

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 162° - Numero 42

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

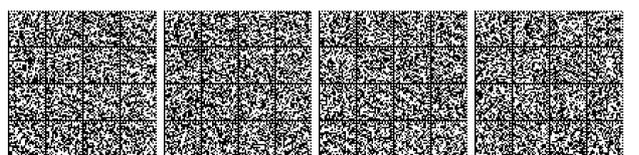
Roma - Mercoledì, 20 ottobre 2021

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 194. Sentenza 22 settembre - 14 ottobre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI) - Liquidazione anticipata, in unica soluzione, dell'importo complessivo della NASpI spettante al lavoratore, a titolo di incentivo - Condizioni e limiti - Eventuale instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo per il quale è riconosciuta la liquidazione anticipata della NASpI - Obbligo, a carico del beneficiario, di restituire per intero l'anticipazione anche quando, per la limitata durata del rapporto di lavoro subordinato instaurato, non sia stata compromessa la finalità dell'incentivo - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità - Non fondatezza della questione - Opportunità che il legislatore introduca meccanismi di flessibilità della disciplina censurata.

– Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22, art. 8, comma 4.

– Costituzione, art. 3, primo comma.....

Pag. 1

N. 195. Sentenza 22 settembre - 15 ottobre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Strutture sanitarie autorizzate all'esercizio dell'attività di diagnostica per immagini - Requisiti per l'accreditamento - Previsione che l'autorizzazione all'esercizio produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Personale già titolare di contratto, ovvero di incarico a tempo indeterminato, presso aziende o enti del servizio sanitario nazionale (SSN) e in servizio a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2019 presso una azienda o ente del servizio sanitario della Regione Puglia (SSR) - Inquadramento a tempo indeterminato, previa presentazione di apposita domanda di mobilità - Violazione del principio del pubblico concorso e della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Responsabile sanitario di strutture private abilitate ad erogare prestazioni sanitarie - Assenza di un limite di età massimo previsto per lo svolgimento della relativa funzione, a differenza di quanto previsto per la permanenza in servizio nelle strutture pubbliche ed equiparate - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di parità di trattamento, di proporzionalità e dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Non fondatezza delle questioni.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Strutture sanitarie pubbliche e private, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) privati ed enti ecclesiastici - Autorizzazione e accreditamento istituzionale - Facoltà di richiederli con un'unica istanza - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Non fondatezza della questione.

– Legge della Regione Puglia 17 marzo 2020, n. 18, artt. 1, commi 11 e 13, 9 e 10, comma 1.

– Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi secondo, lettera l), e terzo.

Pag. 9



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **51.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 settembre 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Gioco e scommesse - Norme della Regione Siciliana - Norme per la prevenzione e il trattamento del disturbo da gioco d'azzardo - Modifica alla legge regionale n. 24 del 2020 - Distanze minime per nuova installazione di apparecchi per il gioco - Stipulazione di un nuovo contratto da parte dell'originario contraente già autorizzato alla raccolta delle scommesse, anche con un differente concessionario, che non costituisce nuova installazione di apparecchi da gioco - Previsione che costituisce nuova installazione la cessione della licenza ad altro soggetto.

- Legge della Regione Siciliana 21 luglio 2021 n. 18 (Modifiche all'articolo 6 della legge regionale 21 ottobre 2020, n. 24), art. 1, comma 2, ultimo periodo.

Pag. 23

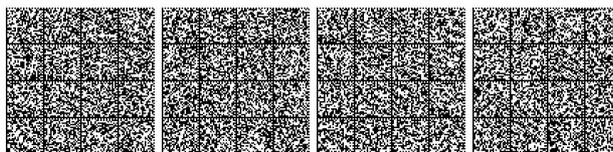
- N. **52.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 settembre 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Modifiche alla legge provinciale n. 16 del 2015 - Procedure di gara per l'affidamento di lavori di importo inferiore a 500.000,00 euro - Previsione che le stazioni appaltanti prescindono dal richiedere all'esecutore dei lavori una polizza di assicurazione a copertura dei danni subiti dalle stesse a causa del danneggiamento o della distruzione totale o parziale di impianti e opere nel corso dell'esecuzione dei lavori, nonché che assicuri le medesime stazioni appaltanti contro la responsabilità civile per danni causati a terzi nel corso dell'esecuzione dei lavori, a condizione che il soggetto affidatario sia munito di polizza generica di responsabilità civile - Richiesta della polizza di assicurazione, da parte delle stazioni appaltanti, in casi eccezionali e previa idonea motivazione.

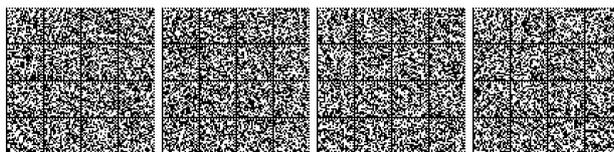
Telecomunicazioni - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Modifica alla legge provinciale n. 2 del 2012 - Promozione della banda larga nel territorio provinciale che tiene conto della mappatura geografica del territorio provinciale e della pubblicazione dei risultati di tale mappatura, con cui sono rese note le "zone bianche" nelle quali nessuna impresa ha installato o intende installare una rete ad altissima capacità - Previsione che l'ulteriore promozione della banda larga è realizzata a partire da un protocollo, preliminare a un accordo di programma, deliberato dalla Giunta provinciale d'intesa con il Consiglio dei Comuni - Previsione che l'infrastruttura realizzata dovrà garantire agli operatori di telecomunicazioni l'accesso alla rete in regime di concorrenza e di libera scelta degli utenti finali - Estensione della banda larga nelle "zone bianche" sia attraverso un piano di rete organico sia mediante specifici piani di sviluppo.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 luglio 2021, n. 5 (Modifiche a leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, cultura, enti locali, uffici provinciali e personale, formazione professionale, istruzione, utilizzo delle acque pubbliche, agricoltura, tutela del paesaggio e dell'ambiente, territorio e paesaggio, servizio antincendio e protezione civile, difesa del suolo e opere idrauliche, ordinamento forestale, esercizi pubblici, commercio, artigianato, guide alpine e guide sciatori, appalti, igiene e sanità, banda larga, trasporti, politiche sociali, assistenza e beneficenza, edilizia abitativa), artt. 26, comma 1, e 33.

Pag. 26



- N. **53.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 settembre 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
- Energia - Impianti di energia elettrica da fonti rinnovabili - Norme della Regione Basilicata - Piano di indirizzo energetico ambientale regionale (P.I.E.A.R.) - Procedure per la realizzazione e l'esercizio degli impianti fotovoltaici di grande generazione - Modifiche normative concernenti i requisiti tecnici minimi.**
- Energia - Impianti di energia elettrica da fonti rinnovabili - Norme della Regione Basilicata - Piano di indirizzo energetico ambientale regionale (P.I.E.A.R.) - Procedure per la realizzazione e l'esercizio degli impianti eolici di grande generazione - Modifiche normative concernenti i requisiti tecnici minimi e i requisiti anemologici.**
- Legge della Regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 30 (Modifiche alla L.R. 19 gennaio 2010, n. 1 “Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale - D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 - L.R. n. 9/2007” e ss.mm.ii. e alla L.R. n. 8/2012 “Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili”), artt. 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2 e 3..... Pag. 38
- N. **154.** Ordinanza del Tribunale di Roma del 18 giugno 2021
- Processo penale - Citazione del responsabile civile - Facoltà dell'imputato di citare in giudizio l'assicuratore nel caso di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria prevista dalla legge n. 157 del 1992 - Mancata previsione.**
- Codice di procedura penale, art. 83..... Pag. 42
- N. **155.** Ordinanza del Tribunale di Monza del 27 maggio 2021
- Reati e pene - Reati tributari - Reato di omesso versamento di ritenute dovute o certificate - Omesso versamento di ritenute dovute sulla base della dichiarazione annuale di sostituto d'imposta.**
- Decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23), art. 7 [, comma 1], lettera b), in riferimento alle parole aggiunte nel testo dell'art. 10-*bis* del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74; decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), art. 10-*bis*, come modificato dall'art. 7, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158. Pag. 45
- N. **156.** Ordinanza del Giudice di pace di Fano del 24 maggio 2021
- Sanzioni amministrative - Dichiarazione dello stato di emergenza per rischio sanitario adottata con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 - Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 disposte con decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020 - Prevista limitazione della circolazione delle persone e della possibilità di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora se non per spostamenti individuali limitati nel tempo e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni - Previste ulteriori limitazioni, anche indirette, della libertà personale degli individui.**
- Delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 (Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili); decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), art. 1, comma 2..... Pag. 53



N. 157. Ordinanza del Giudice di pace di Fano del 24 maggio 2021

Sanzioni amministrative - Dichiarazione dello stato di emergenza per rischio sanitario adottata con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 - Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 disposte con decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020 - Prevista limitazione della circolazione delle persone e della possibilità di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora se non per spostamenti individuali limitati nel tempo e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni - Previste ulteriori limitazioni, anche indirette, della libertà personale degli individui.

- Delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 (Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili); decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), art. 1, comma 2.....

Pag. 58

N. 158. Ordinanza del Giudice di pace di Fano del 21 giugno 2021

Sanzioni amministrative - Dichiarazione dello stato di emergenza per rischio sanitario adottata con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 - Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 disposte con decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020 - Prevista limitazione della circolazione delle persone e della possibilità di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora se non per spostamenti individuali limitati nel tempo e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni - Previste ulteriori limitazioni, anche indirette, della libertà personale degli individui.

- Delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 (Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili); decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), art. 1, comma 2.....

Pag. 62



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 194

Sentenza 22 settembre - 14 ottobre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI) - Liquidazione anticipata, in unica soluzione, dell'importo complessivo della NASpI spettante al lavoratore, a titolo di incentivo - Condizioni e limiti - Eventuale instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo per il quale è riconosciuta la liquidazione anticipata della NASpI - Obbligo, a carico del beneficiario, di restituire per intero l'anticipazione anche quando, per la limitata durata del rapporto di lavoro subordinato instaurato, non sia stata compromessa la finalità dell'incentivo - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità - Non fondatezza della questione - Opportunità che il legislatore introduca meccanismi di flessibilità della disciplina censurata.

- Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22, art. 8, comma 4.
- Costituzione, art. 3, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), promosso dal Tribunale ordinario di Trento, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra A. G. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 1° giugno 2020, iscritta al n. 186 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 53, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti l'atto di costituzione dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 21 settembre 2021 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi l'avvocato Vincenzo Stumpo per l'INPS e l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 22 settembre 2021.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 1° giugno 2020 (reg. ord. n. 186 del 2020), il Tribunale ordinario di Trento, sezione lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione.

Il giudice rimettente premette che il ricorrente aveva maturato il diritto all'erogazione della Nuova assicurazione sociale per l'impiego (d'ora in avanti: NASpI) per 728 giorni e, dopo averne fruito per 202 giorni, per il periodo successivo ne aveva chiesto e ottenuto la liquidazione anticipata in unica soluzione, quale incentivo all'autoimprenditorialità ai sensi dell'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 22 del 2015. Tuttavia lo stesso ricorrente, pur continuando ad esercitare l'attività di impresa avviata con la somma erogata dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), aveva, tra il 22 ed il 25 maggio 2017, instaurato un rapporto di lavoro subordinato con un'altra società, percependo una retribuzione complessiva di euro 249,05. Pertanto l'Istituto, con nota del 30 gennaio 2018, aveva disposto la restituzione integrale degli importi liquidati in via anticipata in applicazione dell'art. 8, comma 4, dello stesso d.lgs. n. 22 del 2015, secondo cui «[i]l lavoratore che instaura un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo per cui è riconosciuta la liquidazione anticipata della NASpI è tenuto a restituire per intero l'anticipazione ottenuta».

A fronte della richiesta dell'Istituto previdenziale, il lavoratore aveva adito il Tribunale di Trento al fine di accertare il proprio diritto alla conservazione integrale dell'incentivo.

Il giudice *a quo* osserva, in punto di rilevanza, che, stante il chiaro tenore letterale del predetto art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 22 del 2015, la domanda del ricorrente dovrebbe essere rigettata, in quanto la norma ha disciplinato le conseguenze dell'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo nel quale è riconosciuta la liquidazione anticipata dalla NASpI senza considerare né l'esiguità della durata del rapporto e della retribuzione percepita, né l'effettiva incidenza impediente dello stesso rispetto all'esercizio dell'attività di impresa avviata grazie alla liquidazione dell'indennità in unica soluzione.

Secondo il giudice rimettente un'interpretazione costituzionalmente orientata non sarebbe percorribile ai sensi dell'art. 9 dello stesso d.lgs. n. 22 del 2015 che, in alcune ipotesi, ha riconosciuto la compatibilità della percezione della NASpI con l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato, in quanto tale norma si riferisce alla diversa situazione nella quale l'indennità è erogata periodicamente.

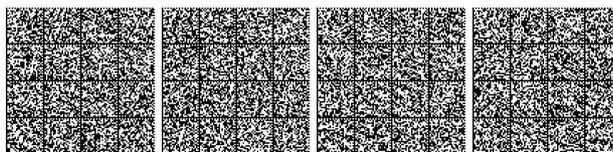
Ai fini di un'interpretazione costituzionalmente conforme neppure potrebbe assumere rilievo l'art. 54-*bis* del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, secondo cui i compensi percepiti per lo svolgimento delle prestazioni occasionali ivi disciplinate non incidono sullo stato di disoccupazione di colui che le ha eseguite, fattispecie riguardante anch'essa l'erogazione periodica della NASpI e comunque rapporti di lavoro "accessori" e non di carattere subordinato.

Infine, ad avviso del giudice rimettente, per pervenire ad un'interpretazione costituzionalmente orientata, neppure potrebbero essere applicati in via analogica i principi espressi dalle norme sopra richiamate, e ciò in virtù della chiara formulazione letterale del censurato comma 4 dell'art. 8 del d.lgs. n. 22 del 2015 in ordine all'obbligo di restituzione integrale del trattamento erogato in via anticipata da parte del beneficiario che instauri un rapporto di lavoro subordinato.

In punto di non manifesta infondatezza, il Tribunale di Trento assume che la disposizione censurata, laddove impone la restituzione integrale del contributo erogato in via anticipata anche quando, come nella fattispecie considerata, per la limitata durata del rapporto di lavoro subordinato instaurato non sia stata compromessa la *ratio* dell'incentivo per essere proseguita l'attività autonoma o di impresa avviata grazie allo stesso, potrebbe porsi in contrasto con il principio di "razionalità" ritraibile dall'art. 3, primo comma, Cost.

Secondo la prospettazione del giudice rimettente, in particolare, l'obbligo di restituzione per intero, contemplato dal comma 4 dell'art. 8 del d.lgs. n. 22 del 2015, sarebbe sproporzionato rispetto al pur legittimo obiettivo perseguito dal legislatore di evitare che l'incentivo all'autoimprenditorialità venga utilizzato per finalità diverse rispetto a quella di favorire l'avvio di attività autonome e finirebbe con l'assumere, di qui, i connotati propri di una sanzione eccessiva, irrogata senza alcun contraddittorio anticipato e non sindacabile in sede giurisdizionale sul piano della proporzionalità.

2.- Con atto depositato in data 14 gennaio 2021, l'INPS si è costituito nel giudizio di legittimità costituzionale e ha dedotto in via preliminare l'inammissibilità della questione per erronea e incompleta ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, in quanto il giudice *a quo* non si sarebbe confrontato con le pronunce della



Corte di cassazione in tema di indennità di mobilità anticipata di cui all'art. 7, comma 5, della legge 23 luglio 1991, n. 223 (Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro). Tale confronto sarebbe stato necessario, in quanto l'istituto dell'indennità di mobilità anticipata, pur abrogato dall'art. 2, comma 71, lettera b), della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), corrisponde tanto alla cosiddetta assicurazione sociale per l'impiego (ASpI) anticipata, regolata dall'art. 2, comma 19, della stessa legge n. 92 del 2012, quanto alla cosiddetta NASpI anticipata di cui all'art. 8, commi 1 e 4, del d.lgs. n. 22 del 2015.

Nel merito, l'INPS ha dedotto la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale, sottolineando che la norma censurata è funzionale allo scopo dell'incentivo all'autoimprenditorialità di indirizzare il più possibile il disoccupato verso attività autonome per ridurre la pressione sul mercato del lavoro subordinato.

Peraltro, il contemperamento con l'esigenza del lavoratore di tornare nell'area del lavoro subordinato dopo aver seriamente cercato di intraprendere, senza successo, un'attività autonoma o imprenditoriale è stato realizzato dallo stesso legislatore ordinario, individuando come periodo di riferimento quello per cui è riconosciuta la liquidazione anticipata della NASpI, oltre il quale la stessa non deve essere restituita.

Secondo la prospettazione dell'Istituto non potrebbe attribuirsi carattere sanzionatorio al dovere del lavoratore di restituire integralmente la somma erogata, ove incardini un lavoro dipendente prima del decorso di tale periodo, trattandosi di un effetto naturale e corrispondente allo scopo della norma, collegato a un comportamento lecito, senza che possa avere alcuna incidenza la circostanza, di mero fatto e quindi ininfluyente nel giudizio di legittimità costituzionale, relativa all'effettiva durata del lavoro subordinato svolto.

3.- Con atto del 19 gennaio 2021, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo dichiararsi la questione inammissibile o, comunque, non fondata nel merito.

L'Avvocatura, in particolare, assume in via pregiudiziale l'inammissibilità della questione perché l'ordinanza di rimessione mirerebbe ad introdurre un precetto vago, non connotato da precisione e tassatività, che imporrebbe una valutazione all'INPS, caso per caso, tanto sull'esiguità della durata del rapporto di lavoro subordinato, quanto sull'incidenza dello stesso sull'effettiva continuità del lavoro autonomo o di impresa, ai fini della decisione sull'an e sul quantum della restituzione.

Sempre sul piano dell'ammissibilità, la difesa dello Stato rileva che il giudice rimettente ha evocato la violazione dell'art. 3 Cost., senza argomentare adeguatamente a riguardo (viene citata la sentenza di questa Corte n. 120 del 2015).

Nel merito, l'Avvocatura deduce la non fondatezza della questione, in quanto la norma censurata è funzionale ad assicurare gli obiettivi dell'incentivo all'autoimprenditorialità e individua essa stessa il periodo di tempo ragionevolmente indicativo della serietà del tentativo di intraprendere l'attività autonoma, oltre il quale l'anticipazione non deve essere restituita. Peraltro, come affermato ripetutamente dalla Corte di cassazione con riguardo all'anticipazione dell'indennità di mobilità di cui all'art. 7 della legge n. 223 del 1991, l'incentivo all'autoimprenditorialità non ha i connotati di una prestazione di sicurezza sociale, trattandosi di un contributo finanziario volto a sopperire alle spese iniziali di un'attività che il lavoratore in mobilità svolge in proprio e che, in caso di rioccupazione alle altrui dipendenze, è tenuto a restituire.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Trento, sezione lavoro, con ordinanza del 1° giugno 2020 (reg. ord. n. 186 del 2020), ha sollevato, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), che prevede che «[i]l lavoratore che instaura un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo per cui è riconosciuta la liquidazione anticipata della NASpI è tenuto a restituire per intero l'anticipazione ottenuta».

Il giudice rimettente premette che il ricorrente aveva maturato il diritto all'erogazione della Nuova assicurazione sociale per l'impiego (d'ora in avanti: NASpI) per 728 giorni e, dopo averne beneficiato per 202 giorni, per il periodo successivo ne aveva chiesto e ottenuto la liquidazione anticipata in unica soluzione, quale incentivo all'autoimprendito-



rialità ai sensi dell'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 22 del 2015. Tuttavia lo stesso ricorrente, pur continuando ad esercitare l'attività avviata, aveva costituito, tra il 22 ed il 25 maggio 2017, un breve rapporto di lavoro subordinato con un'altra società, percependo una retribuzione complessiva di euro 249,05. Per tale ragione, l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con nota del 30 gennaio 2018, aveva disposto la restituzione integrale degli importi liquidati in via anticipata in applicazione della norma censurata.

Il giudice *a quo*, esclusa la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata mediante l'applicazione in via diretta o analogica di altre disposizioni dettate in materia, stante la chiara formulazione letterale del comma 4 del predetto art. 8 del d.lgs. n. 22 del 2015, ne assume il contrasto con il principio di "razionalità" ritraibile dall'art. 3, primo comma, Cost., in quanto impone al lavoratore la restituzione per intero del contributo corrisposto in via anticipata anche nell'ipotesi in cui, come nella fattispecie considerata, per la limitata durata del rapporto di lavoro subordinato instaurato non sia stato vanificato lo scopo dell'incentivo, per essere proseguita l'attività autonoma o di impresa avviata in forza dello stesso.

Sottolinea, inoltre, il Tribunale di Trento che tale obbligo di integrale restituzione sarebbe sproporzionato rispetto al pur legittimo obiettivo perseguito dal legislatore di evitare che la somma anticipata venga utilizzata per finalità diverse rispetto a quella di favorire l'avvio di attività autonome e costituirebbe dunque una sanzione, irrogata senza alcun contraddittorio anticipato e non sindacabile in sede giurisdizionale sul piano della proporzionalità.

2.- La questione di legittimità costituzionale è ammissibile sotto il profilo della rilevanza.

Nel giudizio principale il ricorrente - al quale l'INPS ha riconosciuto ed erogato la NASpI periodica per circa sei mesi sussistendo i requisiti di contribuzione e il presupposto della disoccupazione involontaria in cui il lavoratore ricorrente era venuto a trovarsi - ha esercitato un'azione di accertamento negativo della pretesa dell'Istituto alla restituzione della liquidazione anticipata dell'ulteriore trattamento di NASpI, al quale aveva diritto (per circa 18 mesi e ammontante a euro 14.761,52), quale incentivo all'autoimprenditorialità ai sensi dell'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 22 del 2015. L'INPS assumeva che, dopo l'attribuzione di tale incentivo, il lavoratore aveva costituito un rapporto di lavoro subordinato della durata di soli quattro giorni con una retribuzione di euro 249,05 e, in conseguenza di ciò, faceva valere l'obbligo restitutorio previsto dal comma 4 dello stesso art. 8.

Il giudice rimettente sussume tale attività lavorativa di brevissima durata nella fattispecie del lavoro subordinato escludendo che possa essere qualificabile come lavoro occasionale e, pertanto, si interroga sulla legittimità costituzionale del predetto art. 8, comma 4, che fa riferimento all'instaurazione di un «rapporto di lavoro subordinato», laddove invece per il contratto di prestazione occasionale l'art. 54-*bis* del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, prevede che i compensi percepiti dal prestatore non incidono sul suo stato di disoccupato.

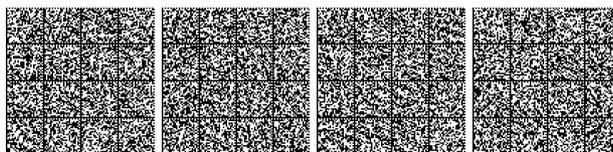
Tanto è sufficiente ai fini della rilevanza della questione di legittimità costituzionale poiché compete al giudice rimettente la qualificazione della fattispecie portata al suo esame nel giudizio principale, atteso che il relativo sindacato di questa Corte ha carattere «esterno», si arresta cioè alla soglia della non implausibilità della motivazione dell'ordinanza di rimessione (*ex plurimis*, sentenze n. 183, n. 59, n. 32, n. 22 e n. 15 del 2021, n. 267 e n. 32 del 2020; ordinanze n. 117 del 2017 e n. 47 del 2016).

3.- Quanto ancora al profilo dell'ammissibilità della questione, occorre esaminare le eccezioni pregiudiziali dell'INPS e del Presidente del Consiglio dei ministri.

3.1.- In primo luogo, l'INPS ha assunto un'erronea e incompleta ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, da parte del giudice rimettente, per non essersi quest'ultimo confrontato con le pronunce della Corte di cassazione che hanno riguardato l'indennità di mobilità anticipata di cui all'art. 7, comma 5, della legge 23 luglio 1991, n. 223 (Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro), che costituirebbe il diretto antecedente dell'istituto in esame.

L'eccezione non è fondata.

Nella giurisprudenza di questa Corte è stato più volte ribadito che l'incompleta ricostruzione della cornice legislativa e giurisprudenziale di riferimento rende inammissibili le questioni sollevate solo se compromette irrimediabilmente l'*iter* logico argomentativo posto a fondamento delle valutazioni del rimettente sia sulla rilevanza, sia sulla non manifesta infondatezza (*ex multis*, sentenze n. 61 del 2021, n. 136 del 2020, n. 150 del 2019 e n. 27 del 2015; ordinanze n. 108 del 2020, n. 136 e n. 30 del 2018 e n. 88 del 2017).



