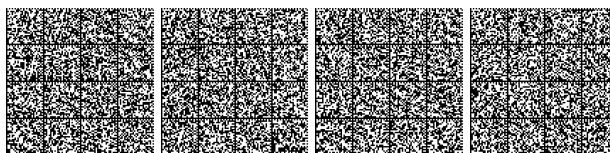
C) l'art. 145, comma 3 del decreto legislativo n. 42/2004 che stabilisce:

«3. Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette.».

Da ciò consegue l'illegittimità della norma impugnata, in riferimento agli articoli 9 e 117 terzo comma della Costituzione per contrasto con le norme interposte contenute negli articoli 135 commi 1 e 2, 143 comma 2, 145 comma 3 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

Né può sostenersi che la Regione non sia legittimata a dedurre la violazione dell'art. 9 della Costituzione.

Infatti la giurisprudenza costituzionale è ormai da tempo salda nel ritenere ammissibili nel giudizio di costituzionalità in via principale promosso dalle Regioni non soltanto le censure che lamentino una «lesione diretta» delle attribuzioni regionali — ossia la «violazione» delle norme costituzionali che regolano il riparto delle competenze — ma anche



quelle censure che ridondino in «lesioni indirette» a carico delle competenze regionali, sulla base dell'incontestabile assunto secondo il quale qualunque vincolo «conformativo» che le Regioni si vedano imposto dalla legislazione che lo Stato adotti nell'esercizio delle proprie competenze, per poter vincolare legittimamente l'esercizio delle attribuzioni regionali, deve essere costituzionalmente legittimo e, per questa ragione, può senz'altro essere censurato dalle Regioni per vizio da «lesione indiretta» qualora contrasti con norme costituzionali diverse da quelle che disciplinano il riparto delle competenze e anche a prescindere da qualunque ipotizzata «violazione» di queste ultime (Corte costituzionale n. 169 del 2017; n. 261 del 2017 e n. 101 del 2018).

Nel caso in esame la violazione dei parametri di tutela del paesaggio produce una sicura lesione delle competenze regionali in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali ed ambientali. La motivazione della ridondanza trova conferma nel fatto che la norma contenuta nel citato nuovo comma 1-septies dell'art. 5 legge n. 84/1994 stabilisce che le Regioni adeguano il proprio piano territoriale paesistico regionale entro il termine perentorio di quarantacinque giorni dall'approvazione del DPSS, eliminando le aree soggette a vincolo paesaggistico nell'ambito dei porti nazionali, così vanificando le competenze regionali in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali ed ambientali.

3. — *Illegittimità costituzionale dell'art. 4 comma 1-septies lettera e), per violazione dell'art. 117 terzo comma della Costituzione.*

La lettera e) del comma 1-septies dell'art. 4 impugnato sostituisce il comma 5 dell'art. 5 della legge n. 84/1994 e, analogamente alla norma sostituita, disciplina con un procedimento accelerato le modalità di approvazione delle modifiche che non alterano in modo sostanziale la struttura del PRP che costituiscono adeguamenti tecnico funzionali.

La modifica introdotta dalla norma in esame elimina la previsione che detti adeguamenti tecnico funzionali, adottati dal Comitato di gestione dell'Autorità di sistema portuale, necessitano della dichiarazione di non contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti da parte del comune o dei comuni interessati, con riferimento esclusivo alle previsioni delle aree destinate a funzioni di interazione porto-città.

Tale verifica di conformità urbanistica è oggi soppressa e quindi gli adeguamenti tecnico funzionali potranno essere effettuati a prescindere dalla conformità urbanistica, anche in riferimento alle aree di interazione porto-città.

Ciò lede le attribuzioni regionali costituzionalmente garantite in materia di governo del territorio dall'art. 117 terzo comma della Costituzione.

4. — *Illegittimità costituzionale dell'art. 4 comma 1-septies lettere a), b), e), per contrasto con l'art. 77 secondo comma della Costituzione e con gli articoli 9, 117 terzo comma, 118 primo e secondo comma della Costituzione nonché per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.*

Le modifiche sostanziali all'art. 5 della legge n. 84/1994 non erano contenute nel testo trasmesso alle Regioni nel corso dell'iter parlamentare della legge di conversione del decreto-legge n. 121/2021; l'originaria proposta di legge (Atto Camera 3278) è stata modificata con numerosi emendamenti alla Camera, comprese le modifiche introdotte all'art. 4 del decreto-legge n. 121/2021, approvati dalle Commissioni VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici) e IX (Trasporti, poste e telecomunicazioni) nella seduta del 25 ottobre. Il Senato ha approvato definitivamente il 4 novembre il testo licenziato dall'altro ramo del Parlamento.

Dunque le Regioni non sono state messe in condizione di esprimere un parere in merito ad una riforma così invasiva delle proprie competenze costituzionali, e ciò appare lesivo «del principio di leale collaborazione perché non idoneo a realizzare un confronto autentico con le autonomie regionali, necessario a contemperare la compressione delle loro competenze» (sentenza Corte costituzionale n. 251 del 2016).

Inoltre, il fatto che le disposizioni impugnite siano state inserite solo in sede di conversione determina un ulteriore profilo di illegittimità.

Esse infatti sono state introdotte in un provvedimento legislativo recante «disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali», e quindi sono del tutto estranee al contenuto del decreto-legge originario.

La Corte costituzionale ha ribadito più volte l'incostituzionalità di quelle norme che, in sede di conversione, presentano caratteri di disomogeneità ed eterogeneità rispetto alla *ratio* complessiva, alla finalità, al contenuto del decreto-legge originario, essendo preclusa la possibilità di inserire, nella legge di conversione, emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario, in quanto si tratta di una legge «funzionalizzata e specializzata che non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore [...]» (Corte costituzionale n. 32 del 2014), «in assenza di qualsivoglia nesso funzionale tra le disposizioni del decreto-legge e quelle introdotte, con emendamento, in fase di conversione» (Corte costituzionale n. 94 del 2016).



«L'innesto, nell'*iter* di conversione, dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, considerando, tuttavia, che la legge di conversione è fonte funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario. Essa non può quindi aprirsi a qualsiasi contenuto, come del resto prescrive, in particolare, l'art. 96-*bis* del regolamento della Camera dei deputati. A pena di essere utilizzate per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, le disposizioni introdotte in sede di conversione devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal decreto-legge, ovvero, in caso di provvedimenti governativi a contenuto plurimo, alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso (sentenza n. 32 del 2014)» (Corte costituzionale n. 154 del 2015).

Nel caso di specie non può non sottolinearsi come le impugnate disposizioni, inserite solo in sede di conversione, riguardino le competenze amministrative all'interno dei porti di rilevanza nazionale e l'efficacia degli strumenti urbanistici portuali e non presentano un contenuto omogeneo rispetto a quello dell'originario decreto-legge n. 121 del 2021, contenente norme di vario contenuto non relative alla materia portuale. Ed anche l'art. 4, nel testo originario, conteneva disposizioni per gli investimenti e la sicurezza del trasporto marittimo, diversa ed estranea rispetto alla disciplina della titolarità delle competenze amministrative nei porti di rilevanza nazionale.

E, anche in questo caso, la Regione è legittimata a far valere la violazione dell'art. 77 secondo comma della Costituzione, per la «lesione indiretta» delle proprie competenze, secondo quanto già espresso al precedente punto 2.

In particolare, il denunciato vizio di violazione dell'art. 77 comma 2 della Costituzione è rivolto nei confronti di disposizioni contenute nell'art. 4 della legge n. 156/2021 che incidono indiscutibilmente sulle competenze legislative e amministrative regionali.

Con particolare riferimento, poi, allo specifico onere motivazionale in ordine alla dedotta «lesione indiretta» di dette competenze, la Regione Toscana è convinta di aver già compiutamente dimostrato come e in quale misura le norme legislative oggetto di censura in violazione di molteplici parametri costituzionali abbiano concretamente l'effetto di imporre numerosi e variegati vincoli conformativi all'esercizio delle predette attribuzioni costituzionali, riducendone gli spazi di operatività, nelle materia del governo del territorio, porti ed aeroporti civili, grandi reti di trasporto e navigazione, attività produttive, turismo, commercio, tutela e sicurezza del lavoro, politiche attive del lavoro, valorizzazione dei beni culturali ed ambientali.

5. — *Illegittimità costituzionale dell'art. 4 comma 1-novies per violazione degli articoli 9, 117 terzo e quarto comma, 118 primo e secondo comma della Costituzione nonché per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.*

I motivi di incostituzionalità denunciati nei precedenti punti rendono incostituzionale anche il comma 1-*novies* dell'art. 4, che pone alle Regioni un obbligo di adeguamento a questa nuova disciplina entro tre mesi, vanificando così la normativa regionale e gli atti di programmazione regionale vigenti in violazione delle richiamate competenze regionali costituzionalmente garantite dalle indicate disposizioni.

*P.Q.M.*

*Si conclude affinché piaccia all'Ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 comma 1-septies, lettera a), lettera b), lettera e), e dello stesso art. 4 comma 1-novies della legge 9 novembre 2021, n. 156 di conversione del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 per i motivi indicati nel presente ricorso.*

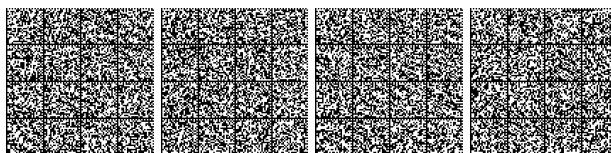
Si deposita la deliberazione della Giunta regionale n. 1381 del 20 dicembre 2021 di autorizzazione alla proposizione del ricorso.

Si deposita altresì:

1) nota del direttore della Direzione mobilità, infrastrutture e trasporto pubblico locale in data 30 dicembre 2021, prot. 0505926.

Firenze – Roma, 5 gennaio 2022

*L'avvocato: BORA*



## N. 1

*Ordinanza del 18 ottobre 2021 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Buttà Carmelo Sergio contro Azienda Sanitaria Provinciale di Crotona e Regione di Calabria*

**Impiego pubblico - Dirigenti - Norme della Regione Calabria - Incarichi di direttore sanitario e direttore amministrativo delle aziende del Servizio sanitario regionale - Previsione che tali incarichi hanno comunque un termine e i relativi rapporti di lavoro sono risolti di diritto nell'ipotesi di cessazione, per revoca, decadenza, dimissioni o qualsiasi altra causa, del direttore generale.**

– Legge della Regione Calabria 19 marzo 2004, n. 11 (Piano regionale per la salute 2004/2006), art. 15, comma 5.

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

## SEZIONE LAVORO

composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati:

dott. Antonio Manna - Presidente;  
dott. Paolo Negri Della Torre - consigliere;  
dott. Annalisa Di Paolantonio - consigliere;  
dott. Caterina Marotta - consigliere;  
dott. Francesca Spena - rel. consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso n. 28638-2017 proposto da:

Buttà Carmelo Sergio, elettivamente domiciliato in Roma, via Delle Tre Madonne n. 8, presso lo studio degli avvocati Marco Marazza, Domenico De Feto, Stefano Buttà, che lo rappresentano e difendono - ricorrente;

contro:

Azienda sanitaria provinciale di Crotona in persona del direttore generale legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliata in Roma, via Lima n. 28, presso lo studio dell'avvocato Giuseppe Cosco (Studio legale Nico-losi), rappresentata e difesa dall'avvocato Alfredo Gualtieri – controricorrente;

nonché contro Regione Calabria, in persona del Presidente *pro tempore*, elettivamente domiciliata in Roma, via Sabotino n. 12, presso lo studio dell'avvocato Graziano Pungì, rappresentata e difesa dall'avvocato Franceschina Talarico – controricorrente;

nonché contro T. G. , T. E. , T. S. nella qualità di eredi di T. M. – intimati;

avverso la sentenza n. 2004/2016 della Corte d'appello di Catanzaro, depositata il 28 gennaio 2017 R.G.N. n. 649/2012;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 14 luglio 2021 dal consigliere dott. Francesca Spena;

udito il pubblico ministero in persona del sostituto Procuratore generale dott. Alberto Celeste che ha concluso per il rigetto del ricorso;

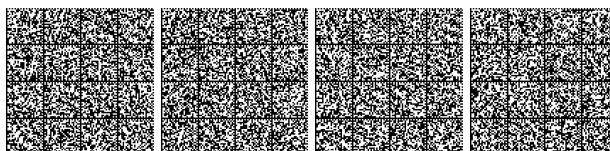
udito l'avvocato Domenico De Feo;

udito l'avvocato Alfredo Gualtieri;

udito l'avvocato Graziano Pungì per delega avvocato Franceschina Talarico.

*Rilevato che:*

1. La Corte d'appello di Catanzaro, pronunciando sull'appello proposto dalla Azienda sanitaria provinciale di Crotona (in prosieguo: ASP) e dalla Regione Calabria nei confronti di Carmelo Sergio Buttà — già direttore amministrativo di ASP — e degli eredi di M. T. — già direttore generale di ASP — accoglieva parzialmente gli appelli.