Nella fattispecie in esame, invece, non era necessario, ai fini della comprensione del ragionamento sotteso all'ordinanza di rimessione, che fosse ricostruito l'abrogato istituto dell'anticipazione dell'indennità di mobilità, che, pur costituendo per alcuni aspetti un antecedente di quello contemplato dall'art. 8 del d.lgs. n. 22 del 2015, si collocava in un contesto normativo complessivo molto diverso, con riferimento alle finalità e all'ambito di applicazione del trattamento previdenziale.

3.2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha dedotto, per sua parte, in primo luogo, l'inammissibilità della questione perché l'ordinanza di rimessione mirerebbe ad introdurre un precetto vago, non connotato da precisione e tassatività, che imporrebbe all'INPS una valutazione, caso per caso, tanto dell'esiguità della durata del rapporto di lavoro subordinato, quanto dell'incidenza dello stesso sull'effettiva continuità del lavoro autonomo, di impresa o in forma cooperativa, ai fini della decisione in ordine all'an e al quantum della restituzione dell'anticipazione erogata.

Occorre rilevare che, in generale, l'ordinanza di rimessione delle questioni di legittimità costituzionale non necessariamente deve concludersi con un dispositivo recante altresì un *petitum*, essendo sufficiente che dal tenore complessivo della motivazione emerga con chiarezza il contenuto ed il verso delle censure (sentenza n. 175 del 2018), spettando a questa Corte, ove ritenuto sussistente il denunciato vizio di illegittimità costituzionale, individuare il dispositivo più idoneo a rimuovere tale vizio.

Nelle ipotesi, come quella in esame, in cui il *petitum* sia di carattere additivo, la questione è inammissibile solo se l'ordinanza di rimessione omette di indicare in maniera sufficientemente circostanziata il verso della addizione che sarebbe necessaria per la *reductio ad legitimitatem* (sentenza n. 175 del 2018).

L'eccezione dell'Avvocatura è quindi infondata, atteso che il giudice *a quo* indica compiutamente il contenuto della pronuncia additiva auspicata, laddove dubita della legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 22 del 2015 nella parte in cui, in contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost., prevede, nell'ipotesi di instaurazione da parte del beneficiario dell'incentivo all'autoimprenditorialità di un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo afferente la NASpI liquidata anticipatamente, l'obbligo, a carico del beneficiario, di restituire per intero l'anticipazione ottenuta, «anziché una somma corrispondente alla retribuzione percepita, qualora lo svolgimento del rapporto di lavoro subordinato non abbia, specie in ragione della sua esigua durata, inciso in misura apprezzabile sull'effettività e sulla continuità dell'esercizio dell'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale, il cui avvio è stato favorito dall'erogazione dell'incentivo all'autoimprenditorialità».

3.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito, in secondo luogo, l'inammissibilità della questione poiché il giudice *a quo*, nell'evocare la violazione dell'art. 3 Cost., non ha argomentato in modo adeguato la dedotta censura.

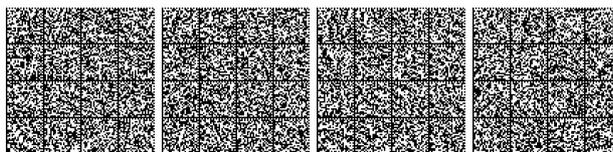
Anche tale eccezione è infondata, in quanto dall'ordinanza di rimessione si evince con sufficiente chiarezza che il parametro di cui all'art. 3 Cost. è richiamato in quanto viene ravvisata nella norma censurata, laddove impone sempre e comunque la restituzione integrale dell'indennità erogata in via di anticipazione, a prescindere dalla durata e dall'effettiva incidenza del rapporto di lavoro subordinato instaurato dal beneficiario prima della scadenza del periodo di spettanza del trattamento, una violazione dell'art. 3, primo comma, Cost. sul piano della ragionevolezza intrinseca e della proporzionalità.

4.- All'esame della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Trento, sezione lavoro, è opportuno premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento nel quale si colloca la disposizione censurata.

Il d.lgs. n. 22 del 2015, emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 1 della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro), con riferimento agli eventi di disoccupazione involontaria verificatisi dal 1° maggio 2015, ha sostituito l'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpI) e la mini-ASpI prevista per alcune particolari categorie di lavoratori con la Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpI).

È stata realizzata così un'omogeneizzazione della disciplina relativa ai trattamenti ordinari e ai trattamenti brevi di sostegno dei lavoratori in situazione di disoccupazione involontaria rapportando la durata degli stessi alla storia contributiva del singolo lavoratore da realizzare anche attraverso l'incremento della durata massima in caso di anzianità contributive più estese.

Sul piano soggettivo, la NASpI non ha introdotto innovazioni di rilievo rispetto all'ASpI, in quanto può essere riconosciuta a tutti i lavoratori dipendenti che abbiano perso involontariamente la propria occupazione, con esclusione dei lavoratori pubblici a tempo indeterminato e dei lavoratori agricoli a tempo determinato e indeterminato.



L'arco temporale di fruizione della prestazione, non è invece più determinato dalla legge in ragione dell'età del beneficiario, bensì è rapportato alla storia contributiva del lavoratore: la prestazione può infatti avere una durata massima pari alla metà delle settimane di contribuzione accreditate a favore del lavoratore negli ultimi quattro anni esclusi gli eventuali periodi contributivi che hanno già dato luogo ad erogazione delle prestazioni di disoccupazione.

Pertanto è venuto meno il tradizionale favor per i lavoratori anagraficamente più anziani e si è scelto di agevolare i soggetti con una maggiore posizione contributiva: è stata così eliminata la parte "assistenziale", in quanto non correlata alla contribuzione, del trattamento, precedentemente prevista in favore di soggetti in età "avanzata" che, in quanto tali, avevano maggiori difficoltà a rientrare nel mercato del lavoro, e si è favorito l'approccio, prettamente economico, già attuato in materia pensionistica con l'introduzione del sistema contributivo, secondo il quale la prestazione deve essere parametrata alle somme versate a titolo di contributi, ossia al quantum di apporto finanziario all'assicurazione, in base ad un criterio "meritocratico", che incide tanto sulla durata quanto sull'entità del trattamento.

4.1.- Nel contesto di questa nuova disciplina al fine di favorire la ricollocazione del lavoratore involontariamente inoccupato al di fuori del mercato del lavoro subordinato, l'art. 8 del d.lgs. n. 22 del 2015 consente all'avente diritto al trattamento NASpI di ottenerne la corresponsione anticipata per poter avviare un'attività autonoma, di impresa o in forma cooperativa.

In particolare, l'art. 8 del d.lgs. n. 22 del 2015 - il cui comma 4 è oggetto dell'odierna questione di legittimità - stabilisce al comma 1 che «[i]l lavoratore avente diritto alla corresponsione della NASpI può richiedere la liquidazione anticipata, in unica soluzione, dell'importo complessivo del trattamento che gli spetta e che non gli è stato ancora erogato, a titolo di incentivo all'avvio di un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o per la sottoscrizione di una quota di capitale sociale di una cooperativa nella quale il rapporto mutualistico ha ad oggetto la prestazione di attività lavorative da parte del socio».

Se però il lavoratore instaura un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo per cui è riconosciuta la liquidazione anticipata della NASpI, è tenuto a restituire «per intero» l'anticipazione ottenuta. È fatta salva solo l'ipotesi in cui il rapporto di lavoro subordinato sia instaurato con la cooperativa della quale il lavoratore ha sottoscritto una quota di capitale sociale.

Tale incentivo all'imprenditorialità, di cui alla norma censurata, ha un duplice precedente: uno più diretto costituito dalla corresponsione anticipata dell'ASpI, di cui all'art. 2, comma 19, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita); l'altro, in epoca più risalente e in un contesto normativo diverso, costituito dall'indennità di mobilità erogata in via anticipata ex art. 7, comma 5, della legge n. 223 del 1991.

Il presupposto di questi benefici, che si sono succeduti nel tempo, è analogo: l'anticipazione, in favore del lavoratore "disoccupato", è prevista per agevolare quest'ultimo nell'intraprendere un'attività autonoma o avviare un'impresa.

La finalità perseguita dal legislatore, quindi, è stata (ed è) quella di favorire il reimpiego del lavoratore "disoccupato" in un'attività diversa da quella di lavoro subordinato, allo scopo di ridurre la pressione sul relativo mercato.

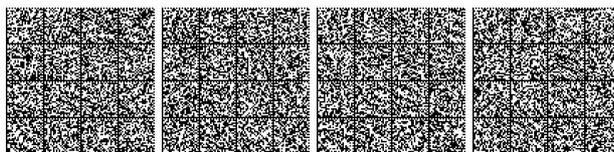
Si tratta, in sostanza, di forme tipiche di legislazione promozionale, volte ad incentivare l'iniziativa autonoma individuale, quale forma di occupazione "alternativa" rispetto al lavoro dipendente, "convertendo" in lavoratori autonomi o imprenditori i lavoratori in cerca di occupazione, con l'ulteriore possibile effetto indotto, per lo stesso mercato del lavoro, della eventuale insorgenza di nuove occasioni di lavoro nel medio-lungo periodo.

4.2.- Come evidenziato, la norma censurata (ossia il comma 4 dell'art. 8 del d.lgs. n. 22 del 2015) stabilisce espressamente che, se il lavoratore instaura un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo per cui è riconosciuta la NASpI, è tenuto a restituire per intero l'anticipazione ottenuta.

L'obbligo restitutorio ha una specifica finalità di contrasto del possibile abuso da parte di chi chiede il beneficio senza poi intraprendere, in concreto, un'attività di lavoro autonomo o di impresa. L'eventuale instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato, proprio nel periodo in cui spetterebbe altrimenti la prestazione periodica, è un indice rivelatore della mancanza di effettività e di autenticità dell'attività di lavoro autonomo o di impresa, che giustifica la liquidazione anticipata della prestazione, altrimenti spettante con cadenza periodica.

Il contrasto dell'elusione è quindi al fondo dell'obbligo restitutorio, previsto dalla disposizione censurata.

Peraltro occorre precisare che un obbligo restitutorio integrale (id est «per intero») è stato previsto per la prima volta dalla normativa primaria solo per l'anticipazione della NASpI; non lo era per l'ASpI, né per l'indennità di mobilità.



Infatti per quest'ultima prestazione era previsto dalla normativa di attuazione dell'art. 7, comma 4, della legge n. 223 del 1991, ossia dall'art. 3, comma 2, del decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 17 febbraio 1993, n. 142 (Regolamento di attuazione dell'art. 7, comma 5, della legge 23 luglio 1991, n. 223, in materia di corresponsione anticipata dell'indennità di mobilità) che l'INPS recuperasse le somme liquidate a titolo di anticipazione nel caso in cui il percettore si fosse «occupato alle dipendenze di terzi» entro i ventiquattro mesi successivi a quello della corresponsione delle somme stesse. Non era precisato, dalla norma regolamentare né da quella primaria, che il recupero dovesse essere per intero, ossia per il totale delle somme anticipate.

Tuttavia, nella giurisprudenza di legittimità era stato affermato che il recupero doveva intendersi per l'intero ammontare delle somme anticipate, e non già limitato alle retribuzioni percepite nell'occupazione presso terzi, perché ciò poteva dedursi, in via interpretativa, dalla finalità antielusiva della norma e della natura dell'incentivo che consisteva in un vero e proprio finanziamento vincolato a uno scopo, quello dell'investimento in un'attività autonoma o di impresa (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 25 maggio 2010, n. 12746; successivamente in senso conforme, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 15 settembre 2021, n. 24951).

Anche la disciplina della liquidazione anticipata dell'ASpI, espressamente estesa all'ipotesi in cui il lavoratore "disoccupato" intendesse intraprendere un'attività d'impresa, non prevedeva espressamente una restituzione integrale della somma anticipata in caso di instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato: invero, l'art. 2, comma 19, della legge n. 92 del 2012, si era limitato a stabilire, a tal riguardo, che «limiti, condizioni e modalità» del beneficio sarebbero stati determinati con decreto ministeriale. In attuazione di tale previsione l'art. 4, comma 2, del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 29 marzo 2013, n. 73380, recante «Erogazione in unica soluzione dell'indennità ASpI e mini-ASpI, di cui all'articolo 2, comma 19, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Decreto n. 73380)» ha stabilito che l'indennità anticipata doveva essere restituita - senza però specificare se per intero o solo nella parte restante - nel caso in cui il lavoratore instaurasse un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo rilevante per l'indennità corrisposta in forma anticipata.

In definitiva la restituzione «per intero» è stata contemplata espressamente per la prima volta solo dalla norma censurata con una formulazione molto chiara e inequivoca: il percettore dell'anticipazione dell'indennità, se instaura un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo per cui è riconosciuta la liquidazione anticipata della NASpI, è tenuto a restituire «per intero» l'anticipazione ottenuta.

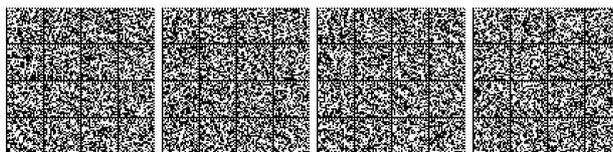
5.- Ciò premesso, la questione di legittimità costituzionale non è fondata.

5.1.- La possibile violazione dell'art. 3, primo comma, Cost. è invocata, innanzi tutto, dal giudice rimettente per una sorta di "incoerenza intrinseca" dell'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 22 del 2015, nella misura in cui tale norma impone al lavoratore la restituzione per intero del contributo erogato in via anticipata anche quando, come nella fattispecie considerata, per la limitata durata del rapporto di lavoro subordinato instaurato, non sia stata compromessa la finalità dell'incentivo, per essere proseguita l'attività autonoma o di impresa avviata grazie allo stesso.

In realtà l'obbligo restitutorio è coerente con l'indicata finalità antielusiva della disposizione censurata, che è quella di evitare che il trattamento corrisposto in via anticipata non sia realmente utilizzato per intraprendere e poi proseguire un'attività di lavoro autonomo, di impresa o in forma cooperativa.

Se da una parte il disegno del legislatore è stato quello di favorire il reimpiego del lavoratore "disoccupato" in attività diversa da quella di lavoro subordinato, ossia in attività di lavoro autonomo o d'impresa, dall'altra la *ratio* dell'obbligo restitutorio, previsto dalla disposizione censurata, è costituita da una più specifica finalità di contrasto del possibile abuso da parte di chi chiede il beneficio senza poi intraprendere, in concreto, un'attività di lavoro autonomo o di impresa. L'eventuale instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato, proprio nel periodo in cui sarebbe stata altrimenti erogata la prestazione periodica, è una spia della mancanza di effettività e di autenticità dell'attività di lavoro autonomo o di impresa che giustifica la liquidazione anticipata della prestazione, altrimenti spettante con cadenza periodica.

Peraltro la giurisprudenza di legittimità anche di recente - con riguardo al non dissimile, almeno negli scopi e tratti essenziali, istituto dell'indennità di mobilità anticipata - ha affermato che il beneficio dell'anticipazione ha lo scopo di indirizzare il più possibile il disoccupato in mobilità verso attività autonome, sì da perdere la sua connotazione di tipica prestazione di sicurezza sociale, configurandosi piuttosto come un contributo finanziario, destinato a far fronte alle spese iniziali di un'attività che il lavoratore in mobilità svolge in proprio (tra le altre, Cass., sez. lav., sentenze n. 24951 del 2021 e n. 12746 del 2010).



In quest'ottica l'obbligo restitutorio non è una "sanzione" per il fatto che il beneficiario dell'incentivo all'autoimprenditorialità abbia instaurato un rapporto di lavoro subordinato nel periodo di spettanza della NASpI periodica. Bensì tale circostanza, in quanto verificatasi proprio nel periodo suddetto, è stata considerata dal legislatore come elemento fattuale indicativo della mancanza o insufficienza del presupposto stesso del beneficio - ossia dell'inizio, e poi prosecuzione, di un'impresa individuale (o in cooperativa) ovvero di un'attività di lavoro autonomo - secondo un criterio semplificato, tale da non richiedere all'Istituto previdenziale un'indagine in ordine alla maggiore o minore incidenza e portata della contestuale prestazione di lavoro subordinato. Si tratta di una scelta che rientra nella discrezionalità del legislatore, esercitata in modo non manifestamente irragionevole, anche se sarebbe possibile ipotizzare criteri alternativi, connotati da una qualche flessibilità, non dissimili, ad esempio, da quello che prevede la compatibilità della prestazione di lavoro subordinato di modesta entità con la spettanza dell'erogazione periodica - non già anticipata - della NASpI (art. 9 del d.lgs. n. 22 del 2015).

5.2.- Una possibile lesione dell'art. 3, primo comma, Cost. è dedotta dal giudice *a quo*, altresì, sotto il profilo del difetto di proporzionalità dell'obbligo di restituzione per intero del contributo da parte del lavoratore che ne ha ottenuto l'erogazione in via anticipata, anche nell'ipotesi in cui abbia costituito un rapporto di lavoro subordinato tale, per la sua limitata durata, da non incidere negativamente sulla prosecuzione dell'attività autonoma o di impresa dello stesso.

Anche sotto tale aspetto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 22 del 2015, non è fondata.

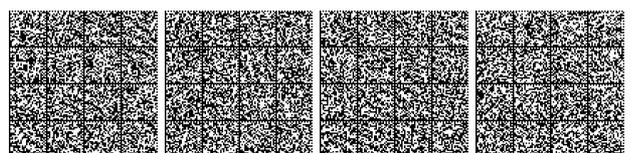
5.2.1.- In primo luogo, dal bilanciamento compiuto dal legislatore ordinario, nell'esercizio della sua discrezionalità, non emerge una "sproporzione" manifestamente irragionevole perché la disposizione censurata ha un orizzonte temporale di durata limitata. Invero, il contemperamento con l'eventuale interesse del beneficiario dell'incentivo all'autoimprenditorialità a rientrare nel mercato del lavoro subordinato dopo aver effettivamente intrapreso, in ipotesi senza successo, un'attività autonoma, imprenditoriale o in forma cooperativa, è realizzato dal legislatore con la previsione dello stesso art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 22 del 2015, che limita l'obbligo restitutorio all'ipotesi in cui il lavoratore si sia rioccupato alle dipendenze altrui, con un rapporto subordinato vero e proprio, prima della scadenza del periodo per il quale egli avrebbe avuto diritto alla percezione della NASpI in forma periodica. Si tratta quindi di una condizionalità che sussiste per un limitato periodo di tempo, ritagliato sulla durata della NASpI altrimenti spettante, caso per caso, in forma periodica, secondo un bilanciamento non dissimile da quello operato nel caso dell'anticipo dell'indennità di mobilità per la quale era previsto, per tutti i beneficiari della prestazione, un unico limite temporale di ventiquattro mesi.

Del resto l'analogo contemperamento tra le contrapposte esigenze in rilievo, operato in precedenza dall'art. 7, comma 5, della legge n. 223 del 1991 - nel senso che il lavoratore che avesse ottenuto l'erogazione in via anticipata dell'indennità di mobilità doveva restituirla, in caso di rioccupazione alle dipendenze altrui, solo se ciò fosse avvenuto prima del decorso del termine di ventiquattro mesi dalla corresponsione della relativa somma - era stato preso in considerazione dalla stessa giurisprudenza di legittimità, che ne ha sottolineato la *ratio*, anche tenendo conto dell'esigenza di evitare i problemi operativi che sarebbero derivati ove invece fosse stata prevista una valutazione, caso per caso, della effettività del tentativo di intraprendere un'attività di lavoro autonomo da parte dei beneficiari dell'indennità di mobilità in via anticipata (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 18 settembre 2007, n. 19338).

5.2.2.- In secondo luogo la norma censurata, laddove impone al beneficiario dell'incentivo all'autoimprenditorialità la restituzione per intero del trattamento erogato in via anticipata, ha una portata applicativa comunque circoscritta specificamente alla costituzione di un rapporto di lavoro subordinato, prima del decorso del tempo per il quale il lavoratore avrebbe avuto diritto all'erogazione della NASpI periodica; ed è ciò che fa sorgere l'obbligo di restituzione contemplato dalla norma stessa.

Il (temporaneo) vincolo in costanza di svolgimento dell'attività per la quale è stato corrisposto, in via anticipata, il trattamento di NASpI è, dunque, specifico e puntuale; sicché è possibile per il lavoratore - cui sia stato erogato il trattamento in via anticipata e che, come nel caso di specie, abbia effettivamente iniziato e prosegua un'attività di impresa individuale - svolgere anche attività non riconducibili alla fattispecie di lavoro subordinato, quali, innanzi tutto, quella di lavoro autonomo (art. 2222 del codice civile).

6.- Non sfugge peraltro a questa Corte il rischio di una particolare rigidità della norma censurata al verificarsi in concreto della situazione prospettata dal giudice rimettente, ossia quella dello svolgimento di un rapporto di lavoro subordinato che «non abbia, specie in ragione della sua esigua durata, inciso in misura apprezzabile sull'effettività e sulla continuità dell'esercizio dell'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale, il cui avvio è stato favorito dall'erogazione dell'incentivo all'autoimprenditorialità».



Rientra, tuttavia, nell'esercizio della discrezionalità del legislatore in materia di politiche attive del lavoro, l'individuazione delle soluzioni più opportune per ovviare ai profili critici segnalati dall'ordinanza di rimessione, i quali - pur non assurgendo al vizio di manifesta irragionevolezza della disciplina censurata - suggeriscono, tuttavia, l'introduzione di meccanismi di flessibilità per evitare che la rigidità della (pur temporanea) preclusione del lavoro subordinato, prevista dalla disposizione censurata, possa costituire, in concreto, un indiretto fattore disincentivante di genuine e virtuose iniziative di autoimprenditorialità o di lavoro autonomo, idonee a superare situazioni di disoccupazione involontaria.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), sollevata, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Trento, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 settembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 14 ottobre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210194

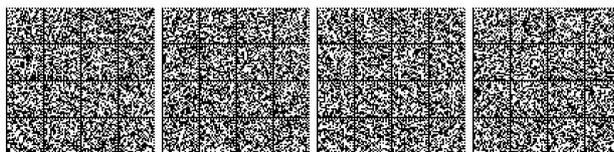
N. 195

Sentenza 22 settembre - 15 ottobre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Strutture sanitarie autorizzate all'esercizio dell'attività di diagnostica per immagini - Requisiti per l'accreditamento - Previsione che l'autorizzazione all'esercizio produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale - Violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Personale già titolare di contratto, ovvero di incarico a tempo indeterminato, presso aziende o enti del servizio sanitario nazionale (SSN) e in servizio a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2019 presso una azienda o ente del servizio sanitario della Regione Puglia (SSR) - Inquadramento a tempo indeterminato, previa presentazione di apposita domanda di mobilità - Violazione del principio del pubblico concorso e della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.



Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Responsabile sanitario di strutture private abilitate ad erogare prestazioni sanitarie - Assenza di un limite di età massimo previsto per lo svolgimento della relativa funzione, a differenza di quanto previsto per la permanenza in servizio nelle strutture pubbliche ed equiparate - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di parità di trattamento, di proporzionalità e dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Non fondatezza delle questioni.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Strutture sanitarie pubbliche e private, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) privati ed enti ecclesiastici - Autorizzazione e accreditamento istituzionale - Facoltà di richiederli con un'unica istanza - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Puglia 17 marzo 2020, n. 18, artt. 1, commi 11 e 13, 9 e 10, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi secondo, lettera l), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 11 e 13, 9 e 10, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-11 settembre 2020, depositato in cancelleria il 14 settembre 2020, iscritto al n. 81 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 21 settembre 2021 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Andrea Ripa per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Isabella Fornelli per la Regione Puglia, entrambi in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 22 settembre 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 4-11 settembre 2020, depositato il 14 settembre 2020 e iscritto al n. 81 del registro ricorsi del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 11 e 13, 9 e 10, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria).



2.- Con il primo motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e al principio di parità di trattamento e di proporzionalità, l'art. 1, comma 11, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020.

2.1.- La disposizione, che sostituisce l'art. 12, comma 8, della legge della Regione Puglia 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), prevede che «[i]l limite di età massimo previsto per lo svolgimento della funzione di responsabile sanitario è quello previsto dalla normativa nazionale in materia di permanenza in servizio dei dirigenti medici e del ruolo sanitario del servizio sanitario nazionale, fatta eccezione per gli ambulatori specialistici non accreditati».

2.2.- Il ricorrente ravvisa la violazione del principio di parità di trattamento e di proporzionalità nella differenziazione non giustificata tra gli ambulatori specialistici non accreditati e tutti gli altri tipi di strutture sanitarie. Non sarebbe chiara la *ratio* di tale disposizione, né sarebbe illustrato il regime applicabile alle strutture esonerate dal rispetto del limite di età.

Il trattamento differenziato così disposto non troverebbe fondamento nella disciplina statale di riferimento, individuata nell'art. 4, comma 2, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), il quale si limita a prevedere l'obbligatorietà della nomina di un «direttore sanitario o tecnico, che risponde personalmente dell'organizzazione tecnica e funzionale dei servizi» in tutte le strutture sanitarie sottoposte al regime di autorizzazione e vigilanza sanitaria di cui all'art. 43 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale).