2. Per l'effetto:

dichiarava legittima la decadenza del direttore generale e la conseguente risoluzione di diritto del rapporto del direttore amministrativo;

confermava la statuizione di primo grado nella parte in cui aveva dichiarato illegittima la preventiva sospensione degli appellati dai medesimi incarichi;

condannava ASP e la Regione Calabria a risarcire — rispettivamente a Carmelo Sergio Buttà ed agli di M. T., — il danno patrimoniale derivato dalla sospensione illegittima, rigettando, invece, la domanda di risarcimento del danno non patrimoniale proposta dal Buttà.

3. La Corte territoriale esponeva che:

il direttore generale di ASP, M. T. era stato sospeso dell'incarico (delibera di Giunta regionale in data ...) per disavanzo di gestione; il direttore amministrativo Buttà era stato sospeso (delibera del Commissario straordinario del 19 agosto 2005) a seguito della sospensione del direttore generale;

era seguita la dichiarazione di decadenza del direttore generale (delibera di Giunta regionale del ...) e la risoluzione di diritto dell'incarico di direttore amministrativo.

4. La Corte territoriale riteneva legittima la dichiarazione di decadenza del direttore generale, in quanto il T. ed il Buttà non avevano contestato alcuna delle circostanze indicate nella relativa delibera di giunta (n. ...). Dalla legittimità della decadenza del direttore generale discendeva la risoluzione di diritto dell'incarico di direttore amministrativo, ai sensi dell'art. 15, comma 5, legge regionale n. 12/2005.

5. Il rilievo di mancata attivazione del contraddittorio, formulato dal Buttà, non era pertinente, in quanto la decadenza del direttore generale per mancato raggiungimento dell'equilibrio economico, prevista nel secondo periodo dell'art. 14, comma 5, legge regionale n. 11/2004, operava in maniera automatica.

6. La sospensione degli incarichi era invece illegittima, in quanto non prevista da alcuna norma, di legge o di contratto.

7. Dalla sospensione era derivato un danno patrimoniale, pari alle retribuzioni non percepite durante il periodo di sospensione (detratte, per il Buttà, le retribuzioni ricevute da ASP nello stesso periodo in qualità di dirigente medico direttore di struttura complessa). Per il Buttà andava respinta la richiesta di risarcimento del danno biologico, morale ed all'immagine.

8. Ha proposto ricorso per la Cassazione della sentenza Carmelo Sergio Buttà, articolato in sette motivi di censura; hanno resistito con controricorso la Regione Calabria e la ASP. Gli eredi di M. T. sono rimasti intimati.

9. Il ricorrente ha dedotto:

con il primo motivo — ai sensi dell'art. 360 n. 3 e n. 5 del codice di procedura civile — erronea e falsa applicazione del combinato disposto dell'art. 14, comma 5, legge regionale Calabria n. 11/2004, dell'art. 1, comma 14, legge regionale n. 12/2005, dell'art. 1, comma 173, legge 30 dicembre 2004, n. 311, così come attuato dall'Intesa Stato-regioni del 23 marzo 2005. Si censura la dichiarazione di decadenza del direttore generale; con articolate argomentazioni si sostiene, alla luce della normativa nazionale e della Intesa Stato-regioni, che la decadenza del direttore generale potrebbe essere dichiarata solo se l'equilibrio economico finanziario non viene raggiunto nel termine previsto dall'Intesa Stato-regioni, art. 6, ipotesi nella specie non ricorrente;

con il secondo mezzo — ai sensi dell'art. 360 numero 3 e numero 5 del codice di procedura civile — violazione e falsa applicazione dell'art. 24 della Costituzione e dell'art. 14, comma 5, della legge regionale n. 11/2004, per avere il giudice dell'appello ritenuto che la decadenza del direttore generale passa essere dichiarata in difetto di contraddittorio con l'interessato;

con la terza critica — ai sensi dell'art. 360 n. 3 e n. 5 del codice di procedura civile — erronea e falsa applicazione del combinato disposto dell'art. 1, commi 12, 13 e 14 della legge regionale n. 12/2005, dell'art. 1, comma 173, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, così come attuato dall'Intesa Stato-regioni del 23 marzo 2005 nonché omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti. Sull'assunto che la decadenza del direttore generale presuppone lo svolgimento dei controlli della regione e l'esistenza di una certificazione del direttore generale di non-coerenza agli obiettivi, si censura l'omesso esame del mancato svolgimento dei controlli regionali e della certificazione di coerenza del direttore generale per il primo semestre 2005. Si deduce, altresì, l'omesso esame della mancata approvazione in sede regionale del bilancio consuntivo per l'anno 2004 e si aggiunge che al T., nominato direttore generale nell'aprile 2004, non potevano essere imputati disavanzi risalenti al primo trimestre 2004;

con il quarto motivo — ai sensi dell'art. 360 n. 3 del codice di procedura civile — violazione e falsa applicazione dell'art. 115, comma 1, codice di procedura civile, impugnando la sentenza per aver affermato che i fatti posti a base della decadenza del direttore generale non erano stati contestati;



con il quinto motivo, proposto in via gradata, la illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 5, legge regionale n. 11/2004 — nella parte in cui prevede la risoluzione di diritto degli incarichi di direttore sanitario e di direttore amministrativo in ogni ipotesi di cessazione del direttore generale — per contrasto con l'art. 97 della Costituzione;

con il sesto mezzo — ai sensi dell'art. 360 n. 3 del codice di procedura civile — violazione e falsa applicazione degli articoli 101, 416, 421, 436, 437 del codice di procedura civile, degli articoli 74 e 87 disposizioni di attuazione del codice di procedura civile, dell'art. 44 del decreto-legge n. 90/2014 e dell'art. 24 della Costituzione, contestando la detrazione dell'*aliunde perceptum* nella liquidazione del danno patrimoniale;

con la settima censura — ai sensi dell'art. 360 n. 5 del codice di procedura civile — omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti, in relazione al rigetto della domanda di risarcimento del danno non patrimoniale derivato dalla sospensione illegittima.

### Considerato che

1. Ritiene il Collegio che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 5, legge regionale Calabria 19 marzo 2004 n. 11, sollevata con il quinto motivo di ricorso, sia ammissibile, rilevante e non manifestamente infondata, in rapporto agli articoli 97 e 98 della Costituzione.

#### Sulla rilevanza

2. Come esposto nello storico di lite, la risoluzione dell'incarico e del rapporto di lavoro intercorrente tra ASP ed il direttore amministrativo Carmelo Sergio Buttà, odierno ricorrente, è avvenuta in via automatica, in forza della disposizione di legge regionale della cui conformità a Costituzione si dubita, a seguito della dichiarazione di decadenza di M. T. dalla carica di direttore generale di ASP.

3. Il direttore generale di ASP M. T. aveva impugnato la propria dichiarazione di decadenza davanti al Tribunale di Crotone (RG n. 2416/2007); il direttore amministrativo Buttà aveva proposto autonomo ricorso (RG n. 473/2008) deducendo, a sua volta, la illegittimità di tale decadenza e, comunque, della cessazione del suo incarico, per ottenere il risarcimento del danno. I due giudizi, riuniti nel primo grado, hanno dato luogo all'odierno procedimento.

4. Gli eredi del T. non hanno impugnato la sentenza d'appello, che ha ritenuto legittima la dichiarazione di decadenza del *de cuius*, sicché tale statuizione è divenuta definitiva.

5. L'odierno ricorrente non ha legittimazione autonoma a proporre impugnazione avverso la dichiarazione di decadenza del direttore generale, sicché sono inammissibili i motivi di ricorso dal primo al quarto, tutti relativi alla statuizione di legittimità della decadenza del T.

6. La legittimazione esclusiva del direttore generale di ASP ad impugnare la dichiarazione della sua decadenza discende dal rilievo che la misura riguarda esclusivamente il direttore generale mentre rispetto al direttore sanitario ed al direttore amministrativo non v'è decadenza — né rilevano le ragioni della decadenza del direttore generale — ma opera il diverso effetto della cessazione dell'incarico e della risoluzione automatica del rapporto di lavoro per il venir meno dalla carica del direttore generale che li ha nominati.

7. La norma di riferimento è l'art. 15 della legge regionale Calabria n. 11/2004, che dopo avere disposto, al comma uno, che il direttore sanitario ed il direttore amministrativo delle aziende del servizio sanitario regionale sono nominati dal direttore generale, al comma 5, qui sospettato di illegittimità costituzionale, stabilisce che:

«gli incarichi hanno comunque termine ed i relativi rapporti di lavoro sono risolti di diritto, nell'ipotesi di cessazione per revoca, decadenza, dimissioni o qualsiasi altra causa del direttore generale».

8. Si tratta, dunque, di un meccanismo di cessazione automatica, nel quale il venir meno del direttore generale rileva come mero fatto storico, indipendentemente dalle sue ragioni (come dall'espressione letterale «o qualsiasi altra causa»); la *ratio* della disposizione è all'evidenza quella di garantire, all'interno della azienda sanitaria, la consonanza di impostazione fra il direttore generale ed i direttori amministrativo e sanitario, da lui stesso nominati, secondo il principio «*simul stabunt, simul cadent*».

9. Se si consentisse al direttore amministrativo di impugnare autonomamente la dichiarazione di decadenza del direttore generale — sia pure al solo fine di contestare, come nella fattispecie di causa, la risoluzione di diritto del proprio rapporto di lavoro e di ottenere il risarcimento del danno — si tradirebbe tanto la lettera che lo spirito dell'art. 15 legge regionale n. 11/2004. Invero si tutelerebbe un'aspettativa del direttore amministrativo alla stabilità dell'incarico che la norma ha inteso escludere in qualsiasi ipotesi di cessazione del direttore generale, imputabile o non imputabile alla Azienda Sanitaria.



10. Il Buttà avrebbe potuto, al più, intervenire nel giudizio promosso dal T. avverso la sua dichiarazione di decadenza, nelle forme e nei termini di cui all'art. 419 del codice di procedura civile. In ogni caso, pur a voler qualificare il ricorso originario del Buttà in termini di intervento adesivo dipendente (al ricorso del T.), egli non potrebbe impugnare la statuizione del giudice d'appello che ha dichiarato legittima la decadenza del T., non avendo la parte adiuvata esercitato il proprio diritto all'impugnazione (Cass. Sez. U. 17 aprile 2012, n. 5992).

11. I primi quattro motivi di ricorso appaiono, dunque, inammissibili.

12. Il sesto ed il settimo motivo vertono su una distinta domanda del Buttà; questi ha infatti proposto due autonome domande risarcitorie:

la prima fondata sulla illegittimità della cessazione del suo incarico;

la seconda sulla illegittimità della sua sospensione in via cautelare (disposta da ASP nel periodo 19 agosto - 24 ottobre 2005). Il giudice dell'appello ha dichiarato la illegittimità della sospensione, per mancanza del potere di ASP di disporla; il Buttà si duole delle statuizioni consequenziali in punto di danno patrimoniale (sesto motivo) e non patrimoniale (settimo motivo).

13. La decisione sulla prima domanda del Buttà è legata, dunque, esclusivamente all'applicazione dell'art. 15 comma 5, legge regionale Calabria n. 11/2004, norma sulla base della quale il giudice dell'appello ha ritenuto legittima la cessazione del direttore amministrativo dall'incarico; di qui la rilevanza del dubbio di illegittimità costituzionale, in quanto se la disposizione sospettata venisse espunta dall'ordinamento, la risoluzione dell'incarico e del rapporto di lavoro del direttore amministrativo resterebbero non previste e consentite da norma alcuna e la sentenza d'appello dovrebbe essere sul punto cassata.

*Sulla non manifesta infondatezza*

14. La disposizione censurata, sopra trascritta nella parte rilevante, statuisce che:

«5. Gli incarichi di direttore sanitario e di direttore amministrativo hanno natura esclusivamente fiduciaria e possono essere revocati anche prima della scadenza contrattuale; gli incarichi hanno comunque termine ed i relativi rapporti di lavoro sono risolti di diritto, nell'ipotesi di cessazione, per revoca, decadenza, dimissioni o qualsiasi altra causa, del direttore generale».

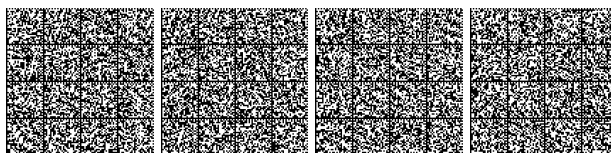
15. Questa Corte, con sentenza del 3 dicembre 2009, n. 25422 ha già preso in esame la norma regionale; in quella sede essa è stata ritenuta esente dal sospetto di illegittimità costituzionale, anche in riferimento agli interventi della Corte costituzionale allora intervenuti sul tema del c.d. *spoils system*.

16. Del resto, all'epoca la Corte costituzionale, con la sentenza del 16 giugno 2006, n. 233, si era pronunciata nel senso della conformità all'art. 97 Costituzione dell'art. 14, comma 3, legge Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13, nella parte in cui prevedeva, in concomitanza con la nomina dei nuovi direttori generali delle Aziende ospedaliere e delle Aziende sanitarie locali, la decadenza dei direttori amministrativi e sanitari delle stesse aziende. In quella occasione il giudice delle leggi aveva escluso il ricorrere di un'ipotesi di *spoils system* in senso tecnico — ( in quanto la norma non regola un rapporto fiduciario tra l'organo politico che conferisce un incarico ed il soggetto che lo riceve ma concerne l'organizzazione della struttura amministrativa regionale in materia sanitaria) — e ritenuto che la disposizione mirasse a garantire la consonanza di impostazione gestionale fra il direttore generale ed i direttori amministrativi e sanitari da lui nominati. Di qui la conclusione che, in questa prospettiva, essa non violava l'art. 97 della Costituzione ma, anzi, tendeva ad assicurare il buon andamento dell'amministrazione.

17. L'esame della giurisprudenza costituzionale successiva conduce in questa sede ad un convincimento diverso in ordine alla conformità della disposizione regionale censurata agli articoli 97 e 98 della Costituzione.

18. In particolare, la sentenza della Corte costituzionale del 24 giugno 2010, n. 224, ha dato rilievo alla giurisprudenza formatasi in relazione ad una serie di disposizioni disciplinatrici dei rapporti non solo tra organi politici e amministrativi ma anche tra organi amministrativi (sentenze n. 34 del 2010, n. 351 e n. 161 del 2008, n. 104 e n. 103 del 2007), secondo la quale i meccanismi di decadenza automatica ove riferiti a figure dirigenziali non apicali, ovvero a titolari di uffici amministrativi per la cui scelta l'ordinamento non attribuisce, in ragione delle loro funzioni, rilievo esclusivo o prevalente al criterio della personale adesione del nominato agli orientamenti politici del titolare dell'organo che li nomina, si pongono in contrasto con l'art. 97 della Costituzione, in quanto pregiudicano la continuità dell'azione amministrativa, introducono in quest'ultima un elemento di parzialità, sottraggono al soggetto dichiarato decaduto dall'incarico le garanzie del giusto procedimento e svincolano la rimozione del dirigente dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti.

19. Di qui la dichiarazione della illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 97 della Costituzione, dell'art. 15, comma 6, della legge della Regione Lazio 16 giugno 1994, n. 18, a tenore del quale il direttore amministrativo ed il direttore sanitario cessano dall'incarico entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo direttore generale e possono essere riconfermati.



20. In linea di continuità con la pronuncia del 2010, la Corte costituzionale ha dichiarato, con sentenza del 22 luglio 2011, n. 228, la illegittimità costituzionale, per violazione degli articoli 97 e 98 della Costituzione, dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 23 giugno 2006, n. 20, a tenore del quale gli incarichi di direttore amministrativo e direttore sanitario in corso nelle Aziende sanitarie d'Abruzzo non conferiti dai direttori generali in carica alla data della entrata in vigore della stessa legge cessano, se non confermati, entro tre mesi dalla data di insediamento del nuovo direttore generale.

21. Alla luce della richiamata giurisprudenza, appare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 5, della legge regionale Calabria n. 11/2004 — nella parte il cui prevede che gli incarichi di direttore amministrativo e di direttore sanitario hanno comunque termine, ed i relativi rapporti di lavoro sono risolti di diritto, nell'ipotesi di cessazione, per revoca, decadenza, dimissioni o qualsiasi altra causa, del direttore generale — per violazione dell'art. 97 e dell'art. 98 della Costituzione.

22. Non vi sono, a giudizio di questa Corte, ragioni che inducano a valutazioni diverse rispetto a quelle espresse dal giudice costituzionale in riferimento alle disposizioni di legge regionale che legano la cessazione automatica dell'incarico di direttore amministrativo e di direttore sanitario alla nomina del nuovo direttore generale o alla mancata conferma da parte del nuovo direttore generale entro un periodo temporale ridotto.

23. Ed invero la scelta fiduciaria del direttore amministrativo — effettuata con provvedimento ampiamente discrezionale del direttore generale, per quanto dispone il comma 1 del medesimo art. 15 legge regionale n. 11/2004 — non implica che l'interruzione del conseguente rapporto di lavoro possa avvenire per il solo fatto della cessazione dalla carica del direttore generale.

24. Una volta instaurato il rapporto di lavoro, con la predeterminazione contrattuale della sua scadenza, vengono in rilievo altri profili, connessi, da un lato, alle esigenze dell'amministrazione ospedaliera concernenti l'espletamento con continuità delle funzioni dirigenziali proprie del direttore amministrativo, e, dall'altro lato, alla tutela giudiziaria, costituzionalmente protetta, delle situazioni soggettive dell'interessato inerenti alla carica. La valutazione di tali esigenze suscita un fondato dubbio di conformità della disposizione in questione al principio di buon andamento sancito dall'art. 97 della Costituzione. Essa non ancora l'interruzione del rapporto di ufficio in corso a ragioni, legate alle modalità di svolgimento delle funzioni di direttore amministrativo, idonee ad arrecare un *vulnus* ai principi di efficienza, efficacia e continuità dell'azione amministrativa; inoltre, non richiede né consente alcuna valutazione qualitativa dell'operato del direttore amministrativo, effettuata con le garanzie del giusto procedimento (nel quale il nuovo direttore generale sarebbe tenuto a specificare le ragioni, connesse alle pregresse modalità di svolgimento delle funzioni dirigenziali, idonee a fare ritenere sussistenti comportamenti del direttore amministrativo suscettibili di integrare la violazione delle direttive ricevute o di determinare risultati negativi nei servizi di competenza e giustificare, dunque, il venir meno della necessaria consonanza di impostazione gestionale tra direttore generale e direttore amministrativo ed il direttore amministrativo potrebbe far valere il suo diritto di difesa).

25. Appare altresì non manifestamente infondato il dubbio di non conformità dell'art. 15, comma 5, legge regionale Calabria n. 11/2004 all'art. 98 della Costituzione; il giudice delle leggi nella citata pronuncia n. 228/2011, ha chiarito, infatti, che la previsione costituzionale richiede ai pubblici impiegati, in quanto al servizio esclusivo della nazione, il rispetto del dovere di neutralità, che impone al funzionario, a prescindere dalle proprie personali convinzioni, la corretta e leale esecuzione delle direttive che provengono dall'organo politico, quale che sia il titolare *pro tempore* di quest'ultimo. Pertanto, al funzionario o al dirigente non apicale non è richiesta la personale adesione agli orientamenti politici della persona fisica che riveste la carica politica o la fedeltà personale nei suoi confronti.

26. In sostanza, la disposizione regionale — nel prevedere una causa di cessazione degli incarichi di direttore amministrativo e di direttore sanitario delle aziende sanitarie regionali non legata alla valutazione delle pregresse modalità di svolgimento delle funzioni ed alle garanzie del giusto procedimento — sembra non essere conforme agli articoli 97 e 98 della Costituzione.

*P.Q.M.*

*La Corte, vista la legge n. 87 del 1953, art. 23, rimette alla Corte costituzionale, ritenendone la rilevanza e la non manifesta infondatezza nei termini di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale, per contrarietà agli articoli 97 e 98 della Costituzione, della legge della Regione Calabria 19 marzo 2004, n. 11, art. 15, comma 5, nella parte in cui prevede che gli incarichi di direttore sanitario e di direttore amministrativo delle aziende del servizio sanitario regionale hanno comunque termine ed i relativi rapporti di lavoro sono risolti di diritto nell'ipotesi di cessazione, per revoca, decadenza, dimissioni o qualsiasi altra causa, del direttore generale.*

*Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*



*Dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, alle parti, al pubblico ministero presso questa Corte ed al presidente della Giunta regionale nonché comunicata al presidente del Consiglio regionale.*

Così deciso in Roma, nella udienza del 14 luglio 2021.

*Il Presidente:* MANNA

22C00006

N. 2

*Ordinanza del 26 novembre 2021 della Corte d'appello di Salerno - Sezione lavoro nel procedimento civile promosso da Santangelo Lorenzo contro INAIL - Istituto nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro*

**Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Assicurazione contro gli infortuni in ambito domestico - Misure finalizzate alla tutela dal rischio infortunistico per invalidità permanente derivante dal lavoro svolto in ambito domestico - Previsione che per "ambito domestico" si intende l'insieme degli immobili di civile abitazione e delle relative pertinenze ove dimora il nucleo familiare dell'assicurato, ivi incluse le eventuali "parti comuni condominiali" - Omessa inclusione degli altri immobili di civile abitazione nei quali le suddette attività vengono prestate in favore di stretti familiari non conviventi per quanto bisognosi di assistenza domestica.**

– Legge 3 dicembre 1999, n. 493 (Norme per la tutela della salute nelle abitazioni e istituzione dell'assicurazione contro gli infortuni domestici), art. 6.

## LA CORTE DI APPELLO DI SALERNO

### SEZIONE LAVORO

composta dai magistrati:

1. dott. Gabriele Di Maio - Presidente relatore;
2. dott. Arturo Pizzella - consigliere;
3. dott. Mauro Casale G. aus.;

ha pronunciato, nel procedimento sopra indicato tra Santangelo Lorenzo n. q. di erede di Curcio Cristina, parte rappresentata e difesa come in atti dagli avv.ti Di Genio Giancarlo e Di Lorenzo Patrizia con domicilio eletto in via Diaz, n. 47 84122 Salerno - parte appellante;

e I.N.A.I.L., parte rappresentata e difesa come in atti dall'avv. Castellucci Teresa con domicilio eletto in via De Leo, n. 12 84127 Salerno - parte appellata;

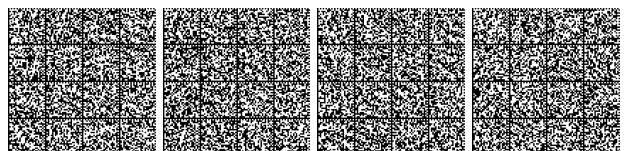
la seguente ordinanza.

Premesso:

che con ricorso depositato in data 14 gennaio 2015 Santangelo Lorenzo, vedovo ed erede di Curcio Cristina, ha adito il Tribunale di Vallo della Lucania in funzione di giudice del lavoro esponendo che la propria dante causa, titolare di assicurazione contro gli infortuni domestici gestita dall'INAIL, era deceduta in data 26 giugno 2012 a seguito di un grave incidente domestico avvenuto nell'abitazione dei genitori della stessa in data 29 maggio 2012 e chiedendo di condannare l'INAIL alla corresponsione in suo favore della rendita da infortunio nonché dell'assegno funerario;

che l'INAIL, costituitosi, ha resistito alla domanda attorea eccependo che l'infortunio era occorso in un ambito spaziale differente rispetto a quello in cui viveva e dimorava il nucleo familiare di appartenenza dell'assicurata;

che, con sentenza n. 44/2019 pubblicata in data 25 gennaio 2019, il tribunale come sopra adito ha respinto il ricorso rilevando che «l'ambito spaziale in cui opera la tutela assicurativa in oggetto si identifica con il luogo in cui vive e "dimora il nucleo familiare dell'assicurata", che nel caso di specie "è pacifico che l'infortunio che ha causato il decesso dell'assicurata è avvenuto presso l'abitazione dei genitori dell'assicurata e non presso la sua casa coniugale" e che non era stato dimostrato dall'attrice che la stessa dimorasse abitualmente presso l'abitazione del padre Curcio Luigi in Stio alla via San Lucido e non presso la residenza coniugale", peraltro pur non apparendo "inverosimile che la Curcio si recasse frequentemente a casa dei propri genitori (i quali peraltro abitavano, come dedotto, in un luogo non distante dalla residenza dell'assicurata) per aiutarli nelle incombenze di casa»;



che, con ricorso depositato telematicamente in data 23 luglio 2019, Santangelo Lorenzo, nella spiegata qualità, ha adito questa Corte proponendo appello avverso la suddetta sentenza ed in particolare rilevando la «sussistenza dei requisiti di cui alla legge n. 493/1999 per la rendita per infortunio domestico» alla luce del concetto giuridico di «dimora della famiglia» e dovendosi ritenere che «la famiglia della sig.ra Curcio Cristina dimorava nella casa in via S. Lucido Stio (SA) intendendo per tale l'insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione e tutela, o da legami affettivi, coabitanti ed aventi la medesima dimora abituale, così come stabilito dalla legge»;

che l'INAIL si è costituito nel procedimento di appello con memoria depositata telematicamente in data 11 giugno 2020 con la quale ha resistito al gravame chiedendo il rigetto in quanto inammissibile e infondato;

che, con ordinanza resa in data 11 gennaio 2021 anche ai sensi dell'art. 101 del codice della procedura civile, la Corte ha invitato le parti ad interloquire in ordine ad eventuali profili di incostituzionalità dell'art. 6 della legge n. 493/1999 in quanto non riferentesi al lavoro svolto in ambito domestico presso familiari non facenti parte del proprio nucleo familiare convivente;

che sono state acquisite ulteriori informazioni a seguito di ordinanza in tal senso pronunciata in data 13 settembre 2021, con rinvio all'odierna udienza, alla quale le parti sono comparse esponendo le proprie difese (in particolare, l'INAIL si è riportato alle precedenti difese scritte con le quali aveva evidenziato che, come da propria «Istruzione operativa del 16 luglio 2002», la tutela assicurativa in questione spetta solo in favore di persone «coabitanti» e che l'estensione dell'assicurazione al di fuori dell'ambito così delineato risulterebbe eccessiva);