La norma censurata si discosterebbe dalla disciplina statale concernente l'età dei dirigenti sanitari di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), così ponendosi in contrasto con i principi fondamentali in materia di «tutela della salute», in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. (sulla riconducibilità a tale materia della disciplina in tema di rapporto di lavoro e attività professionale del dirigente sanitario, è richiamata la sentenza di questa Corte n. 181 del 2006).

2.3.- La Regione Puglia si è costituita in giudizio per chiedere di dichiarare inammissibili o comunque non fondate le questioni in esame, alla luce di argomenti ribaditi anche nella memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza.

2.3.1.- In via preliminare, la parte resistente eccepisce l'inammissibilità delle questioni per difetto di interesse, non essendo chiaro quale sarebbe il *vulnus* arrecato alle competenze statali in materia di tutela della salute, e, comunque, per difetto di motivazione, posto che il ricorrente non avrebbe individuato il principio fondamentale che imporrebbe il limite di età massimo del responsabile sanitario delle strutture ambulatoriali non accreditate.

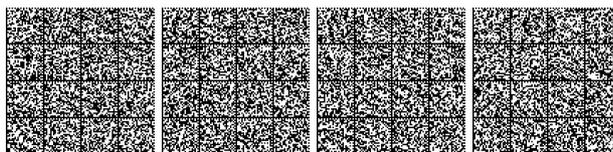
Peraltro, la censura riferita alla asserita disparità di trattamento tra le tipologie di strutture sanitarie sarebbe inammissibile in quanto né il ricorso né la delibera di impugnazione contengono l'indicazione dell'art. 3 Cost. quale parametro di riferimento (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 128 del 2018 e n. 239 del 2016).

2.3.2.- Nel merito, le questioni sarebbero non fondate.

Premessa la ricostruzione del sistema sanitario come configurato dal d.lgs. n. 502 del 1992, che distingue tra strutture sanitarie autorizzate e strutture accreditate che operano in regime di convenzione, e richiamata la giurisprudenza amministrativa sul tema (*ex multis*, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 18 gennaio 2018, n. 321), la parte resistente osserva che il principio di libertà di iniziativa economica sancito dall'art. 41 Cost. non consentirebbe di imporre alle strutture che operano in regime privatistico i vincoli previsti a carico degli enti che fanno parte del servizio sanitario regionale, e che il requisito dell'età del responsabile sanitario «non [sarebbe] ravvisabile nelle norme fondamentali dettate dal d.lgs. n. 502 del 1992».

È poi richiamata la segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato del 24 giugno 2020, avente a oggetto la disposizione regionale previgente (art. 12, comma 8, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017), che fissava il limite massimo di età per lo svolgimento della funzione di responsabile sanitario di struttura sanitaria e socio-sanitaria privata, anche di carattere ambulatoriale, attraverso il richiamo all'art. 15-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992. Secondo l'Autorità, l'applicazione del limite di età indicato nella citata norma statale ai responsabili sanitari delle strutture sanitarie e socio-sanitarie private determinerebbe una ingiustificata limitazione alla prestazione dei servizi professionali da parte dei medici, restringendone l'offerta, oltre che una compressione ingiustificata della libertà di iniziativa economica e dell'autonomia gestionale delle strutture sanitarie e socio-sanitarie private, precludendo di avvalersi di un medico che ha superato il limite di età previsto per rivestire il ruolo di direttore sanitario.

3.- Con il secondo motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. l'art. 1, comma 13, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020.



3.1.- La disposizione regionale, che ha sostituito l'art. 24, comma 2, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, prevedendo che «[I]e strutture pubbliche e private, gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) privati, e gli enti ecclesiastici possono richiedere con unica istanza il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio e dell'accreditamento istituzionale», avrebbe realizzato un accorpamento, a fini di semplificazione, che non rispetta la diversità di struttura e funzione degli istituti dell'autorizzazione all'esercizio di attività sanitaria e dell'accreditamento istituzionale. Quest'ultimo provvedimento, con il quale si riconosce alla struttura pubblica o privata già autorizzata lo status di soggetto erogatore di prestazioni sanitarie nell'ambito e per conto del servizio sanitario nazionale, è concesso, ai sensi dell'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, subordinatamente alla sussistenza di requisiti ulteriori rispetto a quelli richiesti ai fini dell'autorizzazione e di coerenza delle funzioni svolte con gli indirizzi della programmazione regionale.

Sarebbe violato, pertanto, l'art. 117, terzo comma, Cost. per il tramite del principio fondamentale richiamato, e non si sarebbe tenuto conto di quanto previsto dalle intese raggiunte in sede di Conferenza Stato-Regioni il 20 dicembre 2012 e il 19 febbraio 2015 con riferimento alle attività di verifica spettanti all'organismo tecnicamente accreditante.

3.2.- La Regione Puglia ha chiesto, in entrambe le memorie di costituzione e illustrativa, che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, non fondata.

3.2.1.- In via preliminare, la parte resistente osserva, per un verso, che la disposizione impugnata sarebbe identica a quella contenuta nella versione originale dell'art. 24, comma 2, della legge reg. n. 9 del 2017, non impugnata dallo Stato, e, per altro verso, che il ricorrente non avrebbe chiarito il vulnus asseritamente arrecato alle competenze statali, né i termini della prospettata violazione delle intese raggiunte in sede di Conferenza Stato-Regioni in data 20 dicembre 2012 e 19 febbraio 2015, sicché la questione sarebbe inammissibile per tardività del ricorso ovvero per genericità della motivazione.

3.2.2.- Nel merito, la questione non sarebbe fondata.

3.2.3.- La disposizione regionale si limiterebbe a consentire ai soggetti interessati di richiedere, con un'unica istanza, l'autorizzazione all'esercizio dell'attività e l'accreditamento istituzionale, ferma restando la necessità della verifica del possesso dei requisiti come prescritti dalla normativa vigente. Sarebbe perciò preservata l'autonomia dei due procedimenti, nel rispetto dei principi fondamentali dettati dagli artt. 8-*ter* e 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992.

3.2.4.- Allo stesso modo, la disciplina regionale sarebbe in linea con quanto sancito dalle richiamate intese, avendo demandato la verifica dei requisiti ulteriori per l'accreditamento istituzionale all'organismo tecnicamente accreditante.

4.- Con il terzo motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, ancora in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 9 della legge reg. Puglia n. 18 del 2020.

4.1.- La disposizione censurata, che sostituisce l'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 19 della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, prevede che, «[f]erma restando la necessità di verificare la sussistenza dei requisiti di accreditamento, nelle soprariportate ipotesi l'autorizzazione all'esercizio produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale».

4.2.- Il ricorrente riferisce che l'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017 è già stato modificato dall'art. 49, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021), a sua volta oggetto di impugnativa statale nella parte in cui ha previsto che l'autorizzazione all'esercizio dell'attività produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento con riferimento a tre fattispecie concernenti l'attività di diagnostica per immagini.

4.2.1.- L'ulteriore intervento del legislatore regionale, oggetto dell'odierna questione, pur facendo salva la verifica dei requisiti dell'accreditamento istituzionale, prevede effetti vincolanti che scaturirebbero dall'autorizzazione, e pertanto si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale espresso dall'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, secondo cui l'accreditamento istituzionale può essere concesso solo previa verifica del possesso effettivo dei requisiti prescritti in capo alla struttura già autorizzata all'esercizio dell'attività.

4.3.- La Regione Puglia ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile, o che venga accertata la cessazione della materia del contendere.

4.3.1.- In particolare, con la memoria illustrativa la parte resistente ha preso atto della sopravvenuta sentenza di questa Corte n. 36 del 2021, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 49, comma 1, della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, con l'effetto di espungere dal testo dell'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017 le fattispecie per le quali era previsto che l'autorizzazione all'esercizio dell'attività producesse effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale.

Tale sopravvenienza avrebbe reso priva di significato, e quindi di lesività, la disposizione oggetto della questione in esame, con conseguente relativa inammissibilità, o, in alternativa, cessazione della materia del contendere.



4.3.2.- La difesa regionale segnala, infine, che l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata farebbe rivivere la versione originaria dell'art. 19 della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, che prevedeva una fattispecie generica di estensione dell'accreditamento, in contrasto con il principio fondamentale espresso dall'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992.

5.- Con il quarto motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., l'art. 10, comma 1, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020.

5.1.- La disposizione oggetto di censura prevede che «[n]el limite dei posti vacanti nella dotazione organica e nel rispetto della spesa sanitaria derivante dalle norme vigenti, il personale già titolare di contratto, ovvero di incarico a tempo indeterminato, presso aziende o enti del servizio sanitario nazionale e in servizio a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2019, presso una azienda o ente del servizio sanitario della Regione Puglia è confermato nei ruoli di quest'ultima a tempo indeterminato, previa presentazione, entro sessanta giorni dalla data in vigore della presente legge, di apposita domanda di mobilità».

5.2.- Ad avviso del ricorrente, la disposizione regionale - che porrebbe dubbi già sul piano interpretativo, con ricadute sulla individuazione del personale che dovrebbe essere confermato nei ruoli dell'amministrazione sanitaria regionale - avrebbe introdotto un meccanismo di «stabilizzazione» del personale precario in violazione del principio costituzionale del pubblico concorso, che costituisce la regola generale di accesso al pubblico impiego ai sensi dell'art. 97, terzo comma, Cost., non sussistendo nella specie le condizioni che, secondo la giurisprudenza costituzionale, legittimano eccezionalmente la deroga a tale regola.

5.2.1.- In tema di superamento del precariato, il ricorrente richiama la normativa statale contenuta nei commi 1, 2, 11 e 11-*bis* 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».

In particolare, i citati commi 11 e 11-*bis* dell'art. 20 prevedono, con riferimento al personale del servizio sanitario nazionale, l'applicazione del disposto dei commi 1 e 2 del medesimo art. 20, i quali, oltre a fissare i requisiti che il lavoratore deve possedere cumulativamente ai fini della stabilizzazione, impongono alle amministrazioni l'espletamento di procedure concorsuali.

In termini non dissimili, il 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, ha riconosciuto alle aziende ed agli enti del Servizio sanitario nazionale la possibilità di attivare procedure di reclutamento del personale previo avviso pubblico e selezione per titoli, colloquio e procedura comparativa.

5.3.- La disposizione regionale, in quanto non coerente con la normativa statale richiamata, violerebbe non solo l'art. 97 Cost., che impone la regola del pubblico concorso, ma anche il riparto di competenze, intervenendo nella materia «ordinamento civile», riservata alla competenza esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

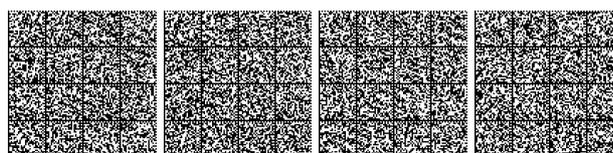
5.4.- La Regione, con le memorie di costituzione ed illustrativa, ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, prive di fondamento.

5.4.1.- La parte resistente osserva che con la disposizione impugnata il legislatore regionale avrebbe inteso disciplinare e organizzare la struttura degli uffici sanitari regionali, in particolare limitando l'attribuzione di incarichi a tempo determinato, e che, pertanto, l'ambito materiale di riferimento sarebbe quello dell'organizzazione degli uffici regionali, attribuito alla competenza residuale delle Regioni, con conseguente inammissibilità della questione promossa per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., per erroneità del parametro evocato (sono citate le sentenze n. 75 del 2011 e n. 235 del 2010).

La difesa regionale richiama diffusamente l'orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui sono ascrivibili alla competenza esclusiva statale gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere, mentre rientrano nella competenza residuale delle Regioni i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale, compresa la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 194 del 2020 e n. 141 del 2012).

La disciplina dettata dal legislatore regionale, collocata in un momento antecedente a quello del sorgere del rapporto di lavoro, riguarderebbe i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale e non quelli privatizzati del relativo rapporto di lavoro (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 25 del 2021).

5.4.2.- La censura sarebbe comunque inconferente.



La disposizione impugnata avrebbe previsto, infatti, una procedura semplificata di mobilità del personale dipendente verso le aziende del Servizio sanitario regionale, alle quali sarebbe consentito di confermare nei ruoli dell'amministrazione, su domanda, il personale già operativo e in servizio alla data del 31 dicembre 2019.

5.4.3.- Secondo la difesa regionale risulterebbe priva di fondamento anche la questione promossa per violazione del principio del pubblico concorso.

L'accesso alla procedura semplificata di mobilità riguarderebbe personale che ha già superato un concorso pubblico per accedere al Servizio sanitario nazionale, e che, alla data del 31 dicembre 2019, risulti incaricato, con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, presso un'azienda o ente del Servizio sanitario regionale.

Si tratterebbe, in definitiva, di una procedura di mobilità volontaria di personale dipendente già inserito nei ruoli del Servizio sanitario nazionale e non, come sostenuto dalla difesa statale, della stabilizzazione di personale precario.

6.- All'udienza del 21 settembre 2021, le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nei rispettivi scritti difensivi.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso iscritto al n. 81 del registro ricorsi del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 11 e 13, 9 e 10, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria).

2.- Con il primo motivo di ricorso è impugnato, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e al principio di parità di trattamento e di proporzionalità, l'art. 1, comma 11, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020.

2.1.- Con riferimento alla figura del responsabile sanitario, la disposizione regionale impugnata ha previsto che «[i] limite di età massimo previsto per lo svolgimento della funzione [...] è quello previsto dalla normativa nazionale vigente in materia di permanenza in servizio dei dirigenti medici e del ruolo sanitario del servizio sanitario nazionale, fatta eccezione per gli ambulatori specialistici non accreditati».

2.2.- Il ricorrente prospetta il contrasto con il principio di parità di trattamento e di proporzionalità, perché la disposizione regionale non chiarirebbe le ragioni della differenziazione *in parte qua* tra ambulatori specialistici non accreditati e tutte le altre strutture sanitarie, né indicherebbe il regime applicabile alle strutture esonerate dal rispetto del limite di età massimo di permanenza in servizio dei dirigenti medici del ruolo del Servizio sanitario nazionale.

L'eccezione così disposta, del resto, non troverebbe fondamento nella disciplina statale di riferimento, individuata nell'art. 4, comma 2, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), che si limita a prevedere l'obbligatorietà della figura del responsabile sanitario in qualsiasi struttura - pubblica o privata - autorizzata a erogare prestazioni sanitarie.

Il ricorrente lamenta, quindi, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., perché la previsione regionale contrasterebbe con i principi fondamentali in materia di «tutela della salute» contenuti nel decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

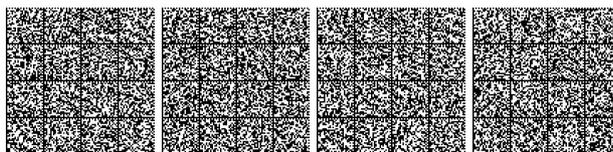
2.3.- La Regione Puglia ha eccepito, preliminarmente, l'inammissibilità delle questioni sotto un duplice profilo.

2.3.1.- Per un verso, sarebbe inammissibile la censura riferita alla disparità di trattamento in quanto non corredata dall'indicazione dell'art. 3 Cost., quale parametro asseritamente violato, che risulta assente sia nel ricorso sia nella delibera di impugnazione; per altro verso, il ricorrente non avrebbe indicato il *vulnus* arrecato alle competenze statali in materia di tutela della salute e, comunque, non avrebbe individuato il principio fondamentale che imporrebbe il limite di età massimo del responsabile di struttura ambulatoriale non accreditata.

2.3.2.- Le eccezioni non sono fondate.

Pur nella maggiore pregnanza che l'onere di motivazione assume nei giudizi in via principale (tra le molte, sentenza n. 170 del 2021), l'indicazione del parametro costituzionale violato può essere ricavata dalla motivazione se, come nel ricorso in esame, le espressioni utilizzate dal ricorrente sono univoche. La mancata indicazione dell'art. 3 Cost. è dunque superata dal contenuto della censura, che, in aderenza alla delibera di impugnazione, fa riferimento esplicito al principio di eguaglianza e di proporzionalità.

La motivazione addotta a supporto della violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per quanto sintetica, raggiunge quella «soglia minima di chiarezza e completezza» che rende ammissibile l'impugnativa proposta (tra le molte, sentenze n. 25 del 2020 e n. 32 del 2017), giacché individua il principio fondamentale in assunto violato nella disciplina del limite di età massimo di permanenza in servizio dei dirigenti medici del Servizio sanitario nazionale, contenuta nel d.lgs. n. 502 del 1992.



Le questioni, pertanto, sono ammissibili.

2.4.- Nel merito, la questione prospettata con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., non è fondata.

2.4.1.- Occorre preliminarmente ricostruire il contesto normativo in cui la disposizione regionale si colloca, partendo dall'esame della disciplina statale che fissa il limite massimo di età per la dirigenza medica, per poi valutare l'articolazione dell'offerta di prestazioni sanitarie, secondo il sistema configurato dal legislatore con il d.lgs. n. 502 del 1992, e l'inquadramento della figura del responsabile sanitario.

2.4.2.- L'art. 15-*nonies* del d.lgs. n. 502 del 1992 (inserito dall'art. 13, comma 1, del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, recante «Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419») fissa il limite massimo di età per il personale della dirigenza medica e per la cessazione dei rapporti convenzionali.

La legge statale prevede, per quanto qui rileva, il limite massimo di età per il collocamento a riposo dei dirigenti medici e del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale, ivi compresi i responsabili di struttura complessa, al compimento del sessantacinquesimo anno di età, ovvero, su istanza dell'interessato, al maturare del quarantesimo anno di servizio effettivo. In ogni caso il limite massimo di permanenza non può superare il settantesimo anno di età e la permanenza in servizio non può dar luogo a un aumento del numero dei dirigenti.

Come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità, con l'art. 15-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, il legislatore ha ribadito che il personale medico dirigenziale cessa dal servizio al compimento del sessantacinquesimo anno di età; regola, quest'ultima, già prevista dall'art. 53 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 (Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali), in linea con la previsione generale che riguarda il pubblico impiego contenuta nell'art. 4 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato). Si tratta di disposizioni ispirate a esigenze occupazionali, cui fanno eccezione le sole categorie dei magistrati e dei docenti universitari (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 9 giugno 2020, n. 11008).

2.4.3.- Il sistema sanitario, come riformato dal d.lgs. n. 502 del 1992 e poi significativamente rimodulato con il d.lgs. n. 229 del 1999, configura il rapporto pubblico-privato dell'offerta sanitaria secondo un sistema progressivo, in base al quale i soggetti che intendono erogare prestazioni sanitarie devono essere autorizzati e solo se autorizzati possono chiedere l'accreditamento istituzionale, che li rende potenziali erogatori di prestazioni sanitarie per conto del Servizio sanitario nazionale. Ciò si realizza solo a seguito della conclusione di contratti con l'amministrazione, e nei limiti di spesa ivi previsti.

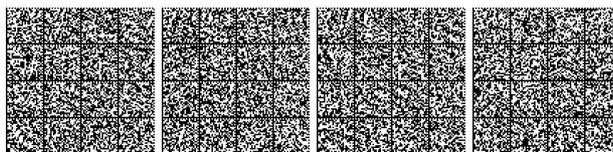
L'autorizzazione, disciplinata dall'art. 8-*ter* del d.lgs. n. 502 del 1992, si articola sul duplice versante della realizzazione della struttura e dell'esercizio dell'attività sanitaria. Essa è subordinata alla verifica, da parte della Regione interessata, della realizzabilità della struttura in relazione alla localizzazione territoriale, tenuto conto del fabbisogno complessivo di assistenza che considera anche le prestazioni extra livelli essenziali di assistenza (sentenza n. 7 del 2021), e al possesso dei requisiti minimi di tipo strutturale, tecnologico e organizzativo.

All'obbligo di autorizzazione sono sottoposti anche gli studi odontoiatrici, medici e di altre professioni sanitarie, ove attrezzati per erogare prestazioni di chirurgia ambulatoriale ovvero procedure diagnostiche e terapeutiche di particolare complessità o che comportino un rischio per la sicurezza del paziente, nonché le strutture dedicate esclusivamente ad attività diagnostiche.

2.4.4.- Per ottenere l'autorizzazione all'esercizio dell'attività, la struttura deve possedere requisiti minimi, anche organizzativi, ed è questo il profilo che rileva ai fini dell'odierno scrutinio.

L'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992 stabilisce che, «[f]erma restando la competenza delle regioni in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie private a norma dell'art. 43 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, con atto di indirizzo e coordinamento, emanato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, sentito il Consiglio superiore di sanità, sono definiti i requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi minimi richiesti per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private e la periodicità dei controlli sulla permanenza dei requisiti stessi».

L'attuazione dell'art. 8, comma 4, è avvenuta con il d.P.R. 14 gennaio 1997 (Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, in materia di requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private), che ha previsto i requisiti minimi generali e specifici, riservando alle Regioni la fissazione degli standard di qualità che costituiscono requisiti ulteriori per l'accreditamento.



Con riferimento alle strutture che erogano prestazioni di assistenza specialistica in regime ambulatoriale (definite come luoghi intra o extraospedalieri preposti ad erogare prestazioni sanitarie di prevenzione, diagnosi, terapia e riabilitazione, nelle situazioni che non richiedono ricovero neanche a ciclo diurno), è richiesta la presenza, durante lo svolgimento dell'attività, di almeno un medico, indicato quale responsabile delle attività cliniche svolte nell'ambulatorio.

2.5.- Questa Corte è costante nel ricondurre la competenza regionale in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie nella più generale potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute. Le Regioni sono vincolate al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali, dovendosi peraltro distinguere, «dopo il riordino del sistema sanitario, gli aspetti che attengono all'«autorizzazione» prevista per l'esercizio di tutte le attività sanitarie, da quelli che riguardano l'«accreditamento» delle strutture autorizzate» (sentenza n. 292 del 2012, punto 4 del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenze n. 106 del 2020 e n. 7 del 2021).

In particolare, con riferimento all'autorizzazione, le disposizioni contenute negli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992, che prevedono i requisiti minimi di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie, rappresentano principi fondamentali della materia che le Regioni sono tenute ad osservare «indipendentemente dal fatto che la struttura intenda o meno chiedere l'accreditamento» (sentenza n. 292 del 2012, che richiama le sentenze n. 245 e n. 150 del 2010).

2.6.- Quanto alla figura del responsabile sanitario, presente già nella legislazione più risalente (l'art. 83 del Regolamento generale sanitario del 1901 richiedeva, per l'apertura e il mantenimento in esercizio di ambulatori o case o istituti di cura medico-chirurgica o di assistenza ostetrica, la presenza di un dottore in medicina e chirurgia che assumesse la direzione tecnica dell'istituto), essa è prevista dall'art. 4 della legge n. 412 del 1991.

Tale norma, dettata prima della riforma del sistema sanitario, stabilisce che le Regioni possono stipulare convenzioni anche con istituzioni sanitarie private, sottoposte al regime di autorizzazione e vigilanza sanitaria di cui all'art. 43 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale) «e devono avere un direttore sanitario o tecnico, che risponde personalmente dell'organizzazione tecnica e funzionale dei servizi e del possesso dei prescritti titoli professionali da parte del personale che ivi opera».

Ulteriori riferimenti al responsabile sanitario si rinvengono nella legislazione più recente.

La legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e per la concorrenza), all'art. 1, commi da 153 a 155, prevede la presenza obbligatoria di un direttore sanitario iscritto all'albo degli odontoiatri per le società operanti nel settore, e per le strutture sanitarie polispecialistiche in cui sia presente un ambulatorio odontoiatrico.

Il Codice di deontologia medica del 2018, all'art. 69 impone al responsabile sanitario di struttura privata la comunicazione tempestiva dell'assunzione dell'incarico (nonché della rinuncia) all'ordine di appartenenza, e pone il divieto di incarichi plurimi, incompatibili con le funzioni di vigilanza attiva e continuativa.

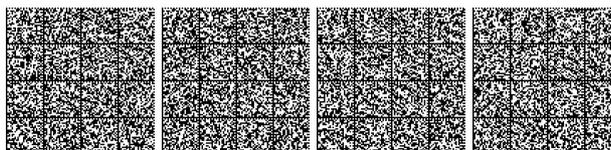
La legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), all'art. 1, comma 536, prevede che «[t]utte le strutture sanitarie private di cura sono tenute a dotarsi di un direttore sanitario iscritto all'albo dell'ordine territoriale competente per il luogo nel quale hanno la loro sede operativa entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

2.7.- La ricognizione normativa fin qui svolta conferma l'assenza di un principio fondamentale espressamente ricavabile da una norma statale, o che si possa evincere in via sistematica, in forza del quale il responsabile sanitario di struttura privata oltre a possedere i requisiti di professionalità, debba avere età inferiore ai settanta anni.

Inoltre, la differenziazione, sempre più nettamente definita dalla giurisprudenza amministrativa (per tutte, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 10 febbraio 2021, n. 1249), tra strutture autorizzate, che operano in regime privatistico, e strutture che, invece, attraverso l'accreditamento istituzionale, entrano a far parte del sistema sanitario pubblico, erogando prestazioni per conto del servizio sanitario, converge nella direzione della legittimità di una disciplina regionale che riconosca alle prime la possibilità di avvalersi, per lo svolgimento delle funzioni di responsabile sanitario, di un professionista che abbia superato il limite massimo di età previsto per la permanenza in servizio nelle strutture pubbliche ed equiparate.

Diverse, in quest'ambito, sono le esigenze che si apprezzano nei due settori - privato e pubblico - dell'offerta sanitaria. Se, come si è visto, il limite di età fissato dall'art. 15-*nonies* del d.lgs. n. 502 del 1992 si inserisce nel quadro normativo della disciplina del lavoro pubblico, rispondendo a esigenze di carattere organizzativo/occupazionale, quel limite non può essere esteso alle strutture che operano nel settore privato, cui deve essere riconosciuta una spiccata autonomia gestionale.

In questo senso si è espressa anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nella segnalazione del 24 giugno 2020, avente a oggetto la disposizione contenuta nel previgente testo dell'art. 12, comma 8, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017.



Essa ha ritenuto, infatti, che l'applicazione del limite previsto dall'art. 15-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 alle strutture sanitarie e socio-sanitarie private, «precludendo loro di avvalersi di un medico che ha superato il limite di età previsto per rivestire il ruolo di direttore sanitario», determini «un'ingiustificata limitazione alla prestazione dei servizi professionali da parte dei medici, restringendo così l'offerta di tali servizi», oltre alla compressione ingiustificata della libertà di iniziativa economica e dell'autonomia gestionale delle strutture anzidette.

2.7.1.- Per altro verso, si deve evidenziare che, quando questa Corte ha ritenuto sussistente un collegamento tra efficienza dell'organizzazione e gestione dei servizi sanitari, da un lato, e limite di età dei soggetti che ricoprono incarichi in posizione apicale, dall'altro (sentenze n. 295 del 2009 e n. 422 del 2006), lo ha affermato a fronte di norme statali che specificamente prevedevano (e prevedono) il limite del sessantacinquesimo anno di età per lo svolgimento di incarichi di vertice nelle strutture ospedaliere ed equiparate.

Nelle decisioni prima citate si è ritenuto, infatti, che l'art. 11 del decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'articolo 42, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3), e l'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 esprimano un principio fondamentale in materia di tutela della salute. Proprio il carattere apicale della posizione ricoperta (nell'un caso - sentenza n. 422 del 2006 - di direttore amministrativo e direttore sanitario di IRCCS; nell'altro caso - sentenza n. 295 del 2009 - di direttore amministrativo e sanitario delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere e di IRCCS) rivela «l'incidenza che la disciplina relativa alle modalità di cessazione di tali incarichi, per sopraggiunti limiti di età, esercita sull'organizzazione e la gestione dei servizi sanitari e, di riflesso, anche sull'efficienza degli stessi» (così la sentenza n. 422 del 2006, al punto 5.1. del Considerato in diritto).

Dalle citate pronunce non si traggono elementi per affermare l'esistenza di un principio fondamentale che impone, in modo generalizzato, il limite massimo di età per lo svolgimento delle funzioni di responsabile sanitario.

Non è, dunque, fondata la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 11, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

2.8.- Ugualmente non fondata, con riferimento all'art. 3 Cost., è la censura che riguarda la deroga, introdotta dal legislatore pugliese, all'età massima per il conferimento dell'incarico di responsabile sanitario degli ambulatori specialistici non accreditati.

La censura, per come prospettata, si risolve nell'addebitare alla disposizione regionale una mancata giustificazione del differente trattamento previsto per i dirigenti medici degli ambulatori specialistici non accreditati rispetto a quelli delle altre strutture sanitarie, in assenza di una norma statale che possa dare fondamento a tale differenziazione.

Il ricorrente richiama l'art. 4, comma 2, della legge n. 412 del 1991, evidenziando che tale norma si limita a prevedere l'obbligatorietà della nomina del responsabile sanitario nelle strutture private e non contiene alcun riferimento alla «diversa regola» introdotta dal legislatore regionale.

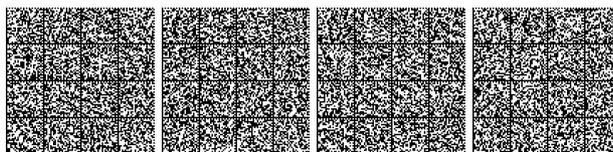
Questa prospettazione non può essere condivisa. Essa si sostanzia nel ritenere che il sistema imponga un trattamento identico della figura del responsabile sanitario con riferimento al limite massimo di età. Un tale argomento, come già evidenziato, non appare esaustivo.

Il legislatore regionale, nei limiti della propria competenza e ispirandosi al canone della ragionevolezza, può differenziare il trattamento delle strutture private da quelle pubbliche ed equiparate senza incorrere nella violazione dell'art. 3 Cost.

Non sono, infatti, comparabili i criteri organizzativi cui si ispirano le strutture pubbliche e private.

La disciplina regionale della figura del responsabile sanitario (art. 12 della legge reg. Puglia n. 9 del 2017), che indica il contenuto effettivo dell'attività da svolgere nella cura dell'organizzazione tecnico-sanitaria sotto il profilo igienico e organizzativo e nella garanzia delle funzioni previste dalle norme vigenti, prevedendo l'obbligo di presenza, e il correlato divieto, salvo eccezioni, di svolgere le funzioni indicate in più di una struttura, vale a definire il regime applicabile anche al responsabile sanitario degli ambulatori non accreditati.

Le strutture sanitarie private sono, tuttavia, caratterizzate da una maggiore apertura al mercato e alle regole della concorrenza e possono, nella scelta del direttore sanitario, adottare criteri riferiti alla professionalità e alle competenze acquisite, senza necessariamente attenersi ai limiti di età previsti per le strutture pubbliche. Per le finalità indicate, l'età non costituisce un requisito essenziale nell'esercizio della funzione disciplinata dal legislatore regionale e non appare, pertanto, irragionevole che al vertice di tali strutture si collochi un direttore sanitario che abbia superato il settantesimo anno di età.



3.- Con il secondo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 1, comma 13, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020.

3.1.- La disposizione in esame consente alle strutture pubbliche e private, agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) privati e agli enti ecclesiastici di richiedere con unica istanza il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di attività e dell'accreditamento istituzionale.

3.2.- Il ricorrente argomenta che tale disposizione contrasta con l'art. 117, terzo comma, Cost. e con i principi fondamentali in materia di tutela della salute espressi dagli artt. 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, che differenziano, rendendoli autonomi, i procedimenti di autorizzazione e di accreditamento, e subordinano l'accreditamento al possesso di requisiti ulteriori da parte della struttura già autorizzata, oltre che alla coerenza dell'attività della struttura con la programmazione regionale.

Inoltre, la disposizione impugnata non sarebbe in linea con quanto previsto dalle intese raggiunte in sede di Conferenza unificata in data 20 dicembre 2012 e 19 febbraio 2015, «in merito alle attività di verifica spettanti all'organismo tecnicamente accreditante».

3.3.- La Regione ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità della questione per tardività e per genericità della motivazione. Nel merito ha chiesto che la questione sia dichiarata non fondata.

3.3.1.- Entrambe le eccezioni preliminari non sono fondate.

3.3.2.- La asserita tardività della questione si basa sul rilievo che la disposizione impugnata sarebbe stata preceduta da altra identica, che non è stata a suo tempo fatta oggetto di gravame.

È evidente che la circostanza non vale a far venire meno l'interesse attuale del ricorrente a sottoporre a scrutinio la disposizione in esame.

Come costantemente affermato da questa Corte, infatti, l'istituto dell'acquiescenza non opera nei giudizi in via principale, atteso che la norma censurata, anche se preceduta da altra di identico contenuto e non impugnata, reitera comunque la lesione alla ripartizione delle competenze, da cui deriva l'interesse a ricorrere (*ex multis*, sentenze n. 124 e n. 107 del 2021).

3.3.3.- Neppure si riscontra la eccepita genericità della censura, che risulta, invece, sufficientemente articolata con la chiara indicazione dei principi fondamentali che differenziano i procedimenti di autorizzazione e di accreditamento, imponendo verifiche e valutazioni autonome. Se sussista effettiva lesione è profilo che attiene al merito della questione.

3.4.- Nel merito, la questione non è fondata.

3.4.1.- La disciplina dettata dalla Regione Puglia in materia di autorizzazione e accreditamento istituzionale non contrasta con il principio di differenziazione dei due procedimenti. La legge regionale n. 9 del 2017, che regola entrambi i procedimenti, all'art. 19, comma 3, ribadisce il principio secondo cui l'autorizzazione non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, e, all'art. 23, comma 1, affida all'organismo tecnicamente accreditante la verifica e l'effettuazione della valutazione tecnica necessaria ai fini del rilascio del provvedimento di accreditamento, in linea con quanto previsto nelle intese del 20 dicembre 2012 e 19 febbraio 2015.

In questo contesto normativo, la prevista facoltà di presentare con un'unica istanza la richiesta di rilascio, sia dell'autorizzazione, sia dell'accreditamento istituzionale, rappresenta una mera semplificazione, senza incidere sulla progressione delle verifiche e degli accertamenti che connotano i due procedimenti.

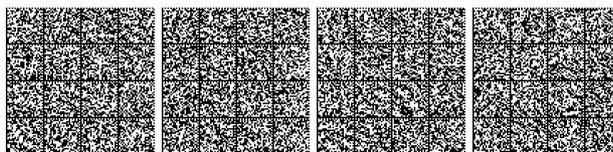
Occorre considerare, infatti, che l'art. 8-quater, comma 1, del d.lgs. 502 del 1992 esige, ai fini dell'accreditamento, la «verifica positiva dell'attività svolta e dei risultati raggiunti» dalle strutture autorizzate che intendano accreditarsi.

La norma statale, espressione di principio fondamentale in materia di tutela della salute (per tutte, sentenze n. 106 del 2020 e n. 132 del 2013), chiaramente delinea uno iato temporale tra la fase dell'attività svolta in regime di autorizzazione - oggetto di valutazione da parte dell'amministrazione ai fini dell'accreditamento - e l'inizio del procedimento di accreditamento.

L'unicità dell'istanza non comporta alcuna sovrapposizione dei due procedimenti, né contestualità delle valutazioni e verifiche proprie di ciascuno di essi. Pertanto, la disposizione regionale impugnata risulta priva di lesività del parametro evocato.

4.- Con il terzo motivo è impugnato l'art. 9 della legge reg. Puglia n. 18 del 2020 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

4.1.- La disposizione censurata, che sostituisce l'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 19 della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, prevede che, «[f]erma restando la necessità di verificare la sussistenza dei requisiti di accreditamento, nelle soprariportate ipotesi l'autorizzazione all'esercizio produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale».



4.2.- Il ricorrente argomenta il prospettato contrasto sull'assunto che la disposizione regionale, pur facendo salva la verifica dei requisiti ulteriori per l'accreditamento istituzionale, prevede «effetti vincolanti» scaturenti dall'autorizzazione, in contrasto con l'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, che, in quanto espressione di un principio fondamentale in materia di tutela della salute, esige il possesso di «requisiti ulteriori» in capo alla struttura che intenda ottenere l'accreditamento.

4.3.- La resistente ha chiesto che la questione venga dichiarata inammissibile, per carenza di lesività o, comunque, che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere, in conseguenza della sopravvenuta sentenza n. 36 del 2021 di questa Corte.

4.4.- Prima di esaminare le eccezioni preliminari occorre illustrare la successione temporale degli interventi del legislatore regionale.

4.4.1.- Con il ricorso iscritto al n. 13 del registro ricorsi dell'anno 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 49, comma 1, della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, che ha sostituito l'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017 prevedendo tre fattispecie, concernenti l'attività di diagnostica per immagini, in riferimento alle quali si stabiliva che l'autorizzazione all'esercizio producesse effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale.

Nella pendenza del giudizio di legittimità costituzionale, il legislatore regionale è intervenuto nuovamente con l'art. 9 della legge reg. Puglia n. 18 del 2020 per sostituire l'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 19 della legge reg. Puglia n. 9 del 2017.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso oggi in esame, ha impugnato anche tale ultima disposizione.

Successivamente al promovimento del ricorso odierno, è stata pubblicata la sentenza di questa Corte n. 36 del 2021, che ha deciso il ricorso n. 13 del 2020 con declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 49, comma 1, della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, nella parte in cui sostituiva il comma 3 dell'art. 19 della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, nel testo vigente prima della modifica introdotta dall'art. 9 della legge reg. Puglia n. 18 del 2020.

La sentenza n. 36 del 2021 è intervenuta sul testo dell'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, espungendo le fattispecie in riferimento alle quali era previsto che l'autorizzazione all'esercizio dell'attività sanitaria producesse effetti vincolanti ai fini dell'accreditamento.

Questa Corte ha ritenuto integrata la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e, specificamente, del principio di autonomia dei procedimenti di autorizzazione e di accreditamento.

La disposizione oggi impugnata non è stata oggetto di scrutinio in quella sede, in quanto successiva e fatta oggetto di autonomo ricorso statale.

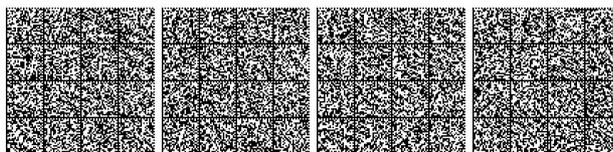
4.5.- A seguito della sentenza n. 36 del 2021, non è venuta meno la lesività della disposizione oggetto dell'odierno scrutinio, che prevede effetti vincolanti dell'autorizzazione. Permane dunque l'interesse del ricorrente all'impugnazione.

Non si può dichiarare cessata la materia del contendere perché non ricorrono i presupposti cui questa Corte costantemente subordina tale accertamento (*ex multis*, sentenze n. 36 del 2021, punto 6.1. del Considerato in diritto, e n. 16 del 2020).

4.6.- Nel merito, la questione è fondata.

4.6.1.- Come affermato nella sentenza n. 36 del 2021 (punto 6.3. del Considerato in diritto), secondo la giurisprudenza costituzionale, «il regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti costituisce principio fondamentale in materia di tutela della salute. Il legislatore statale (artt. 8-*ter*, 8-*quater* e 8-*quinqies* del d.lgs. n. 502 del 1992) ha inteso vincolare le strutture socio-sanitarie private all'osservanza di requisiti essenziali da cui far dipendere l'erogazione di prestazioni riferite alla garanzia di un diritto fondamentale (sentenza n. 106 del 2020, punto 5.1. del Considerato in diritto; in precedenza, nello stesso senso, sentenze n. 238 del 2018, n. 161 del 2016 e n. 132 del 2013)».

In tale cornice si è evidenziato che occorre «distinguere [...] gli aspetti che attengono all'«autorizzazione», prevista per l'esercizio di tutte le attività sanitarie, da quelli che riguardano l'«accreditamento» delle strutture autorizzate», precisando che, quanto all'autorizzazione, «gli artt. 8, comma 4, e 8-*ter*, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992 stabiliscono «requisiti minimi» di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie», e che, quanto all'accreditamento, «occorrono, invece, «requisiti ulteriori» (rispetto a quelli necessari all'autorizzazione) e l'accettazione del sistema di pagamento a prestazione, ai sensi dell'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992» (sentenza n. 292 del 2012, punto 4 del Considerato in diritto). Nell'impianto fondamentale dei già ricordati articoli del d.lgs. n. 502 del 1992, che anche in questa sede il ricorrente invoca come norme interposte, «le vicende del processo di accreditamento restano tenden-



zialmente estranee alla determinazione del fabbisogno che rileva per la verifica di compatibilità delineata dall'indicato art. 8-ter, comma 3» (sentenza n. 7 del 2021, punto 4.4.1. del Considerato in diritto). I due procedimenti - di autorizzazione e di accreditamento - sono, in base ai richiamati principi fondamentali della legge statale, tra di loro autonomi, essendo, fra l'altro, ciascuno finalizzato alla valutazione di indici di fabbisogno diversi e non sovrapponibili.

4.6.2.- Deve ritenersi preclusa, pertanto, al legislatore regionale la previsione di effetti vincolanti da attribuire all'autorizzazione, ai fini dell'accREDITAMENTO istituzionale. Ne deriva l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, perché in contrasto con il principio fondamentale di autonomia dei due procedimenti, che integra la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

5.- Con il quarto motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 10, comma 1, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, per violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.1.- La disposizione regionale impugnata prevede: «1.Nel limite dei posti vacanti nella dotazione organica e nel rispetto della spesa sanitaria derivante dalle norme vigenti, il personale già titolare di contratto, ovvero di incarico a tempo indeterminato, presso aziende o enti del servizio sanitario nazionale e in servizio a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2019, presso una azienda o ente del servizio sanitario della Regione Puglia è confermato nei ruoli di quest'ultima a tempo indeterminato, previa presentazione, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di apposita domanda di mobilità».

5.1.1.- Il ricorrente assume che con la disposizione impugnata il legislatore regionale avrebbe stabilizzato personale precario in violazione del principio sancito dall'art. 97 Cost., e specificamente della regola che impone il concorso pubblico per l'assunzione di personale a tempo indeterminato nei ruoli dell'amministrazione. Tale regola, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, è derogabile solo in casi eccezionali (sentenza n. 363 del 2006), che rispondano a «peculiarità e straordinarie esigenze di interesse pubblico» (sentenza n. 81 del 2006), al fine di evitare privilegi a favore di categorie più o meno ampie di soggetti (sentenza n. 205 del 2006).

Nella specie, sarebbero assenti le condizioni che legittimano la deroga alla regola del pubblico concorso. Infatti, la normativa statale in tema di superamento del precariato dettata dall'art. 20, commi 1, 2, 11 e 11-bis 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», oltre a fissare i requisiti che il lavoratore deve possedere cumulativamente ai fini della stabilizzazione, impone alle amministrazioni l'espletamento di procedure concorsuali.

5.1.2.- La disposizione regionale violerebbe anche il riparto delle competenze, intervenendo nella materia «ordinamento civile», riservata alla competenza esclusiva statale.

5.2.- La resistente eccepisce preliminarmente l'inammissibilità della questione riferita alla violazione del riparto di competenza, per erroneità del parametro evocato.

Con la disposizione impugnata la Regione avrebbe inteso disciplinare e organizzare la struttura degli uffici sanitari regionali, in particolare limitando l'attribuzione di incarichi a tempo determinato, e dunque l'ambito materiale di riferimento sarebbe riconducibile alla competenza residuale attribuita dall'art. 117, quarto comma, Cost. alle Regioni (sono richiamate le sentenze n. 165 del 2007 e n. 368 del 2008).

5.3.- L'eccezione è priva di fondamento.

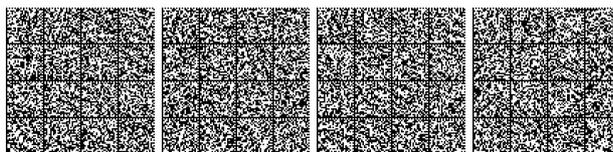
Il ricorrente ha prospettato la censura sulla base del rilievo che la previsione regionale introduce un meccanismo di stabilizzazione del personale precario, e in coerenza con tale prospettazione ha evocato il parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che attribuisce alla competenza esclusiva statale la materia «ordinamento civile».

La verifica della correttezza di tale impostazione attiene al merito della questione, non alla sua ammissibilità.

5.4.- Nel merito entrambe le questioni sono fondate.

5.4.1.- Occorre muovere dallo scrutinio di legittimità riferito al riparto di competenza, per la priorità logica che lo stesso riveste nei giudizi in via principale, e quindi stabilire l'ambito materiale cui deve essere ricondotta la disposizione impugnata.

La giurisprudenza costante di questa Corte individua il confine fra ciò che è ascrivibile alla materia dell'ordinamento civile e ciò che, invece, è riferibile alla competenza legislativa residuale regionale, affermando che sono da ricondurre alla prima gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere, e rientrano nella seconda i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale (*ex multis*, sentenze n. 194 e n. 126 del 2020, n. 191 del 2017).



La disposizione regionale interviene su rapporti di lavoro a tempo determinato già in essere e incide sul profilo della durata, trasformandoli in nuovi rapporti a tempo indeterminato, che sorgono proprio per effetto della norma censurata. Essa deve, pertanto, essere ricondotta nell'ambito materiale dell'ordinamento civile, con conseguente violazione del riparto di competenza.

5.4.2.- È fondata anche la censura formulata con riferimento all'art. 97 Cost.

L'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione sono assicurate dal principio del pubblico concorso, che costituisce la modalità generale e ordinaria di reclutamento del personale delle amministrazioni pubbliche (*ex multis*, sentenze n. 36 del 2020 e n. 40 del 2018).

Questa Corte si è già espressa su questioni analoghe a quelle ora in esame nella sentenza n. 68 del 2011, che ha scrutinato l'art. 13 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), di contenuto sovrapponibile alla disposizione regionale impugnata.

In quel caso, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale.

Nella pronuncia citata si legge che «[l]a disposizione impugnata, facendo ricorso all'istituto della mobilità, prevede la "ruolizzazione" - ossia l'inquadramento a tempo indeterminato nei ruoli del servizio sanitario regionale - di personale "già titolare di contratto ovvero di incarico a tempo indeterminato" presso enti del servizio sanitario nazionale. La norma consente l'inquadramento di personale e trasforma rapporti di lavoro a tempo determinato oppure rapporti di lavoro non di ruolo a tempo indeterminato in rapporti di lavoro di ruolo a tempo indeterminato. Ne discende la violazione dell'art. 97 Cost., perché la disposizione censurata non prevede il pubblico concorso per l'inquadramento».

Non si può che ribadire questo percorso argomentativo e dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 10, comma 1, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, perché in contrasto con entrambi i parametri evocati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 13, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 settembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

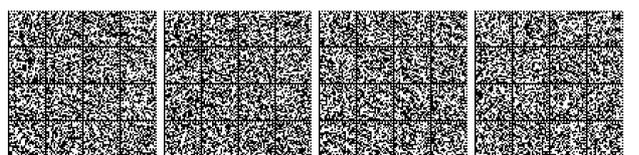
Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 ottobre 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 51

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 settembre 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Gioco e scommesse - Norme della Regione Siciliana - Norme per la prevenzione e il trattamento del disturbo da gioco d'azzardo - Modifica alla legge regionale n. 24 del 2020 - Distanze minime per nuova installazione di apparecchi per il gioco - Stipulazione di un nuovo contratto da parte dell'originario contraente già autorizzato alla raccolta delle scommesse, anche con un differente concessionario, che non costituisce nuova installazione di apparecchi da gioco - Previsione che costituisce nuova installazione la cessione della licenza ad altro soggetto.

– Legge della Regione Siciliana 21 luglio 2021 n. 18 (Modifiche all'articolo 6 della legge regionale 21 ottobre 2020, n. 24), art. 1, comma 2, ultimo periodo.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587), presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi, 12 (FAX 06.96514000 e PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it),

nei confronti della Regione Siciliana, in persona del Presidente *pro tempore*, con sede in Palermo Piazza Indipendenza, 21 - Palazzo d'Orleans CAP 90129;

per la dichiarazione della illegittimità costituzionale della legge della Regione Siciliana 21 luglio 2021 n. 18 pubblicata *Gazzetta Ufficiale* della Regione Siciliana n. 33 del 30 luglio 2021, Supplemento ordinario n. 1, recante "Modifiche all'articolo 6 della legge regionale 21 ottobre 2020, n. 24.", con riguardo all'articolo 1, comma 2, ultimo periodo.

La legge della Regione Siciliana n. 18 del 21 luglio 2021, reca disposizioni modificative all'articolo 6 della legge regionale 21 ottobre 2020, n. 24 che detta, a sua volta, "Norme per la prevenzione e il trattamento del disturbo da gioco d'azzardo" (pubblicata nella Gazz. Uff. Reg. Sic. 23 ottobre 2020, n. 54, s.o. n. 37).