Rilevato:

che la causa non può essere decisa senza lo scrutinio di costituzionalità dell'art. 6 della legge n. 493/1999, nella parte in cui, dopo avere previsto che (comma 1) «lo Stato riconosce e tutela il lavoro svolto in ambito domestico, affermandone il valore sociale ed economico connesso agli indiscutibili vantaggi che da tale attività trae l'intera collettività» e precisato, comma 2, lettera a), che per lavoro svolto in ambito domestico si intende l'insieme delle attività prestate «senza vincolo di subordinazione e a titolo gratuito, finalizzate alla cura delle persone e dell'ambiente domestico», limita, comma 2, lettera b), «l'ambito domestico», al cui interno opera l'assicurazione, solo all'«insieme degli immobili di civile abitazione e delle relative pertinenze ove dimora il nucleo familiare dell'assicurato» (e quindi unicamente a tutela del lavoro domestico svolto solo in favore dei familiari ivi conviventi), con la precisazione che «qualora l'immobile faccia parte di un condominio, l'ambito domestico comprende anche le parti comuni condominiali»;

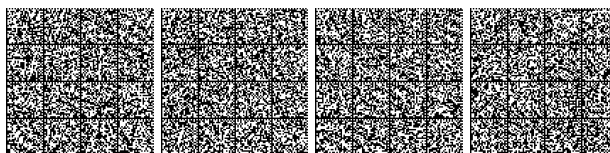
che, a ritenere tale limitazione conforme alla Costituzione, nel caso di specie l'assicurazione non potrebbe operare, essendo l'infortunio avvenuto nell'abitazione dei genitori non conviventi della Curcio Cristina, e non invece in quella nella quale la stessa risiedeva anagraficamente ed anche presumibilmente dimorava con il marito, in assenza di dirimente prova contraria, donde l'effettività e la rilevanza concreta ed attuale della questione che si va a sollevare, peraltro a fronte della impossibilità di una diversa soluzione interpretativa, impedita dalla chiara formulazione della norma in questione;

che la suddetta limitazione normativa appare invece illogica, irrazionale e dunque irragionevolmente disciplinante in modo diverso situazioni sostanzialmente uguali, in violazione dell'art. 3 della Costituzione ed altresì in riferimento all'art. 2 della Costituzione comportante l'inderogabilità dei doveri di solidarietà, agli articoli 29 e seguenti della Costituzione in tema di tutela della famiglia con particolare riferimento al rapporto tra genitori e figli, all'art. 35 della Costituzione tutelante «il lavoro in tutte le sue forme e condizioni», all'art. 38 della Costituzione quanto al diritto dei lavoratori a che «siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita» in relazione agli eventi ivi indicati ed all'art. 117 della Costituzione quanto al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali;

che, sotto tali profili, giova in primo luogo evidenziare che la legge n. 493/1999 è stata emanata a seguito della discussione scaturente dalla sentenza n. 28/1995 della Corte costituzionale, grazie alla quale si è potuto affermare l'equiparabilità del lavoro eseguito nell'ambito familiare, con il relativo elevato valore sociale ed economico, ad altre forme di lavoro con la conseguente ineludibile tutela stabilita dall'art. 35 della Costituzione;

che, in particolare, nella suddetta sentenza, non si faceva affatto riferimento al lavoro svolto solo nei confronti del nucleo familiare convivente sotto la stessa dimora, al contrario mettendosi in evidenza l'«art. 230-bis del codice civile che, apportando una specifica garanzia al familiare che, lavorando nell'ambito della famiglia o nell'impresa familiare presta in modo continuativo la sua attività, mostra di considerare in linea di principio il lavoro prestato nella famiglia alla stessa stregua del lavoro prestato nell'impresa» (laddove l'art. 230-bis codice civile non prevede espressamente che il rapporto ivi indicato presupponga la convivenza nella stessa abitazione dei familiari partecipanti all'impresa);

che, nella stessa sentenza, veniva altresì richiamata la risoluzione del Parlamento europeo del 13 gennaio 1986 sulla creazione di condizioni del mercato del lavoro favorevoli all'equilibrio tra vita privata e vita professionale, al punto 34 della quale, tra l'altro, si invitavano «gli Stati membri» a «riconoscere il valore del lavoro svolto» dai prestatori di assistenza ai familiari (non solo conviventi) «per la società nel suo complesso», nel mentre che, al successivo punto 37, veniva sottolineata la «necessità di riconoscere il lavoro svolto dalle persone che dedicano il proprio tempo e le proprie



competenze alla cura delle persone anziane e non autosufficienti», senza alcuna limitazione all'assistenza dei soli familiari conviventi (la risoluzione, al contrario, partiva anche dalle considerazioni della messa in discussione del «concetto tradizionale... di famiglia nucleare» e della necessità di favorire la «solidarietà tra le generazioni» e rispondere «alle sfide dell'invecchiamento della società», come pure delle circostanze che le donne «potrebbero dover far fronte, a un certo punto della loro vita, alla cura di nipoti e/o genitori anziani», che «l'Europa è il continente con il numero più elevato di cittadini anziani e con un processo di invecchiamento destinato a proseguire nei prossimi decenni» e che «molti Stati membri non dispongono di sufficienti strutture per l'assistenza a lungo termine per affrontare l'aumento del fabbisogno di assistenza»);

che il riferimento, nella stessa sentenza, agli «indiscutibili vantaggi» che dal lavoro familiare domestico «ne trae l'intera collettività» e, nel contempo, agli oneri ed alle responsabilità che ne «discendono e gravano - ancora oggi - quasi esclusivamente sulle donne (anche per estesi fenomeni di disoccupazione)» si adatta perfettamente anche al caso, come nella specie ben descritto dal primo giudice, della figlia che, in ossequio ai propri doveri familiari ed evitando il ricorso a dispendiose prestazioni assistenziali a carico della collettività, debba recarsi «frequentemente a casa dei propri genitori» anziani e con problemi di salute (come da istruttoria amministrativa INAIL), peraltro abitanti «in un luogo non distante dalla residenza dell'assicurata», per «aiutarli»;

che, a fronte di tale identità di «ratio», non si vede per quale motivo tale forma di lavoro familiare domestico svolta in favore di genitori anziani e malati, pienamente rientrante nel concetto lavorativo contemplato da Corte costituzionale n. 28/1995 cit. e del tutto analoga se non più preziosa rispetto a quella svolta nei confronti dei familiari del nucleo familiare convivente sotto la stessa dimora (i quali potrebbero anzi essere maggiormente autosufficienti ed eventualmente anche di grado più lontano), non debba del pari essere riconosciuta ex art. 35 della Costituzione, con la conseguente tutela previdenziale ex art. 38 della Costituzione, in coerenza con le richiamate previsioni comunitarie e senza le sopra denunciate violazioni delle norme costituzionali;

che la sopra denunciata ed irragionevolmente discriminatoria limitazione normativa, peraltro, appare contraddittoria con lo stesso primo comma dell'art. 6 della legge n. 493/1999, nella parte in cui, coerentemente con quanto sopra esposto, dispone in generale al primo comma che lo Stato riconosce e tutela il lavoro svolto in (qualunque) ambito domestico, affermandone il valore sociale ed economico connesso agli indiscutibili vantaggi che da tale attività trae l'intera collettività, salvo poi appunto limitare l'operatività dell'assicurazione al solo luogo di dimora del nucleo familiare dell'assicurato, così escludendo il lavoro domestico svolto nel luogo di dimora di altri stretti familiari non conviventi e bisognosi di assistenza;

*P.Q.M.*

*Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Visti gli articoli 2, 3, 29 e seguenti, 35, 38 e 117 della Costituzione;*

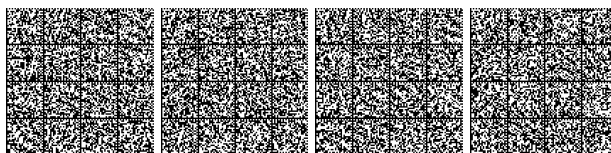
*Ritenuto, in relazione alle suddette disposizioni, di dovere sollevare, in quanto attuale, rilevante e non manifestamente infondata per le argomentazioni indicate in parte motiva, la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 6 della legge n. 493/1999, nella parte in cui, dopo avere previsto che (comma 1) «lo Stato riconosce e tutela il lavoro svolto in ambito domestico, affermandone il valore sociale ed economico connesso agli indiscutibili vantaggi che da tale attività trae l'intera collettività» e precisato, comma 2, lettera a) che per «lavoro svolto in ambito domestico» si intende l'insieme delle attività prestate «senza vincolo di subordinazione e a titolo gratuito, finalizzate alla cura delle persone e dell'ambiente domestico», limita comma 2, lettera b) l'«ambito domestico», al cui interno opera l'assicurazione, al solo «insieme degli immobili di civile abitazione e delle relative pertinenze ove dimora il nucleo familiare dell'assicurato», ivi incluse le eventuali «parti comuni condominiali», senza inclusione degli altri immobili di civile abitazione nei quali le suddette attività vengano prestate in favore di stretti familiari non conviventi per quanto bisognosi di assistenza domestica;*

*Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Salerno, 26 novembre 2021

*Il Presidente est.: DI MAIO*



N. 4

*Ordinanza dell'11 gennaio 2022 del Tribunale amministrativo regionale per le Marche sul ricorso proposto da Movimento Nazionale Liberi Farmacisti ed altri c/Regione Marche ed altri*

**Salute - Sanità pubblica - Farmacie - Previsione che riserva alle sole farmacie, e non anche alle parafarmacie, l'effettuazione dei test mirati a rilevare la presenza di anticorpi IgG e IgM e i tamponi antigenici rapidi per la rilevazione di antigene SARS-CoV-2.**

- Legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), art. 1, commi 418 e 419.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

### PER LE MARCHE

#### (SEZIONE PRIMA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 353 del 2021, proposto da Movimento Nazionale Liberi Farmacisti, in persona del legale rappresentante Vincenzo Devito, Unione Nazionale dei Farmacisti Titolari di Sola Parafarmacia — UNAFTISP, Federazione Nazionale Parafarmacie Italiane (FNPI), Davide Giuseppe Gullotta, Cinzia Giulia Carizi, Parafarmacia Carizi Dott. Cinzia, Francesca Paci, Parafarmacia Big Farma di Dott.ssa Paci Francesca, Rosaria Laguardia, Parafarmacia Gocce di Salute, Roberta Barocci, Parafarmacia Nevola di Barocci Roberta di Corinaldo, Giulia Marinsalta, Parafarmacia Bottega Medica della Dott.ssa Giulia Marinsalta, Ortensia Travaglini, Parafarmacia Travaglini S.n.c., Vittorio Vittori, Parafarmacia Vittori Sas, Gianna Pistoni, Parafarmacia Farma. Gi e C. S.n.c., Valentina Scarponi, Parafarmacie La Farmacosmetica, Federica Gargamelli, Parafarmacia Myfarma di Pharma Gdm S.r.l., Enrico Cancellotti, Parafarmacia Dott. Cancellotti, Jessica Valentini, Parafarmacia Salus Picena, Melissa Cattarozzi, Parafarmacia Lamelissa di Catarozzi Melissa, Felice Macchiarulo, Parafarmacia La Bottega della Salute S.r.l.s, Paola Procaccini, Parafarmacia La Margherita, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Daniele Granara, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio, in Genova, via Bartolomeo Bosco n. 31/4;

contro

Regione Marche, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Paolo Costanzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Agenzia Regionale Sanitaria delle Marche, non costituita in giudizio;

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata presso la sede della stessa, in Ancona, corso Mazzini, 55;

Federfarma - Federazione Nazionale Unitaria dei Titolari di Farmacia Italiani, rappresentata e difesa dagli avvocati Massimo Luciani, Maurizio Cinelli, Piermassimo Chirulli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Federfarma Marche - Unione Regionale dei Titolari di Farmacia delle Marche, rappresentata e difesa dall'avvocato Andrea Galvani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio, in Ancona, piazza della Repubblica, 1/A;

per l'annullamento

previa sospensione

- della deliberazione di Giunta Regionale n. 663/2021 e del documento istruttorio riportato in calce alla deliberazione medesima, predisposto dal Dirigente della P.F. Assistenza Farmaceutica;

- del parere favorevole di cui all'articolo 16 bis della legge regionale 15 ottobre 2001, sotto il profilo della legittimità e della regolarità tecnica del Dirigente della Posizione di Funzione Assistenza Farmaceutica e dell'attestazione dello stesso che dalla deliberazione non deriva, né può derivare, un impegno di spesa a carico della Regione;





- della proposta del Direttore dell' Agenzia Regionale Sanitaria;  
- del "verbale di seduta", allegato alla medesima deliberazione n. 663/2021, e per la condanna della Regione Marche al risarcimento dei danni.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Marche, dell' Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, di Federfarma - Federazione Nazionale Unitaria dei Titolari di Farmacia Italiani e di Federfarma Marche - Unione Regionale dei Titolari di Farmacia delle Marche;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 dicembre 2021 il dott. Tommaso Capitanio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. I ricorrenti persone fisiche sono titolari di c.d. parafarmacie ubicate nel territorio marchigiano, i quali, spalleggiati da tre associazioni di categoria (Movimento Nazionale Liberi Farmacisti, Federazione Nazionale Parafarmacie Italiane - FNPI - e Unione Nazionale dei Farmacisti Titolari di Sola Parafarmacia - UNAFITISP) impugnano la deliberazione della Giunta Regionale delle Marche n. 663 del 24 maggio 2021, successivamente conosciuta, avente ad oggetto l'annullamento in autotutela della precedente D.G.R. n. 465 del 19 aprile 2021 (concernente: "schema di accordo tra la Regione Marche ed esercizi commerciali ex art. 5, D.L. n. 223/2006, convertito con modificazioni dalla L. n. 248/2006 (c.d. Parafarmacie) per effettuare test rapidi basati sulla ricerca dell'antigene e i test diagnostici rapidi per la ricerca di anticorpi anti SARSCoV-2"), nonché tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti indicati in epigrafe.

I ricorrenti titolari delle parafarmacie chiedono altresì la condanna della Regione al risarcimento dei danni subiti per effetto del provvedimento di autotutela impugnato e, al riguardo, in data 4 novembre 2021 hanno depositato perizie di parte da cui emerge il danno asseritamente subito da ciascuno di essi.

2. In punto di fatto, nel ricorso si espone quanto segue.

2.1. Come detto, i ricorrenti persone fisiche sono tutti farmacisti titolari di parafarmacie ubicate nel territorio regionale, i quali, per il tramite delle associazioni di categoria (fra cui le tre che ricorrono nel presente giudizio), hanno aderito all'accordo approvato con la summenzionata D.G.R. n. 465/2021, avente ad oggetto "Schema di accordo tra la Regione Marche ed esercizi commerciali ex art. 5, D.L. n. 223/2006, convertito con modificazioni dalla L. n. 248/2006 (c.d. Parafarmacie per effettuare test rapidi basati sulla ricerca dell'antigene e i test diagnostici rapidi per la ricerca di anticorpi and SARS-Co V-2".

E' noto che le c.d. parafarmacie, istituite dal D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito in L. 4 agosto 2006, n. 248, sono nate per incrementare l'offerta del servizio farmaceutico in favore dell'utenza e per aumentare il tasso di concorrenza all'interno del mercato di riferimento. Dal punto di vista tecnico è inoltre importante sottolineare che:

- ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D.L. n. 223/2006, in ciascuna parafarmacia debbono essere presenti uno o più farmacisti abilitati;

- ai sensi dell'art. 8, comma 2, del D.Lgs. n. 502/1992 e s.m.i., le Regioni stipulano con le associazioni di farmacisti maggiormente rappresentative accordi volti, tra l'altro, ad individuare "...modalità differenziate di erogazione delle prestazioni".

2.2. In ragione dell'evoluzione della nota emergenza sanitaria e della impellente necessità di svolgere *screening* di massa, la Regione Marche, con D.G.R. n. 1547 del 1° dicembre 2020, aveva approvato l'accordo con le OO.SS. rappresentative delle farmacie convenzionate - Federfarma Marche per le farmacie private e Confservizi Assofarm Marche per le farmacie pubbliche - finalizzato all'effettuazione dei test diagnostici sierologici rapidi per la ricerca degli anticorpi per il virus SARS-CoV-2.

Successivamente, è stato sottoscritto tra la Regione Marche, Federfarma Marche e Confservizi Assofarm Marche l'accordo per l'effettuazione di tamponi antigenici rapidi in farmacia, approvato con D.G.R. n. 145 del 15 febbraio 2021. Con successiva D.G.R. n. 146/2021 è stato ampliato il novero delle strutture che possono somministrare il test antigenico rapido (laboratori, strutture e professionisti privati accreditati dalla Regione Marche, ai sensi della L.R. n. 21/2016, come previsto dalla circolare del Ministero della Salute n. 705 dell'8 gennaio 2021, recante "Aggiornamento della definizione di caso COVID-19 e strategie di *testing*").

In considerazione dell'andamento della curva pandemica e della necessità di implementare ulteriormente le misure di prevenzione, la Regione ha inteso potenziare i servizi di *screening* e, a seguito dell'approvazione disposta con D.G.R. n. 465/2021, in data 22 aprile 2021 la Giunta Regionale sottoscriveva con le associazioni più rappresentative delle parafarmacie delle Marche un accordo per l'effettuazione presso i locali delle medesime parafarmacie di test rapidi per la ricerca dell'antigene e i test diagnostici rapidi per la ricerca di anticorpi del virus SARS-CoV-2.



Le finalità dell'accordo, indicate nelle sue premesse, erano appunto quelle di:

- facilitare l'accesso dei cittadini alle prestazioni sanitarie, in quanto "... le parafarmacie propongono al cittadino - tramite approcci proattivi e innovativi - l'erogazione di servizi di assistenza sanitaria volti ad un fine ultimo di prevenzione in riferimento al virus SARS-CoV-2...";

- aumentare l'efficienza e la capillarità delle attività di prevenzione, in quanto "... l'attuale curva epidemica dei casi di COVID-19 impone di dedicare particolare attenzione nell'adozione di ulteriori misure aggiuntive oltre a quelle già messe in atto, utili a contrastare la diffusione del virus SARS-CoV-2...";

- mettere in atto un controllo più accurato dell'evoluzione della pandemia, aumentando "... il numero dei tamponi antigenici rapidi per la rilevazione di antigeni SARS-CoV-2 grazie al coinvolgimento delle parafarmacie aperte al pubblico...".

Erano quindi stabilite le modalità di adesione e gli obblighi delle parafarmacie, precisandosi al riguardo che allo svolgimento del test avrebbe dovuto presidiare un farmacista e che l'esito di ciascun tampone avrebbe dovuto essere comunicato all'amministrazione regionale ai fini dell'inserimento in un'apposita banca dati.

Nel documento istruttorio allegato alla D.G.R. n. 465/2021 si operano:

- uno specifico riferimento al D.L. 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, nella L. 5 marzo 2020, n. 13, il cui art. 2, poi abrogato dal D.L. 25 marzo 2020, n. 19, prevedeva che "...le autorità competenti possono adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da COVID-19 anche fuori dai casi di cui all'articolo 1, comma 1 ...", concedendo in questo modo alle Regioni una sfera di autonomia d'azione ritenuta utile al fine di implementare a livello locale le misure adottate su scala nazionale;

- un riferimento al D.P.C.M. 11 marzo 2020, che ha esteso le misure sino a quel momento adottate a tutto il territorio nazionale, prevedendo la temporanea chiusura di una serie di attività, con esclusione di quelle ritenute essenziali, fra cui, appunto, le farmacie e le parafarmacie (art. 2, comma 1).

Nel contesto emergenziale, le parafarmacie sono dunque ritenute attività essenziali e peraltro esse avevano già da alcuni anni un rapporto convenzionale con la Regione Marche per la fornitura di alimenti a fini medici speciali.

L'accordo relativo allo svolgimento dei test rapidi per la ricerca dell'antigene e i test diagnostici rapidi per la ricerca di anticorpi anti SARS-CoV-2 costituisce ulteriore misura, ai sensi della normativa vigente, per il contenimento e la prevenzione della pandemia, dove riveste un ruolo fondamentale il tracciamento dei nuovi positivi.

La Regione Marche ha ritenuto dunque le parafarmacie strutture in grado di aumentare l'efficienza delle attività di prevenzione utili a contrastare la diffusione del virus.

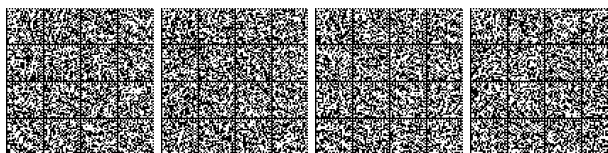
2.3. A seguito della stipula dell'accordo, le parafarmacie, opportunamente istruite dalle associazioni di categoria firmatarie, si sono adeguate ai protocolli stabiliti, investendo notevoli risorse nell'acquisto dei test, dei dispositivi di protezione individuale, degli strumenti atti alla disinfezione degli oggetti e degli ambienti adibiti all'esecuzione dei test, nonché al fine di separare l'utenza che ha normale accesso ai locali di vendita da coloro che accedono all'esercizio per effettuare il test. In alcuni casi, quando i locali non permettevano tale suddivisione, sono stati acquistati gazebo per eseguire i test nelle zone adiacenti all'entrata degli esercizi.

2.4. Sennonché, nelle more dell'attuazione e della implementazione dell'accordo, Federfarma Marche, in data 26 aprile 2021, inviava formale diffida alla Giunta Regionale, chiedendo l'annullamento della D.G.R. n. 465/2021, di cui veniva assunta l'illegittimità per i seguenti profili:

- in primo luogo, perché sarebbe ostativo all'esecuzione di test rapidi presso le parafarmacie il disposto dell'art. 1, comma 418, della L. 30 dicembre 2020, n. 178, in cui si prevede che "I test mirati a rilevare la presenza di anticorpi IgG e IgM e i tamponi antigenici rapidi per la rilevazione di antigeni SARS-CoV-2 possono essere eseguiti anche presso le farmacie aperte al pubblico dotate di spazi idonei sotto profilo igienico-sanitario e atti a garantire la tutela della riservatezza". Il legislatore avrebbe pertanto inteso riservare alle sole farmacie la possibilità di effettuare test mirati al monitoraggio del virus SARS-CoV-2;

- in secondo luogo, osterebbero all'effettuazione presso le parafarmacie dei suddetti test i principi di diritto affermati dalla Corte Costituzionale nella sentenza 21 marzo 2017 n. 66, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della L.R. Piemonte 16 maggio 2016, n. 11, la quale abilitava gli esercizi commerciali (parafarmacie) ad eseguire "...prestazioni analitiche di prima istanza ..." (a cui sarebbero ascrivibili, secondo Federfarma, i test oggetto del presente accordo), perché in conflitto con la legislazione statale che permetterebbe alle parafarmacie solo la vendita di talune ristrette categorie di medicinali;

- in terzo luogo, perché i principi stabiliti dal legislatore statale in relazione all'organizzazione del servizio farmaceutico avrebbero natura di principi fondamentali della materia della tutela della salute, che il legislatore regionale è tenuto a rispettare, in ossequio all'art. 117, comma 3, Cost.



L'Avvocatura regionale, nel parere prot. n. 0510423 del 3 maggio 2021, richiesto dal dirigente della P.F. Assistenza Farmaceutica A.R.S. Marche, facendo proprio quanto sostenuto da Federfarma, si è espressa in senso favorevole all'annullamento dell'accordo con le parafarmacie, ritenendo al riguardo irrilevante la recente ordinanza del Consiglio di Stato, Sez. III, n. 1634/2021 (la quale ha affermato "... che il test da cui derivino effetti giuridici o sanitari di qualsiasi natura non può che essere effettuato direttamente da personale abilitato, nel quale - ad una prima delibazione consentita dalla sede cautelare e ritenuto prevalente l'interesse ad un più ampio *screening* anti-covid della popolazione - va ricompreso il farmacista..."), poiché la stessa riguarda solo la questione della "valenza" da riconoscere all'autodiagnosi svolta dal cittadino.

I ricorrenti evidenziano che, in modo del tutto inopinato ed erroneo, si è dunque attribuito esclusivo rilievo al luogo menzionato dalla L. n. 178/2020 per l'esecuzione del test (la "farmacia" e non anche la "parafarmacia"), anziché, come si sarebbe dovuto, alla figura professionale del soggetto che, tanto nelle farmacie che nelle parafarmacie, è obbligato ad assistere gli utenti nell'esecuzione del (o anche a effettuare in prima persona *il*) test per cui è causa, ossia il "farmacista".