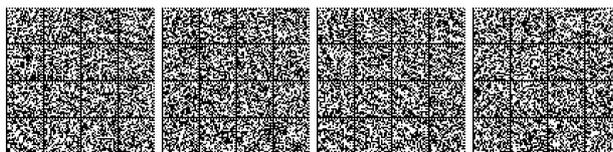
L'art. 6 della legge regionale siciliana n. 24/2020 (rubricato "Competenze dei comuni. Distanze minime") contempla alcune disposizioni "per tutelare determinate categorie di soggetti maggiormente vulnerabili e per prevenire fenomeni da DGA [disturbo da gioco d'azzardo n.d.r.]" (comma 1). Vieta, quindi, l'apertura di centri di scommesse, di spazi per il gioco con vincita in denaro nonché la nuova installazione (vale a dire, il collegamento alle reti telematiche dell'Agenzia delle dogane e dei Monopoli) degli apparecchi per il gioco di cui ai commi 6 e 7 dell'articolo 110 del Testo Unico approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 e successive modificazioni, all'interno dei centri e degli spazi medesimi, situati ad una distanza dai luoghi sensibili, individuati all'articolo 1, inferiore a quella minima predeterminata (comma 1); dispone la previsione, da parte dei comuni, di forme premiali per gli esercizi e per i gestori di circoli privati e di altri luoghi deputati all'intrattenimento che scelgono di non installare o disinstallare nel proprio esercizio le apparecchiature per il gioco d'azzardo autorizzato (comma 2); affida ai comuni la competenza sui controlli, tramite la polizia locale, al fine di evitare la diffusione del fenomeno del disturbo da gioco d'azzardo (comma 8).

La norma in commento chiarisce, altresì, che deve considerarsi "nuova installazione, ai fini di quanto previsto dal comma 1 [...] b) l'installazione dell'apparecchio in altro locale in caso di trasferimento della sede dell'attività" (comma 5)(1).

La finalità dell'intervento normativo in commento è evidentemente quella di prevenire la diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco e di tutelare determinate categorie di persone particolarmente esposte ai rischi che ne derivano, individuando a tale scopo luoghi sensibili in prossimità dei quali non è possibile aprire centri di scommesse o installare nuovi apparecchi.

L'art. 1, comma 2, della legge n. 18/2021 aggiunge all'art. 6 della legge regionale n. 24/2020 il seguente comma 9-bis: «Ai fini di quanto stabilito dal comma 1, la stipulazione di un nuovo contratto da parte dell'originario contraente

(1) L'art.6, comma 5, della legge regionale n. 24/2020, nell'originaria formulazione considerava, alla lettera a) nuova installazione, ai fini di quanto previsto dal comma 1, "a) la stipulazione di un nuovo contratto, anche con un differente concessionario, nel caso di rescissione o risoluzione del contratto in essere". Tale previsione, tuttavia, è stata abrogata dal comma 1 dell'art. 1, della legge n. 18/2021.



già autorizzato alla raccolta delle scommesse, anche con un differente concessionario, nel caso di risoluzione, scadenza, voltura della licenza tra parenti in linea retta o rescissione di un contratto in essere, non costituisce nuova installazione. Costituisce nuova installazione la cessione della licenza ad altro soggetto».

Oggetto della presente impugnativa è, in particolare, la previsione dell'ultimo periodo del comma 2 dell'articolo 1 della legge regionale n. 18/2021 che considera appunto «nuova installazione la cessione della licenza ad altro soggetto». La norma regionale, infatti, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per il seguente

MOTIVO

1. Violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *h*), della Costituzione.

1.1. La norma censurata, nel disporre che (anche) la cessione della licenza ad altro soggetto costituisce una “nuova installazione” di apparecchi da gioco - ai fini di quanto previsto dal comma 1 dell'art. 6 della legge n. 24/2020 - introduce l'istituto del subingresso per atto tra vivi nelle licenze di pubblica sicurezza che non è previsto dalla disciplina statale in materia di pubblica sicurezza di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di seguito anche TULPS).

In particolare, l'art. 8 del TULPS sancisce il principio della personalità delle licenze di polizia, a mente del quale deve esserci coincidenza tra il titolare della licenza e colui che gestisce l'attività autorizzata, con la conseguenza che dette autorizzazioni non possono essere trasmesse o cedute ad altri soggetti. L'eventuale subentrante in una attività sottoposta a licenza ex artt. 86 e 88 TULPS avrà la facoltà di acquisire l'azienda e/o gli ulteriori titoli abilitativi previsti dalla legge per l'esercizio del gioco pubblico, ma non avrà titolo per avviare immediatamente l'attività.

Infatti, al fine di scongiurare una illegittima interposizione del subentrante nell'esercizio dell'attività per cui risulta autorizzato il cedente, il nuovo soggetto interessato dovrà necessariamente presentare una nuova istanza all'Autorità amministrativa competente e conseguire necessariamente una nuova licenza di polizia, a lui intestata.

In tal senso, è consolidata la giurisprudenza amministrativa, secondo cui “A norma dell'art. 8 R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (TULPS) le autorizzazioni di polizia sono personali e non possono in alcun modo essere trasmesse né dar luogo a rapporti di rappresentanza (salvi i casi espressamente preveduti dalla legge)” (Cons. Stato Sez. III Sent., 22/03/2017, n. 1303; *cf.* anche Cons. Stato, 28/07/2015, n. 3701 e T.A.R. Lombardia Brescia, Sez. II, 09/02/2019, n. 130). L'unica ipotesi di subingresso contemplata dalla disciplina statale è la fattispecie indicata all'art. 12 bis del R.D. 6 maggio 1940, n. 635 (Regolamento di esecuzione del TULPS) che prevede, nel caso di morte del titolare, che “l'erede, ovvero, se si tratta del titolare di un'impresa esercitata in forma societaria, colui che vi subentra, può richiedere il rilascio di una nuova autorizzazione, continuando l'attività nei tre mesi successivi alla data della morte”.

Pertanto, l'art. 1, comma 2, ultimo periodo, della legge n. 18/2021, introducendo un nuovo istituto del subingresso nelle licenze di pubblica sicurezza, contrasta con gli artt. 8, 86 e 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza - TULPS), e viola la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *h*), della Costituzione.

1.2. Il legislatore siciliano, in particolare, stabilisce, al primo periodo del citato comma 2 [diversamente da quanto previsto dall'abrogata lettera *a*) del comma 5, dell'art. 6, della legge regionale n. 24/2020], che non deve considerarsi come «nuova installazione» di apparecchi «la stipulazione di un nuovo contratto da parte dell'originario contraente già autorizzato alla raccolta delle scommesse, anche con un differente concessionario, nel caso di risoluzione, scadenza, voltura della licenza tra parenti in linea retta o rescissione di un contratto in essere».

Chiarisce poi, al successivo periodo della norma in commento, che si è invece di fronte ad una «nuova installazione» nel caso di «cessione della licenza ad altro soggetto». In tal modo, dunque, la norma censurata vulnera il principio di personalità delle licenze di polizia eccedendo dall'ambito delle competenze regionali delineate dallo Statuto speciale siciliano ed invadendo, come detto, la competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza di cui all'articolo 117, comma secondo lettera *h*) della Costituzione.

Lo Statuto, peraltro, attribuisce al legislatore siciliano competenza esclusiva in materia di “industria e commercio, salva la disciplina dei rapporti privati” [art. 14 lett. *d*)] e di “urbanistica” [art. 14 lett. *f*)] nonché competenza concorrente, anche relativa all'organizzazione dei servizi, in materia di “igiene e sanità pubblica” [art. 17 lett. *b*)] e di “assistenza sanitaria” [art. 17 lett. *e*)]. Si tratta di competenze legislative che, al pari delle altre contemplate dalle previsioni statutarie, non interferiscono, né intaccano, la potestà legislativa statale riguardante i requisiti soggettivi necessari per ottenere le licenze di sicurezza nonché i poteri di vigilanza sugli esercizi pubblici, attinenti all'ordine pubblico e alla sicurezza.



Del resto, codesta Ecc.ma Corte ha più volte avuto modo di pronunciarsi riguardo alla disciplina dei giochi leciti, che è stata “ricondata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordine pubblico e sicurezza» per le modalità di installazione e di utilizzo degli apparecchi da gioco leciti e per l’individuazione dei giochi leciti. Si tratta di profili, infatti, che evocano finalità di prevenzione dei reati e di mantenimento dell’ordine pubblico (sentenze n. 72 del 2010 e n. 237 del 2006), giustificando la vigenza del regime autorizzatorio previsto dagli artt. 86 e 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza)” (sentenza n. 27 del 2019, v. anche sentenza n. 108 del 2017).

Codesta Ecc.ma Corte, però, ha pure precisato che tale assunto, “tuttavia, non comporta che ogni aspetto concernente la disciplina dei giochi leciti ricada nella competenza statale, ben potendo le Regioni intervenire con misure tese a inibire l’esercizio di sale da gioco e di attrazione ubicate al di sotto di una distanza minima da luoghi considerati “sensibili”, al fine di prevenire il fenomeno della “ludopatia”. Disposizioni di tal fatta risultano «dichiaratamente finalizzate a tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio assistenziale, e a prevenire forme di gioco cosiddetto compulsivo, nonché ad evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica» (sentenza n. 300 del 2011). Si tratta, in altri termini, di normative che prendono in considerazione principalmente le conseguenze sociali dell’offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell’impatto sul territorio dell’afflusso a detti giochi da parte degli utenti. Esse, pertanto, sono ascrivibili alle materie «tutela della salute» e «governo del territorio», nelle quali spetta alle Regioni e alle Province autonome una potestà legislativa concorrente.” (sentenza n. 27 del 2019).

Se dunque non può essere disconosciuta la competenza regionale a dettare norme volte a tutelare i soggetti maggiormente vulnerabili e a prevenire i fenomeni da disturbo da gioco d’azzardo, va ribadito, al contempo, che la Regione Siciliana non è titolare di competenza propria nella materia dell’ordine pubblico e della sicurezza. Tale materia resta riservata alla competenza esclusiva statale perché riguarda la prevenzione dei reati e il mantenimento dell’ordine pubblico inteso quest’ultimo quale «complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l’ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale» (sentenze n. 118 del 2013, n. 35 del 2011 e n. 129 del 2009).

E non vi è dubbio che l’art. 8 del TULPS, a tenore del quale le “autorizzazioni di polizia sono personali” e “non possono in alcun modo essere trasmesse [...], salvi i casi espressamente preveduti dalla legge”, è norma ricompresa nella materia dell’ordine pubblico e sicurezza che l’art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

L’art. 1, comma 2, ultimo periodo, della legge n. 18/2021, proprio perché presuppone che il titolo abilitativo per l’esercizio dell’attività del gioco con vincita di danaro praticato mediante apparecchi di cui ai commi 6 e 7 dell’art. 110 TULPS possa essere ceduto con atto *inter vivos* ad altro soggetto, si pone dunque in contrasto con il principio di personalità delle licenze di polizia, che risponde ad esigenze di tutela dell’ordine pubblico e della sicurezza.

1.3. Ai fini dell’individuazione della materia nella quale si colloca la norma impugnata, appare opportuna qualche ulteriore precisazione.

Per operare correttamente tale individuazione, infatti, occorre guardare all’oggetto, alla *ratio* e alla finalità della disciplina dettata dalla norma censurata, “tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l’interesse tutelato” (*ex plurimis*, sentenze n. 140 del 2015 e n. 167 del 2014).

In tale prospettiva, occorre rimarcare che qui non è in contestazione il dettato dell’art. 6 della legge regionale n. 24/2000, come modificato dall’art. 1 della legge regionale n. 18/2021, nella parte in cui tende ad “evitare la prosimità delle sale e degli apparecchi da gioco a determinati luoghi, ove si radunano soggetti ritenuti psicologicamente più esposti all’illusione di conseguire vincite e facili guadagni e, quindi, al rischio di cadere vittime della “dipendenza da gioco d’azzardo” (sentenza n. 108 del 2017). Codesta Ecc.ma Corte, invero, ha da tempo chiarito che non possono ricondursi alla materia di «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.) le norme regionali che prevedono distanze minime dai luoghi “sensibili” per la collocazione di sale e apparecchi da gioco (sentenza n. 300 del 2011).

L’odierna impugnativa, invece, è diretta a censurare, come detto, l’ultimo periodo del comma 2 dell’articolo 1 della legge regionale n. 18/2021 che, nell’evocare «la cessione della licenza ad altro soggetto», riconosce il subingresso per atto *inter vivos* nelle licenze di pubblica sicurezza, categoricamente escluso dalle citate disposizioni del TULPS. Il subentro nell’esercizio di un’attività sottoposta a regime autorizzatorio, in realtà, non può che realizzarsi se non con il rilascio di una nuova licenza, dal momento che le autorizzazioni di polizia debbono, ai sensi dell’art. 8 del R.D. n. 773/1931 essere considerate personali e non possono essere trasmesse dal titolare a terzi, salvo i casi espressamente previsti dalla legge statale.



Invero, la *ratio* alla base della normativa in commento, che disciplina le autorizzazioni di polizia, risiede nell'opportunità di evitare che le stesse vengano rilasciate a soggetti che, per i loro comportamenti pregressi, denotino scarsa affidabilità, potendo in astratto costituire un pericolo per l'incolumità e l'ordine pubblico (da ultimo, T.A.R. Calabria Catanzaro Sez. I, 19/11/2020, n. 1866). Ed è di tutta evidenza, allora, che il comma 2 dell'articolo 1 della legge regionale n. 18/2021, nella parte in cui contempla «la cessione della licenza ad altro soggetto», detta una previsione normativa in materia di «ordine pubblico e sicurezza».

Sotto ulteriore profilo, si osserva che la norma regionale censurata incide sugli esercizi soggetti al controllo dell'autorità di pubblica sicurezza ex art. 88 del TULPS; controllo che coinvolge una pluralità di interessi pubblici, eminentemente diretti al mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza, mediante la verifica della sussistenza di una serie di requisiti soggettivi e oggettivi del richiedente la concessione (sentenze n. 237 del 2006 e n. 72 del 2010).

La licenza per l'esercizio dell'attività di raccolta delle scommesse, prevista dall'art. 88 del TULPS, in quanto licenza di polizia, ha carattere personale, tant'è che in difetto si configura il reato di cui all'art. 4 della legge n. 401 del 1989 (Cass. pen. Sez. III, 04/07/2006, n. 33949). La norma censurata, nella parte in cui introduce il subingresso nella licenza di un altro soggetto, invade quindi la competenza statale esclusiva in materia di «ordine pubblico e sicurezza» anche in considerazione di quanto previsto dagli artt. 86 e 88 TULPS.

In definitiva, l'esigenza di garantire uniformità a livello nazionale in materia di ordine pubblico e sicurezza appare compromessa dalla «cessione della licenza ad altro soggetto» prevista dalla norma impugnata, che il legislatore siciliano ha emanato mancando di considerare che tale licenza, come tutte le licenze di polizia (ex art. 8 TULPS), è di natura personale e perciò non può essere trasferita dal titolare ad un terzo se non nei casi previsti dalle leggi statali innanzi richiamate.

P.Q.M.

Per le ragioni esposte, il Presidente del Consiglio dei Ministri, come sopra rappresentato e difeso, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione,

Chiede che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo l'articolo 1, comma 2, ultimo periodo, della legge regionale siciliana n. 18/2021.

Con l'originale notificato del presente atto si depositano l'estratto della determinazione del Consiglio dei Ministri del 23 settembre 2021 con l'allegata relazione che ne costituisce parte integrante.

Roma 28 settembre 2021.

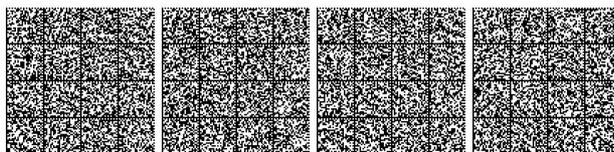
l'Avvocato dello Stato: MARRONE

21C00237

N. 52

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 settembre 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Modifiche alla legge provinciale n. 16 del 2015 - Procedure di gara per l'affidamento di lavori di importo inferiore a 500.000,00 euro - Previsione che le stazioni appaltanti prescindono dal richiedere all'esecutore dei lavori una polizza di assicurazione a copertura dei danni subiti dalle stesse a causa del danneggiamento o della distruzione totale o parziale di impianti e opere nel corso dell'esecuzione dei lavori, nonché che assicuri le medesime stazioni appaltanti contro la responsabilità civile per danni causati a terzi nel corso dell'esecuzione dei lavori, a condizione che il soggetto affidatario sia munito di polizza generica di responsabilità civile - Richiesta della polizza di assicurazione, da parte delle stazioni appaltanti, in casi eccezionali e previa idonea motivazione.



Telecomunicazioni - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Modifica alla legge provinciale n. 2 del 2012 - Promozione della banda larga nel territorio provinciale che tiene conto della mappatura geografica del territorio provinciale e della pubblicazione dei risultati di tale mappatura, con cui sono rese note le "zone bianche" nelle quali nessuna impresa ha installato o intende installare una rete ad altissima capacità - Previsione che l'ulteriore promozione della banda larga è realizzata a partire da un protocollo, preliminare a un accordo di programma, deliberato dalla Giunta provinciale d'intesa con il Consiglio dei Comuni - Previsione che l'infrastruttura realizzata dovrà garantire agli operatori di telecomunicazioni l'accesso alla rete in regime di concorrenza e di libera scelta degli utenti finali - Estensione della banda larga nelle "zone bianche" sia attraverso un piano di rete organico sia mediante specifici piani di sviluppo.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 luglio 2021, n. 5 (Modifiche a leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, cultura, enti locali, uffici provinciali e personale, formazione professionale, istruzione, utilizzo delle acque pubbliche, agricoltura, tutela del paesaggio e dell'ambiente, territorio e paesaggio, servizio antincendio e protezione civile, difesa del suolo e opere idrauliche, ordinamento forestale, esercizi pubblici, commercio, artigianato, guide alpine e guide sciatori, appalti, igiene e sanità, banda larga, trasporti, politiche sociali, assistenza e beneficenza, edilizia abitativa), artt. 26, comma 1, e 33.

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri (codice fiscale n. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso in virtù di legge dall'Avvocatura Generale dello Stato (fax: 06/96514000; indirizzo PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12,

contro la Provincia Autonoma di Bolzano - Alto Adige (codice fiscale n. 00390090215), in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta provinciale (fax 0471/412299; indirizzi PEC tratti dal registro «IPA»: adm@pec.prov.bz.it e praesidium.presidenza@pec.prov.bz.it; indirizzo PEC tratto dal «REGINDE»: anwaltschaft.avvocatura@pec.prov.bz.it), con sede in Bolzano, alla piazza Silvius Magnago n. 1,

per la declaratoria della illegittimità costituzionale degli articoli 26, comma 1, e 33 della legge della Provincia Autonoma di Bolzano - Alto Adige 23 luglio 2021, n. 5, pubblicata nel Supplemento n. 2 al B.U. n. 30/Sez. gen. del 29 luglio 2021, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 23 settembre 9091.

PREMESSE DI FATTO

Nel Bollettino ufficiale della Regione Autonoma Trentino - Alto Adige/Sudtirolo, Supplemento n. 2 al B.U. n. 30/Sez. gen. del 29 luglio 2021, è stata pubblicata la legge provinciale n. 5 del 23 luglio 2021, intitolata «Modifiche a leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, cultura, enti locali, uffici provinciali e personale, formazione professionale, istruzione, utilizzo delle acque pubbliche, agricoltura, tutela del paesaggio e dell'ambiente, territorio e paesaggio, servizio antincendio e protezione civile, difesa del suolo e opere idrauliche, ordinamento forestale, esercizi pubblici, commercio, artigianato, guide alpine e guide sciatori, appalti, igiene e sanità, banda larga, trasporti, politiche sociali, assistenza e beneficenza, edilizia abitativa».

Talune disposizioni della legge suddetta eccedono le competenze legislative attribuite alla Provincia Autonoma di Bolzano dagli articoli 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, intitolato «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige», e invadono le competenze legislative attribuite allo Stato dall'art. 117, commi 1, 2 e 3 della Costituzione, quindi dall'art. 118, comma 1, della Costituzione, ponendosi altresì in contrasto con il principio di leale collaborazione, desumibile dagli articoli 5 e 120 della Costituzione.

In particolare:

1) l'art. 26, comma 1, rubricato Modifiche alla legge provinciale 17 dicembre 2013, n. 16 «Disposizioni sugli appalti pubblici», si pone in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera *l*), della Costituzione, in quanto eccede le competenze legislative attribuite alla Provincia Autonoma di Bolzano dalle citate disposizioni dello statuto di autonomia e, dunque, violando gli articoli 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, invade anche la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile»;

2) l'art. 33, intitolato Modifica alla legge provinciale 19 gennaio 2012, n. 2, «Promozione della banda larga sul territorio della provincia», si pone in contrasto con l'art. 117, commi 1 e 2, lettere *a*) e *m*) della Costituzione, in quanto eccede dalle competenze legislative attribuite alle Province Autonome dalle citate disposizioni dello statuto di autonomia e, dunque, violando gli articoli 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670,



invade anche le competenze legislative esclusive dello Stato in materia di «rapporti dello Stato con l'Unione europea» e «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»;

3) il medesimo articolo si pone — quindi — in contrasto con gli articoli 117, comma 3, e 118, comma 1, della Costituzione e con il principio di leale collaborazione, desumibile dagli articoli 5 e 120 della Costituzione, nella misura in cui introduce — anche in violazione degli articoli 8 e 9 dello Statuto di autonomia — una disciplina che, inerendo all'attuazione della banda larga e ultra-larga su tutto il territorio nazionale, necessita di un'azione unitaria realizzabile esclusivamente dallo Stato o, comunque, in raccordo con esso.

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

MOTIVI DI DIRITTO

I — Art. 26, comma 1

1. L'art. 26, comma 1, della legge oggetto di censura prevede che “1. Dopo il comma 13 dell'art. 27 della legge provinciale 17 dicembre 2013, n. 16, sono aggiunti i seguenti commi 14 e 15:

«14. Nel caso di procedure di gara per l'affidamento di lavori di importo inferiore a 500.000,00 euro, le stazioni appaltanti prescindono dal richiedere all'esecutore dei lavori una polizza di assicurazione che copra i danni subiti dalle stesse a causa del danneggiamento o della distruzione totale o parziale di impianti e opere nel corso dell'esecuzione dei lavori, nonché che assicuri le medesime contro la responsabilità civile per danni causati a terzi nel corso dell'esecuzione dei lavori, a condizione che il soggetto affidatario sia munito di polizza generica di responsabilità civile;

15. Le stazioni appaltanti possono comunque, in casi eccezionali e previa idonea motivazione, richiedere la polizza di assicurazione di cui al comma 14»”.

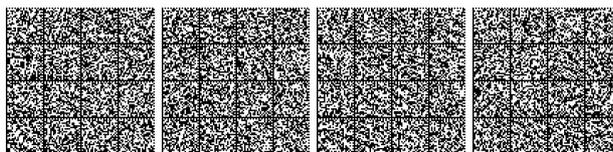
2. Tale disposizione reca quindi una disciplina in materia di garanzie delle obbligazioni derivanti dalla stipulazione di contratti pubblici che si pone in evidente contrasto con quella stabilita dal legislatore statale.

3. In particolare, quest'ultimo ha disciplinato la materia nell'art. 103, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e successive modifiche e integrazioni, intitolato «Garanzie definitive».

4. L'articolo appena citato stabilisce, per quanto qui interessa, che «1. L'appaltatore per sottoscrizione del contratto deve costituire una garanzia, denominata “garanzia definitiva” a sua scelta sotto forma di cauzione o fideiussione con le modalità di cui all'art. 93, commi 2 e 3, pari al dieci per cento dell'importo contrattuale e tale obbligazione è indicata negli atti e documenti a base di affidamento di lavori, di servizi e di forniture. Nel caso di procedure di gara realizzate in forma aggregata da centrali di committenza, l'importo della garanzia è indicato nella misura massima del dieci per cento dell'importo contrattuale. Al fine di salvaguardare l'interesse pubblico alla conclusione del contratto nei termini e nei modi programmati in caso di aggiudicazione con ribassi superiori al dieci per cento la garanzia da costituire è aumentata di tanti punti percentuali quanti sono quelli eccedenti il dieci per cento. Ove il ribasso sia superiore al venti per cento, l'aumento è di due punti percentuali per ogni punto di ribasso superiore al venti per cento. La cauzione è prestata a garanzia dell'adempimento di tutte le obbligazioni del contratto e del risarcimento dei danni derivanti dall'eventuale inadempimento delle obbligazioni stesse, nonché a garanzia del rimborso delle somme pagate in più all'esecutore rispetto alle risultanze della liquidazione finale, salva comunque la risarcibilità del maggior danno verso l'appaltatore. La garanzia cessa di avere effetto solo alla data di emissione del certificato di collaudo provvisorio o del certificato di regolare esecuzione. La stazione appaltante può richiedere al soggetto aggiudicatario la reintegrazione della garanzia ove questa sia venuta meno in tutto o in parte; in caso di inottemperanza la reintegrazione si effettua a valere sui ratei di prezzo da corrispondere all'esecutore. Alla garanzia di cui al presente articolo si applicano le riduzioni previste dall'art. 93, comma 7, per la garanzia provvisoria [...]».

6. Il pagamento della rata di saldo è subordinato alla costituzione di una cauzione o di una garanzia fideiussoria bancaria o assicurativa pari all'importo della medesima rata di saldo maggiorato del tasso di interesse legale applicato per il periodo intercorrente tra la data di emissione del certificato di collaudo e della verifica di conformità nel caso di appalti di servizi o forniture e l'assunzione del carattere di definitività dei medesimi.