2.5. Con l'impugnata D.G.R. n. 663/2021, la Giunta regionale, omettendo peraltro la comunicazione di avvio del procedimento alle associazioni rappresentative delle parafarmacie che hanno sottoscritto l'accordo, annullava in via di autotutela la D.G.R. n. 465/2021 e l'accordo sottoscritto in esecuzione della stessa.

3. I ricorrenti censurano l'operato della Regione per i seguenti motivi:

3.1. quanto alla D.G.R. n. 663/2021:

a) violazione e falsa applicazione degli artt. 21-*octies* e 21-*nonies* della L. 7 agosto 1990 n. 241, in relazione alla violazione degli artt. 7 e ss. della medesima legge. Violazione dei principi in materia di giusto procedimento. Violazione dei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, per travisamento, sviamento e per contraddittorietà ed illogicità manifeste;

b) violazione e falsa applicazione degli artt. 21-*octies* e 21-*nonies* della L. 7 agosto 1990 n. 241, in relazione alla violazione degli artt. 1 e 3 della medesima legge. Violazione dei principi in materia di giusto procedimento. Violazione dei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost. Eccesso di potere difetto assoluto del presupposto, di istruttoria e di motivazione, per travisamento, sviamento e per contraddittorietà ed illogicità manifeste;

c) violazione e falsa applicazione degli artt. 21-*octies* e 21-*nonies* della L. 7 agosto 1990 n. 241, in relazione alla violazione degli artt. 1 del D.L. n. 223/2006 e 8, comma 2, del D.Lgs. n. 502/1992. Violazione dei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost. Violazione dell'art. 49 TFUE e del principio di proporzionalità. Violazione dei principi di parità di trattamento, trasparenza e concorrenza di cui agli artt. 101 e segg. TFUE e all'allegato Protocollo n. 27. Eccesso di potere difetto assoluto del presupposto, di istruttoria e di motivazione, per travisamento, sviamento e per contraddittorietà ed illogicità manifeste;

3.2.: quanto all'art. 1, commi 418 e 419, della Legge 30 dicembre 2020 n. 178:

d) contrasto della disciplina nazionale che differenzia i servizi erogati dalle farmacie da quelli erogati dalle parafarmacie con l'art. 49 TFUE e conseguente richiesta di rinvio pregiudiziale della questione alla Corte di Giustizia UE ai sensi dell'art. 267 dello stesso Trattato;

e) contrasto della disciplina nazionale che differenzia i servizi erogati dalle farmacie da quelli erogati dalle parafarmacie con i principi di parità di trattamento, trasparenza e concorrenza di cui agli artt. 101 e segg. TFUE e all'allegato Protocollo n. 27 e conseguente richiesta di rinvio pregiudiziale della questione alla Corte di Giustizia UE ai sensi dell'art. 267 dello stesso Trattato.

4. Si sono costituite in giudizio l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (la quale si è limitata a depositare una memoria di stile), la Regione Marche, Federfarma e Federfarma Marche (le quali hanno invece chiesto il rigetto del ricorso).

Con ordinanza n. 240/2021 il Tribunale ha respinto la domanda cautelare; la pronuncia è stata oggetto di riforma da parte del Consiglio di Stato (ordinanza n. 5163/2021), nei soli limiti della sollecita fissazione dell'udienza di trattazione del merito (che è stata poi fissata dal Presidente del Tribunale per il 15 dicembre 2021).

5. Tutto ciò premesso, il Tribunale ritiene che la definizione del presente giudizio non possa prescindere dalla previa risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 418 e 419, della L. 30 dicembre 2020, n. 178, i quali prevedono rispettivamente:

"418. I test mirati a rilevare la presenza di anticorpi IgG e IgM e i tamponi antigenici rapidi per la rilevazione di antigene SARS-CoV-2 possono essere eseguiti anche presso le farmacie aperte al pubblico dotate di spazi idonei sotto il profilo igienico-sanitario e atti a garantire la tutela della riservatezza";



“419. Le modalità organizzative e le condizioni economiche relative all’esecuzione dei tesi e dei tamponi di cui al comma 418 del presente articolo nelle farmacie aperte al pubblico sono disciplinate, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, dalle convenzioni di cui all’articolo 8, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati ai sensi dell’articolo 4, comma 9, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, e ai correlati accordi regionali, che tengano conto anche delle specificità e dell’importanza del ruolo svolto in tale ambito dalle farmacie rurali”.

Ciò impone al Collegio di dare conto delle ragioni per le quali non si ritiene, invece, di accogliere le istanze dei ricorrenti - che erano state in qualche modo condivise anche dal Consiglio di Stato in sede di appello cautelare (vedasi la citata ordinanza n. 5163/2021) - con cui si è chiesto al Tribunale di investire della questione il giudice comunitario.

5.1. Come le parti resistenti private, e soprattutto Federfarma, hanno vigorosamente sostenuto nei propri scritti difensivi, la Corte di Giustizia LTE è stata chiamata nel 2013 a pronunciarsi su questioni che anche in quel caso vedevano contrapposte farmacie e parafarmacie, ed ha stabilito che le limitazioni che la legge nazionale italiana poneva alle prestazioni e alle attività che le parafarmacie possono erogare erano da ritenere compatibili con i Trattati.

La sentenza Venturini e altri, 5 dicembre 2013, in cause riunite da C-159/12 a C-161/12, per quanto di interesse in questa sede, si è così espressa “...la normativa di cui trattasi nei procedimenti principali, che riserva alle sole farmacie, la cui apertura è subordinata a un regime di pianificazione, la distribuzione dei farmaci soggetti a prescrizione medica, compresi quelli che non sono a carico del Servizio sanitario nazionale, bensì vengono pagati interamente dall’acquirente, è atta a garantire la realizzazione dell’obiettivo di assicurare un rifornimento di medicinali alla popolazione sicuro e di qualità nonché, pertanto, la tutela della salute.... Resta da esaminare, in quarto luogo, se la restrizione alla libertà di stabilimento non vada oltre quanto necessario al raggiungimento dell’obiettivo addotto, vale a dire se non esistano misure meno restrittive per realizzarlo.

59 In proposito, si deve anzitutto ricordare che, secondo giurisprudenza costante della Corte, in sede di valutazione dell’osservanza del principio di proporzionalità nell’ambito della sanità pubblica, occorre tenere conto del fatto che lo Stato membro può decidere il livello al quale intende garantire la tutela della sanità pubblica e il modo in cui questo livello deve essere raggiunto. Poiché tale livello può variare da uno Stato membro all’altro, si deve riconoscere agli Stati membri un margine di discrezionalità (v. sentenze dell’11 settembre 2008, Commissione/Germania, C-141107, Racc. pag. 1-6935, punto 51; Apothekerkammer des Saarlandes e a., cit., punto 19, nonché Blanco Pérez e Chao Gómez, cit., punto 44).

60 Del resto, è necessario che, qualora sussistano incertezze sull’esistenza o sulla portata di rischi per la salute delle persone, lo Stato membro possa adottare misure di protezione senza dover attendere che la realtà di tali rischi sia pienamente dimostrata. In particolare, uno Stato membro può adottare le misure che riducono, per quanto possibile, un rischio per la salute, compreso, segnatamente, un rischio per la fornitura di medicinali sicura e di qualità alla popolazione (v. citate sentenze Apothekerkammer des Saarlandes e a., punto 30, nonché Blanco Perez e Chao Gómez, punto 74).

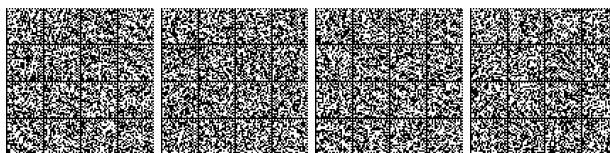
61 In forza della normativa nazionale di cui trattasi nei procedimenti principali, è riservata alle farmacie la vendita dei soli medicinali soggetti a prescrizione medica. Orbene, questo tipo di medicinali, la cui assunzione e il cui consumo da parte del paziente sono oggetto di un controllo continuo di un medico e i cui effetti sulla salute sono in genere importanti, deve poter essere rapidamente, facilmente e sicuramente accessibile.

62 Così, il rischio, evocato al punto 53 della presente sentenza, di un’eventuale situazione di penuria delle farmacie, la quale comporti l’assenza di un accesso rapido e facile ai medicinali soggetti a prescrizione medica in determinate parti del territorio, risulta importante. Il fatto che la misura di liberalizzazione del regime di pianificazione delle farmacie si limiterebbe ai soli medicinali prescritti che non sono a carico del Servizio sanitario nazionale, bensì vengono pagati interamente dall’acquirente non può ridurre la portata di un rischio simile.

63 Ciò considerato, il sistema attuato nello Stato membro in causa nei procedimenti principali, che non consente alle parafarmacie di vendere anche farmaci soggetti a prescrizione medica, segnatamente quelli che non sono a carico del Servizio sanitario nazionale, bensì vengono pagati interamente dall’acquirente, poiché riduce sostanzialmente il rischio richiamato nel punto precedente della presente sentenza, non risulta andare oltre quanto necessario per raggiungere l’obiettivo di garantire un rifornimento di medicinali alla popolazione sicuro e di qualità.[...]

65 Dall’insieme delle considerazioni suesposte discende che il sistema attuato dalla normativa nazionale di cui trattasi nei procedimenti principali è giustificato alla luce dell’obiettivo di assicurare un rifornimento di medicinali alla popolazione sicuro e di qualità, è idoneo a garantire la realizzazione di tale obiettivo e non risulta andare oltre quanto necessario per raggiungerlo.

66 Tutto ciò considerato, si deve rispondere alla questione sollevata dichiarando che l’articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nei procedimenti principali, che non consente a un farmacista, abilitato e iscritto all’ordine professionale, ma non titolare di una farmacia compresa nella pianta organica, di distribuire al dettaglio, nella parafarmacia di cui è titolare, anche quei farmaci soggetti a prescrizione medica che non sono a carico del Servizio sanitario nazionale, bensì vengono pagati interamente dall’acquirente... “.



5.2. I ricorrenti, non si comprende sulla base di quali dati di conoscenza, sostengono che la pronuncia della CGUE andrebbe in realtà letta come un'ultima *chance* che il giudice comunitario ha voluto concedere al legislatore italiano per allineare la normativa di settore ai principi di concorrenza, libertà di stabilimento e parità di accesso al mercato, salvando *in limine* una normativa che, nel suo complesso, è invece confliggente con i citati principi comunitari. Gli stessi ricorrenti evidenziano che le norme nazionali oggi in contestazione, ove fossero da interpretare nel senso patrocinato dalla Regione in sede di autotutela e da Federfarma, aggraverebbero il *vulnus* già arrecato in passato ai principi di concorrenza e parità di accesso al mercato, per cui la presente controversia costituirebbe l'occasione propizia per far crollare definitivamente il monopolio delle farmacie.

5.3. Il Tribunale non condivide tali prospettazioni, atteso che:

- la citata sentenza della CGUE non può essere letta nel modo patrocinato dai ricorrenti, non essendovi alcun dubbio sul fatto che il giudice comunitario, laddove avesse ritenuto che limitazioni all'attività della parafarmacie previste dalla legge italiana confliggevano con i Trattati, non avrebbe "fatto sconti" allo Stato italiano (come è accaduto nel passato in innumerevoli occasioni);

- ma se così è, ne consegue che le conclusioni rassegnate dalla CGUE nella vicenda del 2012/2013 sono viepiù attagliate alla odierna controversia. In quel caso, infatti, veniva in rilievo una limitazione permanente e rilevante dell'attività delle parafarmacie, in quanto essa riguardava il divieto di vendita di una intera classe di farmaci. Nella presente controversia viene invece in rilievo una limitazione (che all'epoca in cui è entrata in vigore la L. n. 178/2020 si pensava fosse) transeunte e riguardante peraltro solo una specifica prestazione, il tutto nel pieno di una emergenza sanitaria di livello pandemico. Sotto questo profilo, dunque, non vengono in rilievo i "massimi sistemi" invocati dai ricorrenti.

Va aggiunto che gli accordi di cui si parla in ricorso sono stati poi superati da quelli attuativi dell'art. 5 del D.L. 23 luglio 2021, n. 105, convertito in L. 16 settembre 2021, n. 126, e successivamente ancora modificato (i quali non sono oggetto del presente giudizio - si veda la documentazione depositata in giudizio dalla Regione Marche in data 30 settembre 2021 e quella depositata da Federfarma in data 4 novembre 2021), tanto è vero che con D.G.R. n. 1030 dell'11 agosto 2021 la Giunta Regionale ha sospeso ad tempus l'accordo con le farmacie approvato con la citata D.G.R. n. 145/2021. Tutto questo rende ancora meno rilevante nella presente controversia qualsiasi profilo comunitario.

6. Il Collegio ritiene, invece, che vi siano gli estremi per investire la Corte Costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 418 e 419, della L. n. 178/2020, nella parte in cui si prevede che i test in parola possono essere eseguiti solo presso le "... farmacie...", e ciò alla luce delle seguenti considerazioni.