7. L'esecutore dei lavori è obbligato a costituire e consegnare alla stazione appaltante almeno dieci giorni prima della consegna dei lavori anche una polizza di assicurazione che copra i danni subiti dalle stazioni appaltanti a causa del danneggiamento o della distruzione totale o parziale di impianti ed opere, anche preesistenti, verificatisi nel corso



dell'esecuzione dei lavori. Nei documenti e negli atti a base di gara o di affidamento è stabilito l'importo della somma da assicurare che, di norma, corrisponde all'importo del contratto stesso qualora non sussistano motivate particolari circostanze che impongano un importo da assicurare superiore. La polizza del presente comma deve assicurare la stazione appaltante contro la responsabilità civile per danni causati a terzi nel corso dell'esecuzione dei lavori il cui massimale è pari al cinque per cento della somma assicurata per le opere, con un minimo di 500.000 euro ed un massimo di 5.000.000 di euro. La copertura assicurativa decorre dalla data di consegna dei lavori e cessa alla data di emissione del certificato di collaudo provvisorio o del certificato di regolare esecuzione o comunque decorsi dodici mesi dalla data di ultimazione dei lavori risultante dal relativo certificato. Qualora sia previsto un periodo di garanzia, la polizza assicurativa è sostituita da una polizza che tenga indenni le stagioni appaltanti da tutti i rischi connessi all'utilizzo delle lavorazioni in garanzia o agli interventi per la loro eventuale sostituzione o rifacimento. L'omesso o il ritardato pagamento delle somme dovute a titolo di premio o di commissione da parte dell'esecutore non comporta l'inefficacia della garanzia nei confronti della stazione appaltante.

8. Per i lavori di importo superiore al doppio della soglia di cui all'art. 35, il titolare del contratto per la liquidazione della rata di saldo è obbligato a stipulare, con decorrenza dalla data di emissione del certificato di collaudo provvisorio o del certificato di regolare esecuzione o comunque decorsi dodici mesi dalla data di ultimazione dei lavori risultante dal relativo certificato, una polizza indennitaria decennale a copertura dei rischi di rovina totale o parziale dell'opera, ovvero dei rischi derivanti da gravi difetti costruttivi. La polizza deve contenere la previsione del pagamento dell'indennizzo contrattualmente dovuto in favore del committente non appena questi lo richieda, anche in pendenza dell'accertamento della responsabilità e senza che occorran consensi ed autorizzazioni di qualunque specie. Il limite di indennizzo della polizza decennale non deve essere inferiore al venti per cento del valore dell'opera realizzata e non superiore al quaranta per cento, nel rispetto del principio di proporzionalità avuto riguardo alla natura dell'opera. L'esecutore dei lavori è altresì obbligato a stipulare, per i lavori di cui al presente comma una polizza di assicurazione della responsabilità civile per danni cagionati a terzi, con decorrenza dalla data di emissione del certificato di collaudo provvisorio o del certificato di regolare esecuzione e per la durata di dieci anni e con un indennizzo pari al cinque per cento del valore dell'opera realizzata con un minimo di 500.000 euro ed un massimo di 5.000.000 di euro.

9. Le garanzie fideiussorie e le polizze assicurative previste dal presente codice sono conformi agli schemi tipo approvati con decreto del Ministero dello sviluppo economico di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e previamente concordato con le banche e le assicurazioni o loro rappresentanze [...].

11. È facoltà dell'amministrazione in casi specifici non chiedere una garanzia per gli appalti di cui all'art. 36, comma 2, lettera a), nonché per gli appalti da eseguirsi da operatori economici di comprovata solidità nonché per le forniture di beni che per la loro natura, o per l'uso speciale cui sono destinati, debbano essere acquistati nel luogo di produzione o forniti direttamente dai produttori o di prodotti d'arte, macchinari, strumenti e lavori di precisione, l'esecuzione dei quali deve essere affidata a operatori specializzati. L'esonero dalla prestazione della garanzia deve essere adeguatamente motivato ed è subordinato ad un miglioramento del prezzo di aggiudicazione» (enfasi aggiunte).

5. Dunque, in sede di esecuzione di un contratto pubblico, l'aggiudicatario è tenuto a prestare le seguenti garanzie:

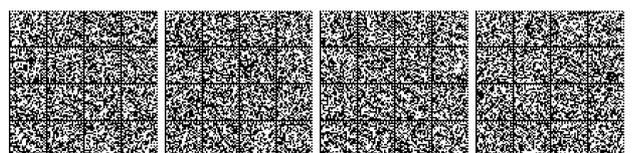
a) la «garanzia definitiva», sotto forma di cauzione o fideiussione, che viene prestata — in occasione della sottoscrizione del contratto — a garanzia dell'adempimento delle obbligazioni assunte e del risarcimento dei danni derivanti dall'eventuale inadempimento, nonché a garanzia del rimborso delle somme pagate in più all'esecutore rispetto alle risultanze della liquidazione finale;

b) la cauzione o polizza fideiussoria che viene prestata — in occasione del pagamento della rata di saldo — a garanzia di eventuali inadempimenti che dovessero manifestarsi nel periodo intercorrente tra la data di emissione del certificato di collaudo o della verifica di conformità (nel caso di appalti di servizi o forniture) e l'assunzione del carattere di definitività dei medesimi;

c) la polizza assicurativa che viene prestata — in occasione della consegna dei lavori — a copertura dei danni subiti dalla stazione appaltante a causa del danneggiamento oppure della distruzione totale o parziale di impianti e opere, anche preesistenti, verificatisi nel corso dell'esecuzione dei lavori, nonché per gli eventuali danni causati a soggetti terzi;

cl) la polizza indennitaria decennale che viene prestata — in occasione della liquidazione della rata di saldo relativa ai contratti di appalto aventi ad oggetto lavori di importo superiore al doppio della soglia comunitaria — a garanzia dei rischi di rovina totale o parziale dell'opera ovvero dei rischi derivanti da gravi difetti costruttivi.

6. La disciplina provinciale oggetto di censura incide sulla garanzia sub c), prevedendo che, nelle gare per l'affidamento di lavori di importo inferiore a 500.000,00 euro, le stazioni appaltanti sono esonerate dal richiedere all'esecutore dei lavori la presentazione della suddetta polizza assicurativa, qualora l'aggiudicatario del contratto di appalto sia munito di una polizza generica contro la responsabilità civile.



7. In altri termini, la disposizione impugnata, introduce una evidente deroga alla disciplina prevista dall'art. 103, comma 7, del decreto legislativo n. 50/2016, in quanto esonera le stazioni appaltanti — in relazione ai soli appalti di lavori aggiudicati sul territorio provinciale e di importo inferiore a 500.000,00 euro — dal richiedere la garanzia ivi prevista, qualora gli operatori economici siano in possesso di una polizza generica contro la responsabilità civile. Ciò anche nel caso in cui non ricorrano le ipotesi indicate dal successivo comma 11, che attribuisce alle medesime stazioni appaltanti la facoltà di prescindere dalla prestazione della garanzia in relazione a determinate tipologie contrattuali e in casi specifici debitamente motivati, qualora ne consegua un miglioramento del prezzo di aggiudicazione.

8. Pertanto, la disciplina introdotta dal legislatore provinciale è palesemente incompatibile con quella recata dal legislatore statale, in quanto per gli appalti di lavori aggiudicati sul territorio provinciale di importo inferiore a 500.000,00 euro:

a) si esonerano gli operatori economici dalla prestazione della garanzia *de qua se* in possesso di una polizza generica contro la responsabilità civile, la quale tuttavia non copre i rischi specifici contemplati dall'art. 103, comma 7, del decreto legislativo n. 50/2016;

b) si inverte il rapporto fra «regola» ed «eccezione» previsto dal citato art. 103, comma 11. Difatti, secondo la disciplina statale, la regola è data dalla prestazione della garanzia e l'eccezione dalla facoltà attribuita alle stazioni appaltanti di prescindere da essa, qualora — per determinati tipi di appalto — ricorrano casi specifici debitamente motivati, anche in relazione al miglioramento del prezzo di aggiudicazione. Al contrario, secondo la disciplina censurata, la regola è l'esonero dalla prestazione della garanzia e l'eccezione l'acquisizione della medesima «in casi eccezionali e previa idonea motivazione» (*cf.* il comma 15 aggiunto all'art. 27 della legge provinciale 17 dicembre 2015, n. 16 dalla disposizione oggetto di censura).

9. Ebbene, le suddette deroghe alla già menzionata disciplina statale:

a) da un lato, non trovano alcun fondamento normativo nello Statuto di autonomia e, dunque, violano gli articoli 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante l'approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige;

b) dall'altro, invadono le competenze legislative attribuite allo Stato in via esclusiva dall'art. 117, commi 2, lettera l), della Costituzione in materia di «ordinamento civile».

10. Difatti, l'art. 2 del decreto legislativo n. 50/2016, recependo gli indirizzi giurisprudenziali già espressi da codesta Ecc.ma Corte, stabilisce che «1. Le disposizioni contenute nel presente codice sono adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, ordinamento civile, nonché nelle altre materie cui è riconducibile lo specifico contratto [...]».

3. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione secondo le disposizioni contenute negli statuti e nelle relative norme di attuazione».

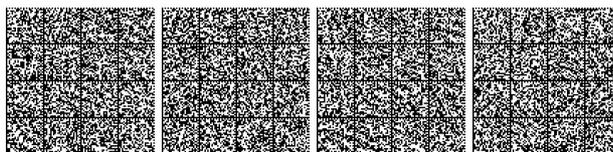
11. Invero, codesta Ecc.ma Corte, già prima dell'entrata in vigore del suddetto decreto legislativo aveva chiarito come le disposizioni concernenti gli appalti pubblici che regolano gli aspetti privatistici della conclusione ed esecuzione del contratto sono riconducibili alla materia «ordinamento civile» (*cf.* sentenze n. 176 del 2018 e n. 269 del 2014); esse, inoltre, recano principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica (*cf.* sentenze n. 269 del 2014 e n. 187 del 2013) e norme fondamentali di riforma economico-sociale (*cf.* sentenze n. 74 del 2012, n. 114 del 2011 e n. 221 del 2010), cui sono tenute a conformarsi anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano.

12. Codesta Ecc.ma Corte ha altresì chiarito:

a) da un lato, come siffatte considerazioni, espresse nella vigenza del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, devono essere confermate anche in relazione al decreto legislativo n. 50/2016, che ne ha preso il posto, in attuazione della legge delega 28 gennaio 2016, n. 11 (*cf.* sentenza n. 166 del 2019);

b) dall'altro, che esse prescindono dalla rilevanza comunitaria o meno dell'affidamento e operano, pertanto, anche per le disposizioni relative ai contratti «sotto soglia» (*cf.* sentenze n. 98 e n. 39 del 2020, n. 263 del 2016, n. 184 del 2011, n. 283 e n. 160 del 2009 e n. 401 del 2007).

13. Per tali ragioni, l'art. 26, comma 1, della legge impugnata — nell'introdurre una disciplina contrastante con quella recata dall'art. 103, commi 7 e 11, del decreto legislativo n. 50/2016 — viola gli articoli 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, che disciplinano le competenze legislative delle Province autonome di Trento e Bolzano, e l'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento civile».



II — Art. 33.

14. L'art. 33 della legge oggetto di censura, intitolato Modifica alla legge provinciale 19 gennaio 2012, n. 2, «Promozione della banda larga sul territorio della provincia», stabilisce che «1. Dopo il comma 1 dell'art. 1 della legge provinciale 19 gennaio 2012, n. 2, e successive modifiche, sono aggiunti i seguenti commi 2, 3, 4, 5 e 6:

2. La promozione della banda larga nel territorio della Provincia Autonoma di Bolzano tiene conto della mappatura geografica del territorio provinciale realizzata in base alla consultazione pubblicata dalla Giunta provinciale nel periodo 1° luglio 2020 - 31 luglio 2020 ai sensi e per effetti dell'art. 22 della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, e successive modifiche, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche; la promozione tiene anche conto della pubblicazione dei risultati di tale mappatura, con cui sono rese note le “zone bianche” nelle quali nessuna impresa ha installato o intende installare una rete ad altissima capacità o realizzare estensioni che garantiscano prestazioni pari ad almeno 1 Gbit/s simmetrico in maniera stabile, continuativa, affidabile prevedibile per ogni connessione;

3. L'ulteriore promozione della banda larga nel territorio della Provincia Autonoma di Bolzano ai sensi della presente legge è realizzata a partire da un protocollo, preliminare a un accordo di programma, deliberato dalla Giunta provinciale d'intesa con il Consiglio dei Comuni, in conformità alle direttive dell'Unione europea e alle norme di legge in materia di telecomunicazioni;

4. L'accordo di programma tra la Provincia e i Comuni, rappresentati dal Consiglio dei Comuni, ha per oggetto le azioni e le misure organizzative necessarie ad attuare le finalità della presente legge attenendosi a criteri di economicità, efficienza ed efficacia, senza procedere alla costituzione di nuovi apparati o uffici provinciali o di nuove società. In conformità alla sua natura di servizio di interesse economico generale, nel territorio della Provincia Autonoma di Bolzano l'infrastruttura dovrà garantire l'accesso alla rete in regime di concorrenza agli operatori delle telecomunicazioni e la libera scelta degli utenti finali, secondo le norme vigenti in materia di telecomunicazioni;

5. La rete di banda larga, che costituisce servizio di interesse generale per gli utenti intermedi e per gli utenti finali, nelle “zone bianche” sarà progressivamente estesa attraverso un piano di architettura di rete organico e piani di sviluppo assistiti dalle correlate compensazioni economiche da adottare, sulla base delle necessarie disposizioni di legge di spesa, in conformità agli accordi di cui alla presente legge e in osservanza della normativa dell'Unione europea;

6. Le disposizioni contenute nel presente articolo sono finalizzate a garantire una realizzazione della banda larga nel territorio provinciale che sia completa, organica e aggiornata ai nuovi obiettivi europei in materia di banda larga. Esse stabiliscono la nuova modalità di attuazione della finalità di cui al comma 1 dopo la mappatura geografica del territorio realizzata dalla Giunta provinciale e la relativa pubblicazione, e costituiscono una nuova disciplina rispetto a quella già precedentemente prevista con le disposizioni di cui agli articoli seguenti».

15. Dunque, l'art. 33 aggiunge all'art. 1 della legge provinciale 19 gennaio 2012, n. 2, i commi 2, 3, 4, 5 e 6.

I suddetti commi stabiliscono che — al fine di aggiornare ai nuovi obiettivi europei la precedente normativa provinciale — la Provincia Autonoma di Bolzano si impegna a promuovere lo sviluppo della banda larga nel proprio territorio mediante l'adozione di un protocollo, al quale seguirà un successivo accordo di programma, deliberato dalla Giunta provinciale d'intesa con il Consiglio dei Comuni, nel quale saranno individuate le «azioni e le misure organizzative necessarie ad attuare le finalità della presente legge».

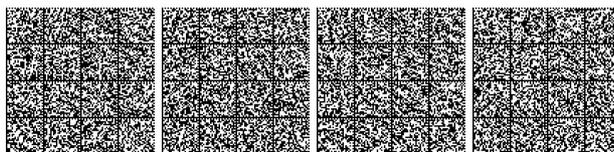
Siffatte iniziative saranno individuate tenendo conto della mappatura geografica del territorio provinciale realizzata dalla Provincia Autonoma di Bolzano nel 2020 e delle “zone bianche” risultanti all'esito di tale mappatura, nelle quali gli operatori economici non abbiano installato ovvero non intendano installare una rete ad altissima capacità.

16. Nel dettaglio, le disposizioni *de quibus* prevedono che:

a) per la promozione della banda larga nel territorio provinciale, la Provincia tiene conto della mappatura geografica realizzata dalla Giunta provinciale nel 2020, nonché dei risultati di siffatta mappatura, con cui sono rese note le “zone bianche”, dove non vi sono imprese che abbiano installato ovvero intendano installare una rete ad altissima capacità con prestazioni pari ad almeno 1 Gbit/s;

b) per l'ulteriore promozione della banda larga, la Provincia Autonoma di Bolzano realizza un protocollo, preliminare ad un accordo di programma, deliberato dalla Giunta provinciale d'intesa con il Consiglio dei Comuni;

c) in conformità alla sua natura di servizio di interesse economico generale, l'infrastruttura realizzata dovrà garantire agli operatori di telecomunicazioni l'accesso alla rete in regime di concorrenza e la libera scelta degli utenti finali;



d) la “banda larga”, nelle cosiddette “zone bianche”, sarà estesa sia attraverso un piano di rete organico sia mediante specifici piani di sviluppo, assistiti dalle relative compensazioni economiche, che saranno adottate sulla base degli accordi di programma e alle condizioni previste dalla normativa euro-unitaria.

17. Ebbene, appare evidente come la disciplina sopra sintetizzata interferisca con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, approvato dal Consiglio dei ministri il 29 aprile 2021 in esecuzione del regolamento (UE) 2021/241, e segnatamente con la Missione 1 (C2, investimento 3).

18. Il suddetto intervento è dedicato alle «Reti ultraveloci (banda ultra-larga e 5G)» e, nel testo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, si legge che «La nuova strategia europea *Digital Compass* stabilisce obiettivi impegnativi per il prossimo decennio: deve essere garantita entro il 2030 una connettività a 1 Gbps per tutti e la piena copertura 5G delle aree popolate. L’ambizione dell’Italia è di raggiungere gli obiettivi europei di trasformazione digitale in netto anticipo sui tempi, portando connessioni a 1 Gbps su tutto il territorio nazionale entro il 2026.

Per mantenere la promessa di una *Gigabit society* universale basata su un’infrastruttura di reti fisse e mobili ad altissima capacità, si adotta un approccio neutrale sotto il profilo tecnologico che ottimizzi l’impiego delle risorse. L’investimento è accompagnato da un percorso di semplificazione dei processi autorizzativi che riconosce le infrastrutture per la cablatura in fibra ottica e per la copertura 5G come strategiche, velocizzandone così la diffusione sul territorio.

In particolare, sono state stanziare risorse per:

portare la connettività a 1 Gbps (Piano “Italia a 1 Giga”) a circa 8,5 milioni di famiglie, imprese ed enti nelle aree grigie e nere NGA a fallimento di mercato, puntando alla piena neutralità tecnologica e facendo leva sulle migliori tecnologie disponibili, sia fissa che FWA. Nel piano sono ricomprese anche circa 450.000 unità immobiliari situate nelle aree remote (cosiddette case sparse), non ricomprese nei piani di intervento pubblici precedenti;

completare il Piano “Scuola connessa”, per assicurare la connessione in fibra a 1 Gbps ai 9.000 edifici scolastici rimanenti (pari a circa il venti per cento del totale);

assicurare connettività adeguata (da 1 Gbps fino a 10 Gbps simmetrici) agli oltre 12.000 punti di erogazione del Servizio sanitario nazionale (Piano “Sanità connessa”);

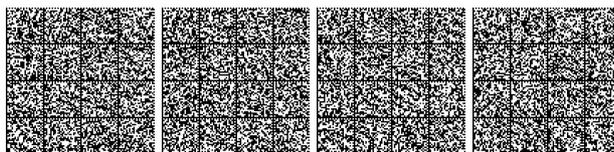
dotare diciotto isole minori di un *backhauling* sottomarino in fibra ottica (Piano “Collegamento isole minori”) per migliorare i collegamenti esistenti e rispondere alle crescenti esigenze di connettività BUL delle famiglie, imprese ed enti presenti;

incentivare lo sviluppo e la diffusione dell’infrastruttura 5G nelle aree mobili a fallimento di mercato (Piano “Italia 5G”), ovvero le zone dove sono state sviluppate solamente reti mobili 3G e non è pianificato lo sviluppo di reti 4G o 5G nei prossimi tre anni, o vi sono reti 4G che non garantiscono una *performance* adeguata. Nel Piano sono inclusi interventi per accelerare la diffusione della copertura 5G lungo oltre 2.000 km di corridoi di trasporto europei e 10.000 km di strade extra-urbane, per abilitare lo sviluppo di servizi a supporto della sicurezza stradale, della mobilità, della logistica e del turismo.

Gli interventi previsti sono complementari (e non sostitutivi) rispetto alle concessioni già approvate nelle aree bianche (o con bandi 5G) e consentono di attivare ulteriori (e non ancora previsti) investimenti da parte degli operatori privati. Oltre alla copertura infrastrutturale del Paese, si interviene sulla domanda di connettività di famiglie e imprese, monitorando attentamente il Piano Voucher in corso al fine di aggiornarlo e, se necessario, potenziarlo per massimizzare l’impatto del sussidio pubblico erogato» (cfr: pagine 100 e 101 del documento, enfasi aggiunte).

19. Al fine di attuare i suddetti obiettivi, il Comitato interministeriale per la transizione digitale, presieduto dal Ministro per l’innovazione tecnologica e la transizione digitale, ha approvato, nella seduta del 25 maggio 2021, la Strategia italiana per la banda ultra-larga («Verso la *Gigabit Society*»), con la quale sono state individuate le azioni necessarie al raggiungimento degli obiettivi di trasformazione digitale indicati dalla Commissione europea nel 2016 e nel 2021, rispettivamente con la Comunicazione sulla Connettività per un mercato unico digitale europeo (cosiddetta «*Gigabit Society*») e la Comunicazione sul decennio digitale (cosiddetta «*Digital Compass*») per la trasformazione digitale dell’Europa entro il 2030.

20. In particolare, la Strategia italiana per la banda ultra-larga, oltre ad avere come obiettivo il completamento del Piano di copertura delle aree bianche e delle misure a sostegno della domanda, prevede ulteriori piani di intervento pubblico per coprire le aree geografiche in cui l’offerta di infrastrutture e servizi digitali ad altissima velocità da parte degli operatori di mercato è assente oppure insufficiente (cfr: pagina 3 del documento).



L'obiettivo, così come indicato nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, è — quindi — quello di portare la connettività a 1 Gbit/s su tutto il territorio nazionale entro il 2026, in anticipo rispetto agli obiettivi europei fissati al 2030 (*cf. ibidem*).

21. A tal fine, il primo dei piani di intervento pubblico previsti dalla citata Strategia — denominato «Italia a 1 Giga» — è stato approvato dal Comitato interministeriale per la transizione digitale il 27 luglio 2021 e, nell'ambito dell'intervento pubblico statale finanziato con le risorse stanziato nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ricomprende anche il territorio della Provincia Autonoma di Bolzano.

22. In particolare, con il Piano «Italia a 1 Giga», il Governo fornirà «connettività ad almeno 1 Gbit/s in *download* e 200 Mbit/s in *upload* alle unità immobiliari che, a seguito della mappatura delle infrastrutture presenti o pianificate al 2026 dagli operatori di mercato, sono risultate non coperte da almeno una rete in grado di fornire in maniera affidabile velocità di connessione in *download* pari o superiori a 300 Mbit/s. La connessione ad almeno 1 Gbit/s in *download* e 200 Mbit/s in *upload* verrà fornita senza limiti al volume di traffico per gli utenti e nel rispetto del principio della neutralità tecnologica» (*cf. pagina 3, enfasi aggiunte*).