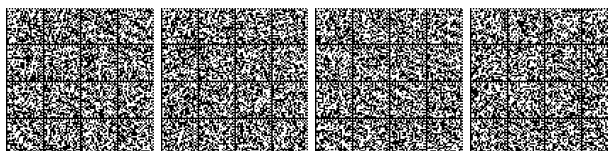
6.1. In primo luogo va osservato che le norme *de quibus*, come correttamente rilevano le parti resistenti, non sono suscettibili di interpretazione analogica o estensiva, visto che il legislatore italiano ben conosce la distinzione fra farmacie e parafarmacie (e la vicenda di cui alla citata sentenza della CGUE del 2013 lo conferma ampiamente). Non si può dunque ritenere, sia in base al canone di interpretazione letterale, sia alla luce delle fondate argomentazioni delle parti resistenti, che *in parte qua* la legge di bilancio per il 2021 contenga un refuso o manchi del fatidico inciso "...e le parafarmacie ..." (da inserire dopo le parole "... presso le farmacie..."). Del resto, se si fosse in presenza di un refuso, lo stesso, vista la rilevanza della questione, sarebbe stato prontamente emendato mediante uno dei tanti decreti correttivi c.d. *omnibus* che ormai seguono a stretto giro la legge di bilancio annuale.

Si deve dunque ritenere che il legislatore statale abbia voluto riservare alle sole farmacie la possibilità di erogare le prestazioni in parola.

6.2. Da ciò consegue l'infondatezza, anche ai sensi dell'art. 21-*octies*, comma 2, della L. n. 241/1990, dei motivi di ricorso tesi ad evidenziare la violazione dei diritti partecipativi dei soggetti privati destinatari degli effetti lesivi del provvedimento di autotutela e l'assenza dei presupposti per il legittimo esercizio del *ius poenitendi* previsti dall'art. 21-*nonies* della stessa L. n. 241/1990.

Quanto al primo aspetto, la partecipazione degli interessati al procedimento, stante la chiarezza della norma statale, non avrebbe potuto determinare alcun diverso esito finale, mentre, con riguardo ai presupposti di cui all'art. 21-*nonies*, gli stessi sussistevano, anche in ragione del brevissimo periodo di vigenza dell'accordo (neanche trenta giorni, a fronte dei dodici mesi attualmente previsti dall'art. 21-*nonies*), il quale, seppure di per sé non esclude che si sia formato in capo ai titolari di parafarmacie un legittimo affidamento, certamente incide sul consolidamento della posizione giuridica dei ricorrenti. Quanto all'interesse pubblico alla rimozione del provvedimento, è ovvio che, trattandosi *in thesi* di prestazioni comunque finalizzate alla tutela della salute, esse debbono essere rese nelle forme previste dalle leggi statali di principio, da cui le Regioni non possono discostarsi. In questo senso, dunque, nella specie il ripristino della legalità formale è anche ripristino della legalità sostanziale.

7. Resta però da verificare se, nella specie, sussistesse il presupposto essenziale che legittimava la Regione ad annullare in autotutela i propri precedenti provvedimenti, ossia l'illegittimità della D.G.R. n. 465/2021, il che conduce il Collegio all'esame della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 418 e 419, della L. n. 178/2020, in relazione alla quale si osserva quanto segue.



7.1. In punto di rilevanza, è sufficiente evidenziare che, in disparte il fatto che l'accordo poi revocato ha avuto comunque vigenza per circa un mese, i ricorrenti, come si è detto in precedenza, hanno proposto la domanda risarcitoria, ergo è necessario in ogni caso stabilire se le disposizioni intorno a cui ruota la presente controversia siano o meno costituzionalmente legittime, perché ciò ha evidenti riflessi sulla delibazione della domanda di condanna della Regione Marche a risarcire i danni che i ricorrenti assumono di aver subito per effetto del provvedimento di autotutela.

A questo riguardo, e in vista del prosieguo del giudizio, va inoltre evidenziato che: - laddove le norme in parola dovessero essere ritenute costituzionalmente legittime, nella fase che seguirà alla riassunzione del processo il Collegio dovrà valutare solo la complessiva condotta della Regione, onde verificare se, al di là della conformità del provvedimento di autotutela alla normativa statale, il *modus operandi* dell'amministrazione sia comunque rilevante ai sensi degli artt. 1337 e 1338 c.c.;

- laddove, al contrario, le norme *de quibus* siano dichiarate incostituzionali, dovrà essere evocato in giudizio anche lo Stato, in persona della Presidenza del Consiglio dei Ministri, visto che in quel caso l'eventuale responsabilità aquiliana sarebbe ascrivibile anche e soprattutto al legislatore statale, il quale ha adottato disposizioni incostituzionali che la Regione, salvi gli eventuali profili di autonoma responsabilità indicati nell'alinea precedente, non poteva non applicare.

7.2. Passando invece a trattare della non manifesta infondatezza della questione, il Tribunale evidenzia che:

- le stesse parti resistenti non possono negare che un farmacista abilitato è idoneo ad eseguire tutte le prestazioni connesse all'arte farmaceutica a prescindere dal luogo in cui egli si trovi ad operare (farmacia, parafarmacia, laboratorio di una casa farmaceutica, etc.) ed a prescindere dal formale inquadramento del suo rapporto di lavoro (farmacista titolare, farmacista collaboratore, etc.). Questo è tanto vero che Federfarma e la Regione evidenziano in maniera puntuale e dettagliata tutti i profili per i quali si deve ritenere che, nell'attuale ordinamento di settore, le farmacie rivestano un ruolo diverso e più "istituzionale" rispetto alle parafarmacie, avendo le farmacie assunto nel corso degli anni il ruolo di una sorta di Terzo Settore del Servizio Sanitario Nazionale (per il dettaglio di tali funzioni si vedano le pagine 7-15 della memoria difensiva depositata da Federfarma in data 26 luglio 2021). Questo ruolo si è viepiù rafforzato, come è noto, durante il periodo pandemico e soprattutto a partire dall'autunno del 2020 (c.d. seconda ondata), per toccare il culmine proprio in questi ultimi mesi (le farmacie sono diventate, ad esempio, sedi vaccinali). Ma tutto ciò, come si è detto, prescinde dalla qualificazione professionale dei soggetti che, tanto nelle farmacie quanto nelle parafarmacie, debbono essere sempre presenti, ossia i farmacisti abilitati;

- si potrebbe però obiettare che la struttura più "istituzionale" delle farmacie fornisca maggiori garanzie in relazione all'erogazione di quelle che sono qualificabili come vere e proprie prestazioni sanitarie (il che la Corte Costituzionale ha avuto modo di affermare ad esempio nella sentenza n. 66 del 2017);

- questo argomento, che di per sé potrebbe giustificare l'omessa inclusione delle parafarmacie nel novero delle strutture abilitate ad effettuare i tamponi oggetto del presente giudizio, presuppone però che vi sia una differenza oggettiva fra la prestazione erogata nella farmacia e quella erogata nella parafarmacia, altrimenti si sarebbe di fronte ad una ingiustificata compressione della libertà di iniziativa economica di un soggetto giuridico che il legislatore del D.L. n. 223/2006 ha voluto riconoscere ed affiancare a quello che tradizionalmente aveva il monopolio del mercato di riferimento. E infatti nella più volte citata sentenza del 5 dicembre 2013, la CGUE ha "salvato" la normativa italiana proprio in ragione del diverso ruolo che alle farmacie è attribuito dalla legislazione di settore;

- ma nella specie tale differenza fra le prestazioni non vi è. E' sufficiente infatti esaminare l'accordo stipulato dalla Regione con i farmacisti (D.G.R. n. 145/2021) e quello stipulato con i parafarmacisti (D.G.R. n. 465/2021) per avvedersi del fatto che, in entrambi i casi, il tampone viene eseguito "...in modalità di autosomministrazione da parte dell'assistito ... sotto la sorveglianza del farmacista..." e che "Il farmacista, nel rispetto delle norme di contenimento della diffusione del virus, verificherei la corretta esecuzione dei passaggi ..." di modo che il test fornisca un risultato attendibile (si vedano l'art. 5 dello schema di accordo con le farmacie - doc. allegato n. 2 al deposito della Regione del 26 luglio 2021 - e l'art. 5 dell'accordo stipulato con le parafarmacie - doc. allegato n. 3 al predetto deposito della difesa regionale).

7.3. Ma se così è, ne discende che l'esclusione della parafarmacie dal novero delle strutture abilitate ad effettuare i tamponi in argomento non trova alcuna plausibile giustificazione.

Viene dunque in rilievo la violazione dell'art. 3 e dell'art. 41 Cost., in quanto le norme in commento, senza un giustificato motivo, limitano la libertà di iniziativa economica di determinati soggetti giuridici rispetto alla medesima attività che altri soggetti giuridici operanti nello stesso mercato di riferimento sono invece abilitati a svolgere (attività, peraltro, che richiede una identica qualificazione professionale). Sono pertanto inconferenti le pur pregevoli argomentazioni che le parti resistenti hanno esposto al fine di giustificare la scelta operata dalla legge di bilancio per il 2021, perché, come si è detto, esse riguardano attività e prestazioni che in tanto possono essere riservate alle sole farmacie in quanto giustificate dal ruolo "istituzionale" delle stesse e dalla differenza tecnica fra tali prestazioni e quelle che, invece, sono erogabili anche dalle parafarmacie.



Non è invece comprovato che le farmacie garantirebbero una maggiore riservatezza, perché la L. n. 178/2020 tiene conto del fatto che esistono numerose farmacie, soprattutto rurali o “storiche”, che non dispongono di spazi adeguati, le quali sono pertanto autorizzate ad avvalersi anche di spazi esterni adiacenti o di strutture allestite *ad hoc*. Nemmeno sotto questo profilo, dunque, è apprezzabile una sostanziale differenza rispetto alle parafarmacie, le quali pure sono tenute ad attrezzarsi in modo che l’effettuazione dei test avvenga nel rispetto delle misure igienico-sanitarie minime, nonché della riservatezza degli utenti. Va da sé che gli esercizi che non fossero in grado di attrezzarsi in tal modo sarebbero stati esclusi dalla possibilità di effettuare i tamponi, e questo discorso vale sia per le farmacie che per le parafarmacie.

Di nessun rilievo sono invece le problematiche relative ai collegamenti con la banca dati regionale ed al trattamento dei dati sensibili, visto che:

- per quanto concerne il primo profilo, il collegamento presuppone solo la disponibilità di un personal computer e di una connessione internet (attrezzature di cui le parafarmacie sono già dotate);

- per ciò che attiene al secondo profilo, è certamente vero che le farmacie fanno parte del S.S.N. e dunque sono già autorizzate a trattare i dati sensibili, ma analoga abilitazione viene concessa alle parafarmacie nel momento in cui esse agiscono per conto della Regione in forza dell’accordo per cui è causa. Tutto ciò, ovviamente, senza considerare che il farmacista è già di per sé soggetto alle regole deontologiche professionali, fra le quali vi è il divieto di diffondere, al di fuori dei casi consentiti dalla legge, i dati dei propri pazienti o assistiti senza il loro consenso.

Inoltre, come evidenziano i ricorrenti, la limitazione in parola si pone anche in conflitto logico con la *ratio* sottesa alla normativa emergenziale, ossia quella di incrementare il numero dei tamponi. Al riguardo va infatti osservato che, rispetto all’esigenza in parola, non vengono in rilievo i profili valorizzati dalla CGUE nella sentenza Venturini e altri, perché la decisione dei cittadini di eseguire i tamponi in questione non discende necessariamente dall’insorgenza di sintomi della malattia, ma anche dal principio di precauzione (è noto, ad esempio, che nell’estate 2021 molti italiani si sono sottoposti al tampone prima di intraprendere viaggi all’estero o di partecipare a cerimonie religiose, a feste, etc., e questo anche in assenza di sintomi e anche nei casi in cui ciò non fosse imposto da alcuna norma o provvedimento amministrativo). Ne consegue che, in quest’ottica, la presenza (soprattutto all’interno dei centri commerciali) di una parafarmacia in cui fosse stato possibile effettuare il test avrebbe aumentato lo *screening* di massa, senza peraltro incidere sul tradizionale bacino di utenza delle farmacie.

7.4. Da ultimo va ribadito che in questa sede si discute solo della scelta operata dalla legge di bilancio n. 178/2020, per cui non vengono in rilievo le misure successive diffusamente richiamate da Federfarma nelle memorie conclusionali del 12 e del 24 novembre 2021, le quali, semmai, confermano quanto detto in precedenza circa l’interpretazione letterale dei commi 418 e 419. Ma il fatto che tutta la legislazione emergenziale successiva abbia riconfermato ruolo eminente delle farmacie nella gestione della crisi sanitaria, da un lato non significa che tale scelta sia insuscettibile di essere contestata da chi vi abbia interesse, dall’altro lato non incide nella presente controversia (la quale, come si è cercato di spiegare *supra*, presenta un profilo specifico e non “di sistema”).