23. A tale scopo, nel suddetto documento, si precisa che:

a) «La scelta della soglia prestazionale di intervento pari a 300 Mbit/s stabile in *download* è necessaria per raggiungere, entro il 2026, l'obiettivo di connettività ad almeno 1 Gbit/s definito nel *Digital Compass*. Come condiviso anche con la Commissione europea nelle fasi di definizione del presente Piano, l'efficiente utilizzo di risorse pubbliche del PNRR richiede di applicare tale soglia in modo omogeneo per tutti gli utenti per permettendo la realizzazione del salto di qualità con la connettività ad almeno 1 Gbit/s in *download* a favore delle famiglie, delle imprese e delle pubbliche amministrazioni e consentendo la fruizione dei nuovi servizi a valore aggiunto da parte di tutti gli attori del mercato» (*cf. pagina 4 del documento, enfasi aggiunte*);

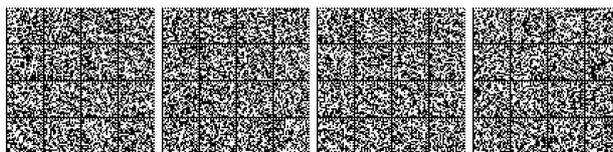
b) «La scelta del modello di intervento da adottare per l'attuazione del Piano in esame è strettamente correlata all'esito dell'attività di mappatura [...] Vale al riguardo osservare [...] che nella maggior parte delle aree del Paese oggetto della mappatura si verifica una situazione di elevata dispersione di civici interessati da una o più reti NGA (“civici grigi” e “civici neri”) che possono necessitare dell'intervento pubblico per il raggiungimento degli obiettivi di connettività previsti dal Piano. La presenza di queste aree “miste” impone una visione unitaria dell'intervento pubblico al fine di garantire il raggiungimento delle economie di scala e densità, e diminuire i costi di investimento incrementali sulle reti esistenti» (*cf. pagine 3 e 4 del documento, enfasi aggiunte*);

c) «Il primo adempimento procedurale svolto dal Governo italiano, ai fini dell'attuazione del piano di intervento nelle aree “a fallimento di mercato”, nelle quali non è attualmente presente né lo sarà entro i prossimi cinque anni (entro il 2026) almeno una rete in grado di offrire una velocità di connessione stabile pari o superiore a 300 Mbit/s, è stata la predisposizione di una mappatura particolareggiata del territorio nazionale. La mappatura ha avuto luogo sia mediante la pubblicazione, in data 30 aprile 2021, di un avviso sul sito istituzionale del Governo italiano www.bandaultralarga.it e sul sito di Infratel www.infratelitalia.it, sia tramite richieste di informazioni indirizzate, sempre in data 30 aprile 2021, a ciascuno degli operatori di cui all'art. 1, lett. a), del decreto legislativo n. 259 del 2003» (*cf. pagina 6 del documento, enfasi aggiunte*);

d) «sulla base delle informazioni fornite dagli operatori è stato dunque possibile individuare circa 6,2 milioni di indirizzi civici coperti da reti con velocità di connessione stabilite inferiori a 300 Mbit/s e, pertanto, oggetto d'intervento pubblico» (*cf. pagina 5 del documento*);

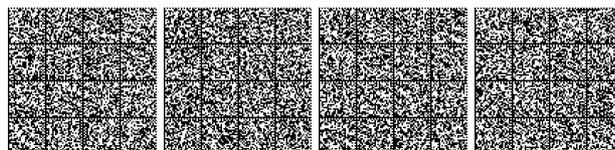
e) «Il presente Piano di intervento dovrà essere completato entro la prima metà del 2026 su scala nazionale, sulla base di uno specifico cronoprogramma che sarà definito nei bandi di gara per ciascuna area di intervento e di cui si dovrà dare conto alla Commissione europea, nel rispetto delle scadenze intermedie previste nell'ambito del PNRR» (*cf. pagina 12 del documento, enfasi aggiunte*).

24. La suddivisione a livello regionale del numero complessivo di civici che costituiscono oggetto del Piano “Italia a 1 Giga” è riportata nella tabella che segue:



REGIONI	TOTALI civici mappatura 2021	Numero di civici oggetto di intervento pubblico	Percentuale di civici oggetto di intervento pubblico su totale civici mappati nella regione	Percentuale di civici oggetto di intervento su totale civici oggetto di intervento a livello nazionale
ABRUZZO	646.334	342.557	53%	5.5%
BASILICATA	297.784	131.025	44%	2.1%
CALABRIA	1.669.114	817.866	49%	13.2%
CAMPANIA	1.357.191	393.585	29%	6.4%
EMILIA-ROMAGNA	1.563.860	437.881	28%	7.1%
FRIULI-VENEZIA GIULIA	479.397	76.704	16%	1.2%
LAZIO	1.728.220	397.491	23%	6.4%
LIGURIA	602.709	138.623	23%	2.2%
LOMBARDIA	2.185.382	393.369	18%	6.4%
MARCHE	446.628	98.258	22%	1.6%
MOLISE	69.757	16.742	24%	0.3%
PIEMONTE	927.250	268.903	29%	4.3%
PUGLIA	2.302.160	621.583	27%	10.1%
SARDEGNA	985.274	610.870	62%	9.9%
SICILIA	2.454.755	417.308	17%	6.7%
TOSCANA	1.618.678	517.977	32%	8.4%
BOLZANO	41.523	5.398	13%	0.1%
TRENTO	86.590	13.854	16%	0.2%
UMBRIA	307.060	82.906	27%	1.3%
VALLE D'AOSTA	20.044	9.220	46%	0.1%
VENETO	1.532.929	367.903	24%	5.9%
TOTALE	21.322.639	6.183.565	29%	100%

25. Come si evince dalla tabella sopra riportata, l'intervento pubblico statale ha ad oggetto anche il territorio della Provincia Autonoma di Bolzano; per questa ragione, le disposizioni oggetto di censura interferiscono necessariamente con l'ambito degli interventi programmati dal Governo e rischiano, quindi, di pregiudicare la strategia nazionale di copertura del territorio con reti ultraveloci, adottata dall'Italia in esecuzione del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che ha istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza.



26. Difatti, il suddetto regolamento — nel delimitare l'ambito di applicazione del dispositivo in esame — fa riferimento alle aree di intervento di pertinenza europea, fra le quali è espressamente annoverata anche la “trasformazione digitale” (art. 3, paragrafo 1, lettera *b*).

Pertanto, con le risorse economiche stanziare nell'ambito del suddetto dispositivo (art. 6), sono finanziate anche le misure volte al raggiungimento di tale obiettivo (art. 4, paragrafo 1), fra le quali l'allegato VI al citato regolamento UE annovera espressamente lo sviluppo di:

a) «reti a banda larga ad altissima capacità (reti donali / di backhaul)» (punto 051);

b) «reti a banda larga ad altissima capacità (accesso/ linea locale con prestazioni equivalenti a un'installazione in fibra ottica fino al punto di distribuzione nel luogo servito per condomini)» (punto 052);

c) «reti a banda larga ad altissima capacità (accesso/linea locale con prestazioni equivalenti a un'installazione in fibra ottica fino al punto di distribuzione nel luogo servito per singole abitazioni e uffici)» (punto 053);

d) «reti a banda larga ad altissima capacità (accesso/linea locale con prestazioni equivalenti a un'installazione in fibra ottica fino alla stazione di base per comunicazioni senza fili avanzate)» (punto 054).

27. Tuttavia, l'assegnazione delle risorse è condizionata alla elaborazione di un piano nazionale per la ripresa e la resilienza (art. 17), che viene sottoposto ad una previa valutazione da parte della Commissione europea (art. 19) ed approvato dal Consiglio (art. 20).

Inoltre, l'attuazione delle misure è costantemente monitorata dalla stessa Commissione europea (art. 29), in quanto il pagamento dei contributi finanziari è effettuato solo dopo che lo Stato membro ha raggiunto gli obiettivi concordati.

28. In particolare, l'art. 24 prevede che «1. I pagamenti dei contributi finanziari [...] sono effettuati entro il 31 dicembre 2026 conformemente agli stanziamenti di bilancio e compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili.

2. Dopo aver raggiunto i traguardi e gli obiettivi concordati e indicati nel Piano per la ripresa e la resilienza [...], lo Stato membro interessato presenta alla Commissione una richiesta debitamente motivata relativa al pagamento del contributo finanziario [...].

7. La Commissione valuta in via preliminare, senza indebito ritardo e al più tardi entro due mesi dal ricevimento della richiesta, se i pertinenti traguardi e obiettivi [...] siano stati conseguiti in misura soddisfacente [...].

4. Se effettua una valutazione preliminare positiva del conseguimento soddisfacente dei pertinenti traguardi e obiettivi, la Commissione trasmette le proprie conclusioni al comitato economico e finanziario e ne chiede il parere sul conseguimento soddisfacente dei pertinenti traguardi e obiettivi [...].

3. Se effettua una valutazione positiva, la Commissione adotta, senza indebito ritardo, una decisione che autorizza l'erogazione del contributo finanziario [...].

6. Se, a seguito della valutazione di cui al paragrafo 5, la Commissione accerta che i traguardi e gli obiettivi [...] non sono stati conseguiti in misura soddisfacente, il pagamento della totalità o di parte del contributo finanziario [...] è sospeso [...].

8. Se lo Stato membro interessato non ha adottato le misure necessarie entro un periodo di sei mesi dalla sospensione, la Commissione riduce proporzionalmente l'importo del contributo finanziario» (enfasi aggiunte).

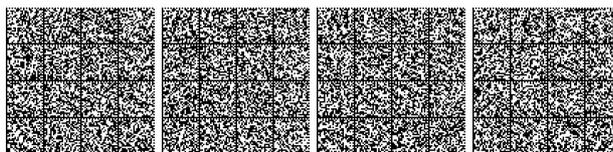
29. Pertanto, la disciplina recata dalle disposizioni oggetto di impugnazione:

a) da un lato, pregiudica il raggiungimento degli obiettivi stabiliti direttamente dagli articoli 3, paragrafo 1, lettera *b*), e 4 del citato regolamento UE, nonché — con espresso riferimento alla banda larga — dall'allegato VI;

b) dall'altro, interferisce con le misure previste dal Governo nell'ambito del Piano “Italia a 1 Giga”, volte proprio a dare attuazione agli obiettivi stabiliti in sede europea e il cui mancato raggiungimento comporta la perdita delle risorse comunitarie, secondo i meccanismi stabiliti dal già menzionato art. 24.

30. Difatti, la portata nazionale degli interventi programmati e, di conseguenza, dell'impegno assunto in sede europea necessitano di una gestione unitaria della strategia attuativa e non possono consentire iniziative autonome da parte degli enti territoriali, ivi incluse le Province Autonome di Trento e Bolzano.

Ed invero, eventuali interferenze con le misure adottate dal Governo inciderebbero in questo settore tanto sugli obiettivi stabiliti direttamente dalla normativa sovranazionale quanto sul buon esito degli interventi attuativi adottati in sede nazionale, con il rischio di pregiudicare la stessa assegnazione delle risorse comunitarie.



31. Per tali ragioni, la normativa oggetto di censura viola tanto l'art. 117, comma 1, della Costituzione, nella misura in cui — pregiudicando il raggiungimento degli obiettivi fissati in sede europea — comporta una evidente violazione «dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», quanto l'art. 117, comma 2, lettera a), della Costituzione, che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia relativa ai «rapporti dello Stato con l'Unione europea». Inoltre, non trovando alcun fondamento nelle disposizioni dello Statuto di autonomia, viola altresì gli articoli 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, che disciplinano le competenze legislative delle Province Autonome di Trento e Bolzano.

32. Peraltro, si evidenzia che gli interventi programmati — a livello nazionale — in attuazione degli obiettivi stabiliti dal legislatore euro-unitario attengono ad un servizio di interesse economico generale e incidono — nell'ordinamento giuridico interno — sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono necessariamente essere garantiti in modo uniforme e omogeneo su tutto il territorio nazionale.

Di qui, il contrasto della normativa provinciale impugnata con l'ulteriore parametro costituzionale costituito all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, che riserva — appunto — la materia *de qua* alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

33. In ogni caso, da quanto sopra segnalato, discende che le disposizioni oggetto di censura sono comunque attinenti alle materie «governo del territorio» e «ordinamento della comunicazione».

Ne consegue che — in considerazione della necessità di assicurare un esercizio unitario del potere amministrativo su tutto il territorio nazionale — l'attuazione della banda larga e ultra-larga, come sopra anticipato, non può certo essere realizzata in modo parcellizzato dai singoli enti territoriali ivi comprese le Province Autonome di Trento e Bolzano.

Al contrario, essa necessita, ai fini del buon esito degli interventi programmati, di un'azione unitaria che può essere realizzata esclusivamente dallo Stato o, comunque, in raccordo con il Governo centrale.

34. Difatti, codesta Ecc.ma Corte ha già chiarito come sia «coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come *subsidiium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere; ma se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato. Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto» (*cf.* sentenza n. 303 del 2003, enfasi aggiunte).

35. A ciò si aggiunga che, proprio con riguardo all'individuazione degli interventi finalizzati alla realizzazione della banda larga e ultra-larga, codesta Ecc.ma Corte ha altresì precisato che «Una simile disciplina, sebbene sia riconducibile, in via prevalente, alla materia dell'ordinamento delle comunicazioni, come riconosciuto da questa Corte in relazione al settore degli impianti di comunicazione elettronica (in particolare, sentenza n. 336 del 2005), risponde, tuttavia, alla necessità di soddisfare l'esigenza unitaria corrispondente all'adozione — in armonia con quanto prescritto dalle fonti comunitarie — di un programma (o progetto) strategico che definisca, con una «visione a lungo termine ed equilibrata dei costi e benefici» (così nella citata Comunicazione della Commissione UE 20 settembre del 2010 su «La banda larga») gli obiettivi nazionali volti ad assicurare la realizzazione delle infrastrutture inerenti agli impianti di comunicazione elettronica a banda larga in maniera diffusa ed omogenea sull'intero territorio nazionale.

La sussistenza di un'esigenza di esercizio unitario della funzione amministrativa corrispondente all'adozione di un programma strategico e, conseguentemente, della sua regolamentazione, induce a ritenere che le disposizioni censurate, innegabilmente dettagliate ed addirittura autoapplicative, non siano lesive della competenza regionale in materia di ordinamento delle comunicazioni, in quanto legittimamente adottate dal legislatore statale in sussidiarietà ai sensi dell'art. 118 Cost.

Le misure da esse previste, infatti, in contrasto con quanto affermato dalla ricorrente, soddisfano, ad un tempo, sia il requisito della proporzionalità che quello della pertinenza rispetto allo scopo perseguito.

Quanto al primo, esso risulta dimostrato, non solo dalla necessità di dare attuazione alle indicazioni comunitarie (che fanno riferimento a programmi operativi atti a definire gli obiettivi nazionali), ma anche dalla stessa natura «strategica» del progetto, in relazione alla quale la realizzazione degli interventi in esso previsti (i quali devono essere



individuali in termini omogenei sul territorio nazionale in modo da garantire che tutte le zone, anche quelle sottoutilizzate, siano raggiunte dalle necessarie infrastrutture di rete, idonee ad assicurare l'accesso a tutti alla banda larga ed ai servizi ad essa connessi) deve procedere «in modo unitario e coordinato» (così sentenza n. 165 del 2011; sentenza n. 303 del 2003).

Quanto al requisito della pertinenza, di cui la Regione dubita con riferimento all'intervento del capitale privato, occorre rilevarne la ricorrenza in considerazione del fatto che la realizzazione del progetto strategico di individuazione degli interventi finalizzati alla realizzazione dell'infrastruttura di telecomunicazione a banda larga e ultra-larga non è demandata totalmente, ma neanche prevalentemente, alla disponibilità di capitale privato. La previsione del «concorso delle imprese e gli enti titolari di reti e impianti di comunicazione elettronica fissa o mobile» ed il riferimento al principio di sussidiarietà orizzontale e di partenariato pubblico-privato costituiscono mera attuazione della indicazione comunitaria secondo la quale i programmi operativi degli Stati membri devono definire un «insieme equilibrato di interventi destinati a incentivare e a completare gli interventi del settore privato» ed incoraggiare gli investimenti privati «attraverso un appropriato coordinamento della pianificazione e delle norme in materia di condivisione delle infrastrutture fisiche e attraverso misure finanziarie mirate a ridurre i rischi e promuovere la creazione di nuove infrastrutture aperte» (Comunicazione della Commissione UE del 2010 su «La banda larga in Europa»), senza sollevare in alcun modo lo Stato dal compito di provvedere» (cfr: sentenza n. 163 del 2012, enfasi aggiunte).

36. Inoltre, «considerata la rilevanza del progetto strategico di individuazione degli interventi finalizzati alla realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione da banda larga ed ultra larga e la sua diretta incidenza sul territorio e quindi sulle relative competenze regionali», risulta costituzionalmente obbligata — in applicazione del principio di leale collaborazione — «la previsione di un'intesa fra gli organi statali ed il sistema delle autonomie territoriali» (cfr: ibidem).

37. Pertanto, dalle precedenti considerazioni, discende che l'art. 33 della legge impugnata introduce una disciplina della banda larga che - non trovando alcuna giustificazione normativa nelle pertinenti disposizioni dello Statuto di autonomia — si pone in evidente contrasto con l'art. 117, commi 1 e 2, lettere a) e m), della Costituzione; e di conseguenza, per quanto sopra evidenziato, con il comma 3 della medesima disposizione, con l'art. 118, comma 1, della Costituzione e, quindi, con il principio di leale collaborazione, desumibile dagli articoli 5 e 120 della Costituzione.

P. T. M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, gli articoli 26, comma 1, e 33 della legge della Provincia Autonoma di Bolzano - Alto Adige 23 luglio 2021, n. 5.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. l'attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 23 settembre 2021, della determinazione di impugnare la legge della Provincia Autonoma di Bolzano - Alto Adige del 23 luglio 2021, n. 5;

2. la copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Supplemento n. 2 al B.U. n. 30/Sez. gen. del 29 luglio 2021.

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

Roma, 26 settembre 2021

L'Avvocato dello Stato: FEOLA

Il vice avvocato generale dello Stato: MARIANI



N. 53

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 settembre 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia - Impianti di energia elettrica da fonti rinnovabili - Norme della Regione Basilicata - Piano di indirizzo energetico ambientale regionale (P.I.E.A.R.) - Procedure per la realizzazione e l'esercizio degli impianti fotovoltaici di grande generazione - Modifiche normative concernenti i requisiti tecnici minimi.

Energia - Impianti di energia elettrica da fonti rinnovabili - Norme della Regione Basilicata - Piano di indirizzo energetico ambientale regionale (P.I.E.A.R.) - Procedure per la realizzazione e l'esercizio degli impianti eolici di grande generazione - Modifiche normative concernenti i requisiti tecnici minimi e i requisiti anemologici.

– Legge della Regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 30 (Modifiche alla L.R. 19 gennaio 2010, n. 1 “Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale - D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 - L.R. n. 9/2007” e ss.mm.ii. e alla L.R. n. 8/2012 “Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili”), artt. 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2 e 3.

Ricorso *ex art. 127* Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale 80224030587, fax 06 96514000, PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso cui domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12 contro la Regione Basilicata, in persona del Presidente *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 comma 1 lettera a) e b), dell'art. 2 commi 1, 2, 3 della legge Regionale n. 30/2021, pubblicata sul BUR n. 64 del 1° agosto 2021 recante «Modifiche alla legge regionale n. 1/2010» (norme in materia di energia e Piano di indirizzo energetico ambientale regionale – decreto legislativo n. 152/2006 L.R. n. 2/2007 e successive modificazioni ed integrazioni e alla L.R. n. 8/2012, «Disposizioni in materia di energia di fonti rinnovabili»), giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 23 settembre 2021.

La qui impugnata legge regionale, che reca le modifiche alla L.R. 19 gennaio 2010, n. 1 «Norme in materia di energia e Piano di indirizzo energetico ambientale regionale» – decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 – L.R. n. 9/2007 e successive modificazioni ed integrazioni e alla L.R. n. 8/2012 «Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili» risulta costituzionalmente illegittima con riferimento a talune disposizioni che, per le motivazioni di seguito indicate, violano l'art. 117, primo comma, della Costituzione, che impone alle Regioni di esercitare la potestà legislativa nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e il successivo terzo comma, che attribuisce la materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» alla potestà legislativa concorrente, i cui principi fondamentali, per costante giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale, non permettono eccezioni sull'intero territorio nazionale (da ultimo, sentenza n. 69/2018), e sono dettati dallo Stato.

1) Relativamente all'art. 1 comma 1 lettera a) e b) legge Regionale n. 30/2021:

Violazione art. 117, I e III comma Costituzione;

Violazione norme interposte decreto legislativo n. 387/2003;

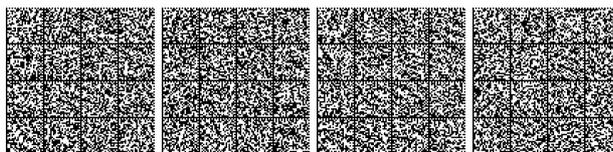
Violazione del decreto legislativo n. 28/2011 attuativo direttiva CEE 2009/28;

Violazione del decreto ministeriale 10 settembre 2010.

Il decreto legislativo 28 dicembre 2003, n. 387 recante «Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità», ai cui principi fondamentali le Regioni sono tenute ad adeguarsi, assume la valenza di parametro interposto ed, in specie, l'art. 12 (così Corte costituzionale sentenze n. 14 del 2018 e n. 177 del 2018) rubricato «Razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzative,» che recita: «1. Le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti, autorizzate ai sensi del comma 3, sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti.

2. Restano ferme le procedure di competenza del Ministero dell'interno vigenti per le attività soggette ai controlli di prevenzione incendi.

3. La costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, ivi inclusi gli interventi, anche consistenti in demolizione di manufatti o in interventi di ripristino ambientale, occorrenti per la riqualificazione delle aree di insediamento degli impianti, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla regione o dalle province delegate dalla regione, ovvero, per impianti con potenza termica installata pari o superiore ai 300 MW, dal Ministero dello sviluppo economico, nel rispetto delle normative vigenti in materia



di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico. A tal fine la Conferenza dei servizi è convocata dalla regione o dal Ministero dello sviluppo economico entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione. Resta fermo il pagamento del diritto annuale di cui all'art. 63, commi 3 e 4, del testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e successive modificazioni. Per gli impianti offshore l'autorizzazione è rilasciata dal Ministero dei trasporti, sentiti il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con le modalità di cui al comma 4 e previa concessione d'uso del demanio marittimo da parte della competente autorità marittima. Per gli impianti di accumulo idroelettrico attraverso pompaggio puro l'autorizzazione è rilasciata dal Ministero della transizione ecologica, sentito il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e d'intesa con la regione interessata, con le modalità di cui al comma 4 (27).

3-bis. Il Ministero della cultura partecipa al procedimento unico ai sensi del presente articolo in relazione ai progetti aventi ad oggetto impianti alimentati da fonti rinnovabili, comprese le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti, localizzati in aree sottoposte a tutela, anche in itinere, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché nelle aree contermini ai beni sottoposti a tutela ai sensi del medesimo decreto legislativo (28) (29).

4. L'autorizzazione di cui al comma 3 è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e integrazioni. Il rilascio dell'autorizzazione costituisce titolo a costruire ed esercire l'impianto in conformità al progetto approvato e deve contenere, l'obbligo alla rimessa in pristino dello stato dei luoghi a carico del soggetto esercente a seguito della dismissione dell'impianto o, per gli impianti idroelettrici, l'obbligo alla esecuzione di misure di reinserimento e recupero ambientale. Fatto salvo il previo espletamento, qualora prevista, della verifica di assoggettabilità sul progetto preliminare, di cui all'art. 20 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, il termine massimo per la conclusione del procedimento unico non può essere superiore a novanta giorni, al netto dei tempi previsti dall'art. 26 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, per il provvedimento di valutazione di impatto ambientale (30).

4-bis. Per la realizzazione di impianti alimentati a biomassa, ivi inclusi gli impianti a biogas e gli impianti per produzione di biometano di nuova costruzione, e per impianti fotovoltaici, ferme restando la pubblica utilità e le procedure conseguenti per le opere connesse, il proponente deve dimostrare nel corso del procedimento, e comunque prima dell'autorizzazione, la disponibilità del suolo su cui realizzare l'impianto (31).

5. All'installazione degli impianti di fonte rinnovabile di cui all'art. 2, comma 1, lettere *b*) e *c*) per i quali non è previsto il rilascio di alcuna autorizzazione, non si applicano le procedure di cui ai commi 3 e 4. Ai medesimi impianti, quando la capacità di generazione sia inferiore alle soglie individuate dalla tabella A allegata al presente decreto, con riferimento alla specifica fonte, si applica la disciplina della denuncia di inizio attività di cui agli articoli 22 e 23 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e successive modificazioni. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, possono essere individuate maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione per i quali si procede con la medesima disciplina della denuncia di inizio attività (32).

6. L'autorizzazione non può essere subordinata né prevedere misure di compensazione a favore delle regioni e delle province.

7. Gli impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'art. 2, comma 1, lettere *b*) e *c*), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici. Nell'ubicazione si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale di cui alla legge 5 marzo 2001, n. 57, articoli 7 e 8, nonché del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, art. 14.

8. [Gli impianti di produzione di energia elettrica di potenza complessiva non superiore a 3 MW termici, sempre che ubicati all'interno di impianti di smaltimento rifiuti, alimentati da gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas, nel rispetto delle norme tecniche e prescrizioni specifiche adottate ai sensi dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 31 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, sono, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 203, attività ad inquinamento atmosferico poco significativo ed il loro esercizio non richiede autorizzazione. È conseguentemente aggiornato l'elenco delle attività ad inquinamento atmosferico poco significativo di cui all'allegato I al decreto del Presidente della Repubblica 25 luglio 1991] (33).



9. Le disposizioni di cui ai precedenti commi si applicano anche in assenza della ripartizione di cui all'art. 10, commi 1 e 2, nonché di quanto disposto al comma 10.

10. In Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali, si approvano le linee guida per lo svolgimento del procedimento di cui al comma 3. Tali linee guida sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio. In attuazione di tali linee guida, le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti. Le regioni adeguano le rispettive discipline entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore delle linee guida. In caso di mancato adeguamento entro il predetto termine, si applicano le linee guida nazionali (34).».