8. Per tutto quanto precede, il Tribunale:

- solleva la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost., dell’art. 1, commi 418 e 419, della L. 30 dicembre 2020, n. 178, nella parte in cui riservata alle sole farmacie - e non anche alle parafarmacie - l’effettuazione dei test mirati a rilevare la presenza di anticorpi IgG e IgM e i tamponi antigenici rapidi per la rilevazione di antigene SARSCoV-2;

- di conseguenza, dispone la sospensione del giudizio in attesa della decisione della Corte Costituzionale;

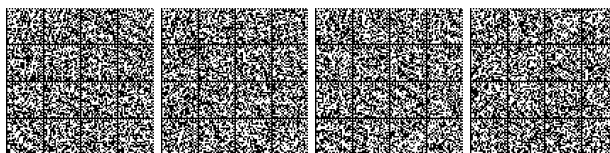
- riserva al definitivo ogni altra pronuncia di rito e di merito, nonché sulle spese del giudizio.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima) non definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:*

- dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 418 e 419, della L. 30 dicembre 2020, n. 178, per contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost.;

- dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l’immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, secondo le modalità del Processo Costituzionale Telematico, se già operative (circolare del Segretario Generale della Giustizia Amministrativa prot. n. 40737 del 6 dicembre 2021);



- rinvia al definitivo ogni altra pronuncia di rito e di merito, nonché sulle spese del giudizio;  
- ordina che, a cura della Segreteria del Tribunale, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 15 dicembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Gianluca Morri, Presidente FF;  
Tommaso Capitanio, Consigliere, Estensore;  
Giovanni Ruiu, Consigliere.

*Il Presidente: MORRI*

*L'estensore: CAPITANIO*

22C00013

N. 5

*Ordinanza del 15 dicembre 2021 del Tribunale di Savona nel procedimento penale a carico di F. L.*

**Esecuzione penale - Sospensione della esecuzione delle pene detentive - Esclusione nei confronti dei condannati per i delitti di cui all'art. 423-bis cod. pen. (incendio boschivo) - Mancata specificazione del riferimento al solo primo comma dell'art. 423-bis cod. pen, ovvero all'ipotesi dolosa.**

- Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lettera *a*), come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera *m*), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2008, n. 125.

TRIBUNALE DI SAVONA

UFFICIO GIP

Il giudice dott.ssa Ceccardi vista l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, del codice di procedura penale, proposta dal pubblico ministero all'odierna udienza, nella parte in cui la norma non esclude dal catalogo dei reati per i quali non è possibile sospendere l'ordine di carcerazione il reato di cui all'art. 423-bis, comma 2, codice penale, ovvero l'ipotesi colposa di incendio boschivo.

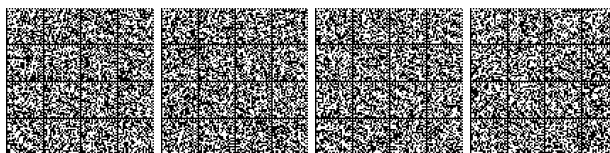
OSSERVA

Nei confronti di F. L. è stata emessa dal giudice per le indagini preliminari di Savona sentenza di applicazione pena, in data, per il reato di cui all'art. 423-bis, comma 2, del codice penale, sentenza divenuta irrevocabile il...

Il p.m., che a rigore dovrebbe ordinare la carcerazione del condannato, chiede tuttavia a questo giudice di ordinare la sospensione della carcerazione ritenendo irragionevole l'impossibilità di sospensione dell'ordine di carcerazione, oltre che nell'ipotesi di cui al comma 1, dell'art. 423-bis, del codice penale, anche per l'ipotesi di cui al comma 2 stesso articolo.

*Rilevanza della questione.*

Sulla base del tenore letterale dell'art. 656, comma 9, del codice di procedura penale dovrebbe essere esclusa anche per l'ipotesi meramente colposa del reato di cui all'art. 423-bis codice penale la possibilità di ordinare la sospensione dell'ordine di carcerazione





La questione si presenta di sicura rilevanza rispetto all'esito dell'odierno procedimento, poiché la previsione normativa censurata è concretamente applicabile nel giudizio *a quo*; è infatti lo stesso pubblico ministero che ha emesso l'ordine di carcerazione a ritenerlo non conforme al dettato costituzionale e a chiederne la sospensione al giudice dell'esecuzione.

*Non manifesta infondatezza.*

Pare del tutto irragionevole la disparità di trattamento che viene a crearsi fra il delitto di incendio boschivo colposo e altri reati colposi parimenti e più gravi, quali per esempio l'omicidio stradale, l'omicidio sul lavoro, l'omicidio dovuto a colpa medica o l'incendio ferroviario: la questione appare pertanto non manifestamente infondata tanto in relazione all'art. 27, comma 3, della Costituzione che in relazione all'art. 3 della Costituzione data la disparità di trattamento tra situazioni analoghe, come si evidenzierà di seguito.

Nella norma di cui all'art. 656, comma 9, del codice di procedura penale sono elencate tutte le fattispecie in relazione alle quali il pubblico ministero deve emettere ordine di carcerazione non potendo essere disposta la sospensione dell'esecuzione; le ipotesi indicate alla lettera *a*) sono dovute ad una scelta a monte del legislatore che ricollega la maggiore pericolosità cui consegue il divieto della misura alternativa al tipo di reato commesso (*ex plurimis*, Cassazione Sez. 1. sentenza n. 16708 del 18 marzo 2008 Rv. 24124).

L'elenco dei reati per i quali non può essere disposta la sospensione include il reato punito dall'art. 423-*bis* senza distinzione tra ipotesi dolosa e colposa.

Per tale reato la sospensione dell'esecuzione prevista dal comma 5 dell'art. 656 non può essere disposta, rientrando nel novero delle fattispecie che l'ordinamento considera espressive di una maggior capacità a delinquere come tali non meritevoli dei benefici previsti dalla legge n. 663 del 1986 e successive modifiche.

Ciò premesso, all'udienza odierna il pubblico ministero ha chiesto a questo giudice di sospendere l'ordine di esecuzione ai sensi dell'art. 656 del codice di procedura penale offrendo una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 656, comma 9, lettera *a*) del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2, lettera *M*) del decreto-legge n. 92, convertito in legge 24 luglio 2008, n. 125, sollevando incidentalmente la questione di legittimità costituzionale.

Invero la norma, così come formulata, viola l'art. 3 della Costituzione ponendosi in contrasto con i principi di ragionevolezza, uguaglianza e proporzionalità.

Pare infatti un risultato irragionevole quello che consegue alla previsione di una modalità esecutiva più gravosa per il condannato per il reato di incendio boschivo colposo rispetto a condotte colpose ben più gravi come ad esempio l'omicidio stradale, che consente a chi l'ha commessa di poter beneficiare in fase esecutiva del decreto di sospensione dell'esecuzione.

Viene ingiustificatamente considerato pericoloso e dunque meritevole della carcerazione chi ha commesso un reato di modesta gravità e ha riportato condanna ad una pena detentiva breve, a differenza del soggetto il quale si sia reso responsabile di un reato più grave e perciò sia stato condannato ad una pena detentiva elevata tenuto conto che il limite di tre anni previsto dall'art. 656, comma 5, del codice di procedura penale ai fini della sospensione dell'esecuzione trova applicazione anche con riguardo alle pene residue.

La norma dunque ha introdotto una aprioristica presunzione di pericolosità che travalica il limite costituzionale della ragionevolezza delle scelte legislative (sul punto si richiamano le sentenze della Corte costituzionale n. 148 del 2008 e n. 206 del 2006).

È pacifica la discrezionalità in capo al legislatore nella scelta relativa alle modalità di esecuzione della pena in relazione a diversi titoli di reato purché la predetta discrezionalità non trasmodi nell'arbitrio, come affermato dalla Corte costituzionale quando reputa «ammissibile l'esistenza di regimi sanzionatori differenziati frutto di scelte discrezionali del legislatore a condizione che queste ultime non trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio» (sentenze nn. 394 del 2006, 144/2005, 364/2004 e 287/2001).

Peraltro come osservato dal pubblico ministero la norma viola altresì l'art. 27, comma 3, della Costituzione che impone che la pena tenda alla rieducazione del condannato, si vedano le sentenze della Corte costituzionale n. 12 del 1966; n. 21 del 1971; n. 167 del 1973; n. i 143 e n. 264 del 1974; n. 119 del 1975; n. 25 del 1979; n. 104 del 1982; n. 137 del 1983; n. 237 del 1984; n. 23, n. 102 e n. 169 del 1985; n. 1023 del 1988); è evidente che tale finalità rieducativa rimarrebbe completamente frustrata con un sistema automatico di carcerazione immediata senza possibilità di valutazione individualizzata da parte del tribunale di sorveglianza.

Il quadro normativo e giurisprudenziale fin qui descritto conduce pertanto a ritenere sussistente nel nostro ordinamento processualpenalistico un principio, fondato sull'art. 27 della Costituzione comma 3, secondo cui va assicurata la possibilità della sospensione dell'esecuzione delle pene detentive brevi onde garantire la finalità rieducativa della pena, evitando l'impatto con il circuito carcerario e favorendo la riabilitazione del condannato ammettendolo ad espriare la pena in regime alternativo alla detenzione.



Se ciò è vero non può non evidenziarsi come in relazione all'ipotesi colposa di incendio boschivo il legislatore abbia sabotato la finalità rieducativa della pena a fronte di una condotta non particolarmente grave.

La questione appare pertanto non manifestamente infondata tanto in relazione all'art. 27 della Costituzione che in relazione all'art. 3 della Costituzione data la disparità di trattamento tra situazioni analoghe.

*P.Q.M.*

*Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera A) del codice di procedura penale come modificata dall'art. 2, lettera M del decreto-legge 23 maggio 2008 n. 92, convertito in legge 24 luglio 2008 n. 125 nella parte in cui prevede «423-bis del codice penale» senza specificazione del riferimento al solo primo comma ovvero all'ipotesi dolosa, per contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione;*

*Sospende il giudizio in corso e,*

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

*Ordina la notificazione della presente ordinanza a cura della cancelleria all'imputato F. L. al suo difensore, al Procuratore delle Repubblica presso il Tribunale di Savona i, nonché, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

Savona, 14 dicembre 2021

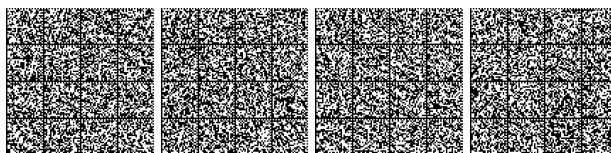
*Il Giudice: CECCARDI*

22C00014

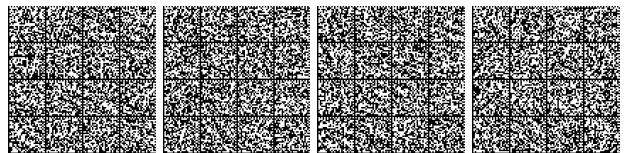
Laura Alessandrelli, *redattore*

Delia Chiara, *vice redattore*

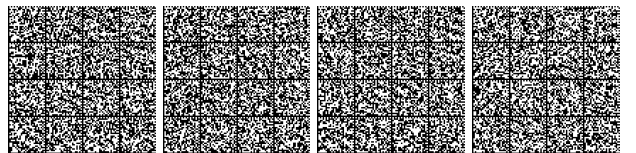
(WI-GU-2022-GUR-06) Roma, 2022 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



## MODALITÀ PER LA VENDITA

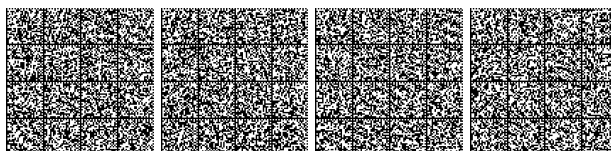
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

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

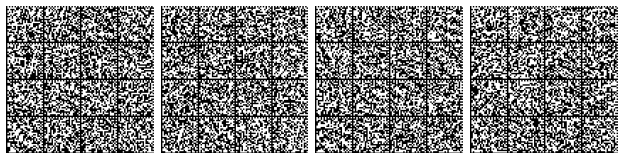
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I** (legislativa)

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

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

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

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

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

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

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

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

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

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

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

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

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

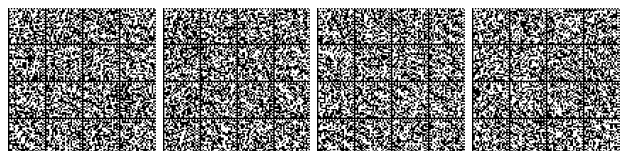
**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

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

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

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

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





€ 4,00