Principi fondamentali nella materia di legislazione concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», si evincono, altresì, dal decreto ministeriale 10 settembre 2010, adottato in attuazione dell'art. 12, comma 10, del suddetto decreto legislativo n. 387 del 2003 e dal decreto legislativo n. 28 del 2011 recante «Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/177/CE e 2003/30/CE.» il cui rispetto si impone al legislatore regionale (Corte costituzionale sentenza 86/2019). Specificatamente codesta ecc. ma Corte costituzionale con la sentenza n. 11 del 2014 ha statuito la riconducibilità della disciplina del decreto legislativo n. 28/2011 alla competenza statale in materia di energia, coerentemente con la precedente decisione n. 272/2012 per cui non è consentito alla regione legiferare in contrasto; altresì, relativamente alle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 387/2003, codesta ecc. ma Corte costituzionale da ultimo con la sentenza n. 177 del 30 luglio 2021 ha accolto il ricorso del Governo contro la legge della Regione Toscana n. 82/2020, sul presupposto che la disciplina del predetto decreto legislativo non è suscettibile di essere incisa dal legislatore regionale se non violando l'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Ciò premesso, si rileva quanto segue:

- l'art. 1 della legge regionale in esame rubricato «Modifiche alla L.R. n. 1/2010» al comma 1, lettere *a*) e *b*) prevede che: «Al Piano di indirizzo energetico regionale (P.I.E.A.R.), Appendice *A*) sono apportate le seguenti modifiche:

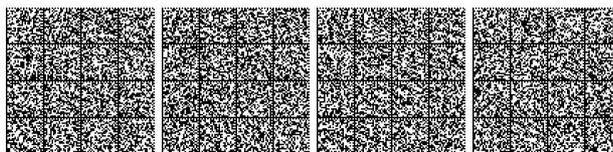
a) al paragrafo n. 2.2.3.3. (Requisiti tecnici minimi) comma 1, prima della parola «Potenza» sono inserite le seguenti parole: «Per le aree e i siti di cui al punto 16.1, lettera *d*) del decreto ministeriale 10 settembre 2010,»;

b) al paragrafo n. 2.2.3.3. (Requisiti tecnici minimi) dopo il punto 1, è inserito il punto 1-*bis*: «1-*bis*. Per le aree e i siti diversi da quelli di cui al punto 1, del paragrafo 2.2.3.3. (Requisiti tecnici minimi), e fermo restante quanto previsto dalla L.R. 54/2015, potenza massima dell'impianto non superiore a 3 MW, la potenza massima dell'impianto potrà essere aumentata del 20% qualora i progetti comprendano interventi a supporto dello sviluppo locale, commisurati all'entità del progetto ed in grado di concorrere, nel loro complesso, agli obiettivi del P.I.E.A.R. La Giunta regionale, al riguardo, provvede a definire le tipologie, le condizioni, la congruità e le modalità di valutazione e attuazione degli interventi di sviluppo locale;».

Tale disposizione, nella sua attuale formulazione, dispone un tetto massimo di potenza pari a 10 MW per impianti fotovoltaici realizzati su aree già degradate da attività antropiche, pregresse o in atto (brownfield). La previsione di suddetti limiti si pone in contrasto con le norme primarie statali in materia di fonte rinnovabili recate dal decreto legislativo n. 387 del 2003, nonché dalle «Linee guida» di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010, adottate in attuazione dell'art. 12, comma 10, del suddetto decreto legislativo. A tale proposito, occorre sottolineare che già oltre dieci anni fa la Corte costituzionale, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali introduttive di limiti alla potenza rinnovabile installabile, affermava che tali limiti sono in contrasto con la disciplina di principio statale che impone il raggiungimento di obiettivi minimi di produzione e non di tetti massimi insuperabili (tra le prime Corti costituzionali n. 124/2010 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme delle leggi della Regione Calabria nn. 38 e 42 del 2008). In particolare, il limite della potenza massima dell'impianto – non superiore a 10 MW, viene circoscritto agli impianti situati in aree e siti di cui al punto 16.1 lettera *d*) del decreto ministeriale 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili) mentre -nonostante l'articolo in questione sia riferito e riferibile solo ai «grandi impianti fotovoltaici» viene introdotto un ulteriore limite di potenza «non superiore a 3 MW» in tutti gli altri siti non previsti dal citato punto 16.1 lettera *d*) del decreto ministeriale 10 settembre 2010.

In aggiunta, per la categoria degli impianti fotovoltaici di taglia superiore ai 3 MW di cui all'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge regionale in esame viene, altresì, prevista una generale ed astratta inidoneità di installazione, indistintamente, in tutti i siti diversi dalle aree degradate risultando in diretto contrasto con le disposizioni del DM 10 settembre 2010 – attuativo dell'art. 12, del decreto legislativo n. 387/2003, in merito ai criteri di individuazione delle aree non idonee (Allegato 3).

A tale riguardo, il Consiglio di Stato, con la recente sentenza n. 2983/2021, ha evidenziato che «la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili» è infatti un'attività di interesse pubblico che contribuisce anch'essa non solo alla salvaguardia degli interessi ambientali ma, sia pure indirettamente, anche a quella dei valori paesaggistici (...), all'uopo



sottolineando che il potere delle Regioni è limitato «all'individuazione di puntuali aree non idonee alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui all'allegato 3 (paragrafo 17) del decreto ministeriale del 2010», ribadendo altresì la compatibilità degli impianti fotovoltaici con le zone classificate agricole dai vigenti strumenti, nonché l'ulteriore principio fondamentale di favorire la massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili. Occorre, altresì, evidenziare che il limite dei 3 MW di potenza introdotto dalla legge regionale in argomento, illegittimamente non tiene in alcun conto la previsione di cui all'art. 31, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108, recante «Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e illegittimamente prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure» concernente gli impianti agrivoltaici ed il loro accesso agli incentivi in quanto in grado di coniugare la produzione di energia con quella agricola, modelli che garantiscono, al contempo, benefici diretti ai proprietari agricoli, nuovi investimenti per l'economia regionale e nazionale e il necessario incremento di produzione rinnovabile.

2) Relativamente all'art. 2 commi 1, 2, 3 legge Regionale n. 30/2021:

Violazione art. 117, I e III comma Costituzione;

Violazione norme interposte decreto legislativo n. 387/2003;

Violazione del decreto legislativo n. 28/2011 attuativo direttiva CEE 2009/28;

Violazione del decreto ministeriale 10 settembre 2010.

L'art. 2, rubricato «Modifiche all'Appendice A) del P.I.E.A.R.», ai commi 1, 2 e 3 prevede:

«1. Le lettere *a)* e *b)* del paragrafo 1.2.1.3. (Requisiti tecnici minimi) dell'Appendice A) del P.I.E.A.R. sono sostituite dalle seguenti:

a) velocità media annua del vento a 25 m dal suolo superiore ai 6 m/s;

b) ore equivalenti di funzionamento dell'aerogeneratore non inferiori a 2.500 ore.

2. Al primo capoverso del paragrafo 1.2.1.5. (Requisiti anemologici) dell'Appendice A) del P.I.E.A.R. le parole «della durata di almeno un anno» sono sostituite con le seguenti: «della durata di almeno tre anni».

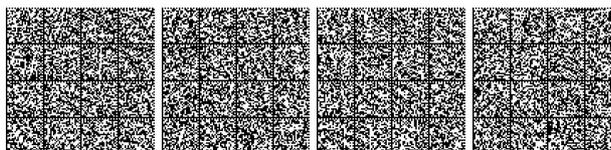
3. La lettera *f)* del paragrafo 1.2.1.5. (Requisiti anemologici) dell'Appendice A) del P.I.E.A.R. è sostituita dalla seguente: «*f)* Periodo di rilevazione di 3 anni di dati validi e consecutivi – è ammessa una perdita di dati pari al 10% del totale – che non risalgano a più di 5 anni precedenti alla presentazione dell'istanza. Qualora i dati a disposizione siano relativi ad un periodo di tempo inferiore a 3 anni, ma comunque superiore a 30 mesi, è facoltà del richiedente adottare una delle due strategie seguenti: considerare il periodo mancante alla stregua di un periodo di calma ed includere tale periodo nel calcolo dell'energia prodotta; integrare i dati mancanti con rilevazioni effettuate tramite torre anemometrica, avente le caratteristiche dei punti *b)*, *c)*, *d)* ed *e)*, fino al raggiungimento di misurazioni che per un periodo consecutivo di un anno presentino una perdita di dati non superiore al 10% del totale. Qualora i dati mancanti fossero in numero maggiore di 3 mesi, il monitoraggio dovrà estendersi per il periodo necessario ad ottenere dati validi per ognuno dei mesi dell'anno solare.».

La norma in questione, nel modificare i «requisiti tecnici minimi» del Piano di indirizzo energetico regionale (P.I.E.A.R.), afferenti agli impianti eolici di grande generazione, aumenta i requisiti minimi tecnici richiesti affinché il progetto possa essere esaminato ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, in contrasto quindi con detta norma statale, determinando una limitazione allo sviluppo delle fonti rinnovabili ed in particolare delle installazioni alimentate da fonte eolica.

Le citate disposizioni, prevedendo, infatti, requisiti inderogabili per l'avvio dell'*iter* di autorizzazione alla realizzazione di un impianto eolico, si pongono in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale, ed, in specie, con il principio di derivazione europea della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, analogamente a simili norme già adottate dal legislatore lucano e dichiarate costituzionalmente illegittime (sentenza n. 286 del 2019; sentenza n. 86 del 2019, sentenza n. 106 del 2020). In particolare, i requisiti di cui all'art. 2 comma 1, lettera *a)* e *b)*, hanno l'effetto di ridurre notevolmente i siti eleggibili all'installazione di impianti eolici mentre le modifiche apportate ai requisiti dello studio anemologico art. 2 comma 3 – tra cui l'obbligo di rilevazione dei dati per non meno di tre anni (e non più uno solo) e non risalenti a più di cinque anni precedenti alla presentazione dell'istanza, rischiano il «congelamento» di uno specifico sito coinvolto da sviluppo per almeno tre anni.

In estrema sintesi, la legge regionale in argomento introduce alcuni vincoli in palese contrasto con gli attuali indirizzi nazionali e comunitari e la giurisprudenza costituzionale ed amministrativa in materia di fonti rinnovabili, ed in concreto ostacola gli interventi di realizzazione degli impianti fotovoltaici ed eolici sul territorio regionale.

Per i motivi sopraesposti, le disposizioni regionali contenute nell'art. 1 comma 1, lettere *a)* e *b)* e nell'art. 2 commi 1, 2 e 3 della legge regionale n. 30/2021 sono costituzionalmente illegittime.



P.Q.M.

Si conclude;

Perché le norme di cui agli art. 1, comma 1 lett. a) e b) e 2 commi 1, 2, 3 della legge Regionale Basilicata n. 30/2021 siano dichiarate costituzionalmente illegittime in relazione a quanto disposto dall'art. 117, I e III comma Costituzione nonché alla normativa interposta di cui ai decreti legislativi nn. 387/2003, 28/2011 ed al decreto ministeriale 10 settembre 2010.

Si produce l'attestazione della deliberazione del Consiglio dei ministri in data 23 settembre 2021.

Roma, 28 settembre 2021

Il Vice Avvocato Generale dello Stato: FIGLIOLIA

21C00239

N. 154

Ordinanza del 18 giugno 2021 del Tribunale di Roma nel procedimento penale a carico di B. L. e altri

Processo penale - Citazione del responsabile civile - Facoltà dell'imputato di citare in giudizio l'assicuratore nel caso di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria prevista dalla legge n. 157 del 1992 - Mancata previsione.

– Codice di procedura penale, art. 83.

TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA

IN COMPOSIZIONE MONOCRATICA

Il Giudice della 10ª Sezione penale, dott. Renato Orfanelli, nella pubblica udienza del 18 giugno 2021, ha pronunciato la seguente ordinanza nel processo penale di I° grado contro B L , nato a , domicilio eletto in , libero, assente, difeso dall'avv. Sandro Folgarelli di fiducia

IMPUTATO

in ordine all'ipotesi di reato cui agli articoli 61, n. 3 e 590, comma 2 del codice penale (in relazione all'art. 583, comma 1 del codice penale) perché, nel corso di una battuta di caccia al cinghiale, con negligenza, imprudenza e imperizia per non avere escluso dalla traiettoria dello sparo la presenza di persone, esplodendo con la propria carabina marca Benelli mod. Argo in cal. 30B Winchester (matricola arma 8B079322) un colpo d'arma da fuoco, cagionava a M A lesioni personali gravi consistite in «ferita d'arma da fuoco in regione sovra pubica» dalle quali derivava una malattia del corpo giudicata guaribile in trenta giorni (dalla data di dimissione dal Policlinico A. Gemelli in Roma), dopo intervento chirurgico in regime di urgenza per la rimozione dei frammenti di proiettile e riparazione di lesioni multiple alla vescica e una degenza di giorni otto in prognosi riservata.

Con l'aggravante di avere commesso il fatto con previsione dell'evento

Con la partecipazione di M A , rappresentato e difeso dall'avv. Alessandra Puglielli, presso il cui studio in Roma, via Federico Confalonieri 5 è elettivamente domiciliato, parte civile; e Unipolsai Assicurazioni Spa in persona del legale rappresentante p.t., Groupama Assicurazioni Spa in persona del legale rappresentante p.t., rappresentate e difese dall'avv. Sara Tassoni, con Studio in Roma, via Cristoforo Colombo 440, responsabili civili costituiti; Allianz Assicurazioni Spa in persona del legale rappresentante p.t., responsabile civile non costituito.



Premesso che:

con decreto del 13 novembre 2019 B L era citato direttamente a giudizio all'udienza del 25 febbraio 2020 per rispondere del reato di cui agli articoli 61, n. 3 e 590, comma 2 del codice penale di cui in rubrica;

dichiarata l'assenza dell'imputato si costituiva parte civile A M al fine di ottenere il risarcimento dei danni patiti nell'incidente di caccia del 10 dicembre 2017 e l'imputato chiedeva di chiamare in causa i propri assicuratori;

all'udienza del 22 ottobre 2020 il Giudice autorizzava la richiesta chiamata in causa e il 6 aprile 2021 — a seguito di citazione da parte dell'imputato — si costituivano i terzi responsabili Unipolsai Assicurazioni Spa e Groupama Assicurazioni Spa — non l'Allianz Assicurazioni Spa —, che chiedevano tuttavia di essere esclusi *ex art.* 86 del codice di procedura penale;

mutato il Giudice e ritenuto necessario decidere in ordine alla richiesta esclusione;

sentiti le parti — ed in particolare l'imputato che chiedeva rigettarsi la richiesta di esclusione, eccependo in via subordinata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di chiedere la chiamata in causa del terzo responsabile nella fattispecie *de qua*;

OSSERVA

L'art. 83 codice di procedura penale prevede la citazione del responsabile civile per il fatto dell'imputato a richiesta della parte civile — oltre che del PM nel caso di cui all'art. 77, comma 4 del codice di procedura penale — e, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 112 del 1998, dell'imputato nel caso di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria prevista dalla legge n. 990/69.

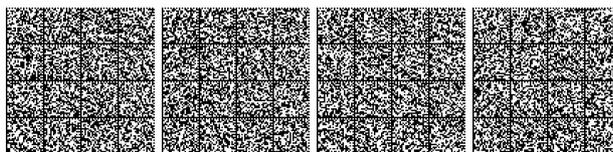
Alla stregua del diritto vigente quindi, nel caso in cui l'imputato chieda la chiamata in causa del proprio assicuratore quale terzo responsabile in virtù dell'assicurazione obbligatoria prevista dall'art. 12 della legge n. 157/92 in materia di esercizio dell'attività venatoria, la stessa sarebbe inammissibile.

Né varrebbe sostenere — come argomentato dal precedente giudice allorquando disponeva la chiamata in causa — che si tratterebbe di applicare in via analogica il principio generale espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 112/98 citata, giacché vi osterebbero, infatti, da un lato, il carattere eccezionale della disposizione — a fronte dell'ipotesi generale — di chiamata in causa ad opera della parte civile —, dall'altro la lettera della norma — non suscettibile di interpretazione estensiva — e, dall'altro ancora, e soprattutto, il principio per cui «gli effetti delle pronunce dichiarative dell'illegittimità costituzionale... non possono essere estesi, sulla base degli argomenti esposti in motivazione dalla Corte costituzionale, a previsioni diverse da quelle indicate nel dispositivo di tali pronunce», tanto più in una materia in cui viene richiesto «particolare rigore» nel valutare l'ingresso nel processo penale di parti non necessarie (*cf.* Corte costituzionale 34/18).

Analoghe considerazioni portano ad escludere la possibilità di utilizzare al medesimo fine eventuali interpretazioni costituzionalmente orientate, che finirebbero con l'ampliare in guisa inammissibile la portata prescrittiva della pronuncia citata: il chiaro tenore letterale non pare superabile, la pronuncia della Corte non aggiunge principi quanto piuttosto individua una specifica regola in relazione alla particolare fattispecie oggetto del giudizio, tantopiù stringente in quanto la decisione attiene a disposizione di natura processuale.

Se tale ricostruzione è corretta, però, va sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevede che, nei caso di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria prevista dalla legge n. 157/92, l'assicuratore possa essere citato nel processo penale a richiesta dell'imputato.

La, questione è innanzitutto rilevante: l'eventuale condanna dell'imputato al risarcimento del danno cagionato alla parte civile — previo accertamento della sua responsabilità penale — determinerebbe indubbe conseguenze economiche a carico dell'imputato — ancora più evidenti in caso di provvisoria immediatamente esecutiva —, nonostante lo stesso — socio della Federcaccia, associazione contraente della polizza in atti e quindi soggetto assicurato — sia obbligatoriamente assicurato per l'esercizio dell'attività venatoria ai sensi dell'art. 12, comma 8 della legge n. 157/92, così costringendo l'assicurato ad azionare successivamente un giudizio civile del tutto autonomo al fine di vedersi manlevato, dal proprio assicuratore.



Nel caso *de quo* ritenere la chiamata in causa dell'assicuratore terzo responsabile inammissibile da parte dell'imputato — con conseguente esclusione del responsabile civile erroneamente citato — avrebbe dunque evidenti effetti sulle decisioni richieste a questo giudice, sicché il giudizio — in mancanza di estensione delle domande risarcitorie ad opera della parte civile — non potrebbe essere, definito indipendentemente dalla risoluzione della questione.

La questione appare altresì non manifestamente infondata in relazione all'art. 3, comma 1 della Costituzione: ovvero in relazione alla disparità di trattamento — priva di ragionevole giustificazione — dell'imputato assoggettato alla azione di risarcimento del danno nel processo penale rispetto al convenuto per la stessa azione in sede civile, al quale è riconosciuto il diritto di chiamare in garanzia responsabile civile.

Si tratta invero pieno stesso profilo che ha portato Corte costituzionale a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 83 del codice di procedura penale nella sentenza 112/98 citata.

Da un lato infatti il comma 8 dell'art. 12 della legge n. 157/92 impone all' esercente l'attività venatoria la conclusione di un contratto di assicurazione per la responsabilità civile, verso terzi — al pari dell'art. 1 della legge n. 990/69, ora art. 122, decreto legislativo n. 209/05 —; dall'altro il comma 10 dello stesso articolo consente al danneggiato di citare in giudizio direttamente l'assicuratore del soggetto che ha causato il danno — al pari dell'art. 18 della legge n. 990/69, ora art. 144, comma 1, decreto legislativo n. 209/05.

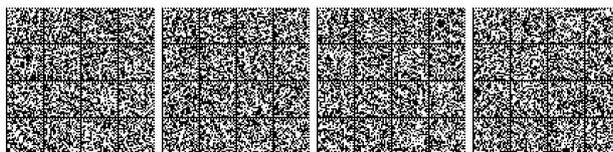
L'unica differenza tra le due normative è che nella legge n. 157/92 non è prevista una disposizione analoga a quella dell'art. 23, legge n. 990/69 — ora art. 144, comma 3, decreto legislativo n. 209/05 — che stabilisce il litisconsorzio necessario di assicuratore e responsabile del danno nel caso di azioni dirette del danneggiato verso il primo.

Vero è però che la giurisprudenza sembra affermare come diritto vivente la sussistenza di tale tipo di litisconsorzio (*cf.* Cass. Civ. 1675/12 e 25058/13 in motivazione) e soprattutto che comunque ciò che rileva ai fini di evidenziare la paventata disparità di trattamento è che anche nel caso della legge n. 157/92 — oltre il profilo dell'azione diretta: del danneggiato verso l'assicuratore, terzo responsabile *ex lege* — emerge il profilo del rapporto di garanzia tra assicurato e assicuratore — che invero consente all'assicurato è convenuto in giudizio dal danneggiato di chiamare in causa in manleva il proprio assicuratore *ex art.* 1917 del codice civile.

È opportuno ricordare infatti che nella sentenza 34/18 la Corte costituzionale — nel precisare l'esatta portata dei principi affermati dalla sentenza n. 112/98, — ha sottolineato la «funzione plurima del rapporto di garanzia — in quanto destinato a salvaguardare direttamente sia la vittima, sia il danneggiante —», potendo la prima agire in via diretta verso l'assicuratore e potendo il secondo chiamare il proprio assicuratore per agire in regresso: e proprio perciò, in virtù di tali accertati poteri, concludeva che nel 1998 «questa Corte ha ritenuto dovesse necessariamente corrispondere l'allineamento, anche in sede penale, dei poteri processuali “chiamata” riconosciuti in sede civile, onde evitare che l'effettività della predetta funzione venga pregiudicata dalla scelta del danneggiato di far valere la sua pretesa risarcitoria mediante costituzione di parte civile nel processo penale, anziché nella sede naturale».

Allineamento, allora, che per le stesse ragioni — e a differenza di quanto previsto in materia di responsabilità civile dell' esercente l'aeromobile derivante dal codice della navigazione e in materia di responsabilità civile derivante dalla normativa in tema di infortuni sul lavoro e in tema di previdenza sociale, nonché di responsabilità dello Stato e degli enti pubblici per i fatti dei dipendenti, prevista dall'art. 28 Costituzione, *cf.* rispettivamente sentenza 35/02 e ordinanza 300/04: difetta invero il rapporto interno di garanzia tra imputato e responsabile civile nei termini delineati dal richiamato art. 1917 del codice civile, né può intravedersi il correlativo e automatico diritto di regresso, che caratterizza la posizione del danneggiante garantito — deve essere assicurato anche nel caso di sinistro derivante dall'esercizio dell'attività venatoria.

Allineamento a maggior ragione doverosa se si sottolinea come nel caso in esame vengono di conseguenza precluse facoltà processuali, sicché la normativa vigente pare confliggere altresì con il diritto alla difesa sancito dall'art. 24 Costituzione — e anche sotto questo profilo viene perciò sollevata la questione —: l'imputato nel processo penale a cui è rivolta domanda risarcitoria da parte del danneggiato è privato del diritto di difendersi in quella sede nelle medesime forme e con le stesse garanzie che la normativa civilistica stabilisce per il convenuto per la stessa azione in sede civile.



P. Q. M.

Visti gli articoli 23 e ss. legge n. 87/53, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 83 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevede che, nel caso di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria prevista dalla legge n. 157/92, l'assicuratore possa essere citato nel processo penale a richiesta dell'imputato;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il processo;

Manda alla Cancelleria per la notifica al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione ai Presidenti della Camera e del Senato della Repubblica.

Roma, 18 giugno 2021

Il Giudice: ORFANELLI

21C00219

N. 155

Ordinanza del 27 maggio 2021 del Tribunale di Monza nel procedimento penale a carico di J. G.

Reati e pene - Reati tributari - Reato di omesso versamento di ritenute dovute o certificate - Omesso versamento di ritenute dovute sulla base della dichiarazione annuale di sostituto d'imposta.

- Decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23), art. 7 [, comma 1], lettera *b*), in riferimento alle parole aggiunte nel testo dell'art. 10-*bis* del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74; decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), art. 10-*bis*, come modificato dall'art. 7, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo

24 settembre 2015, n. 158.

TRIBUNALE DI MONZA

SEZIONE PENALE

Il Tribunale di Monza — in composizione monocratica — in persona del giudice dott. Stefano Cavallini, all'udienza del 27 maggio 2021, nel procedimento penale nei confronti di:

J G , nato a , elettivamente domiciliato c/o difensore di fiducia avv. Peronetti — libero, assente — difeso da: avv. Luigi Bruno Peronetti, foro di Monza, di fiducia :

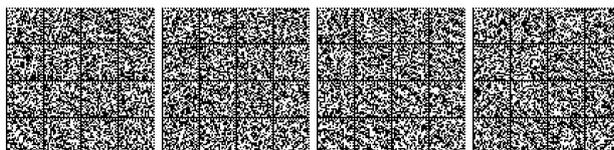
IMPUTATO

del reato di cui all'art. 10-*bis* decreto legislativo n. 74/2000 perché, quale legale rappresentante della società «G. J. S.r.l.», non versava, entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto d'imposta per l'anno di imposta 2015, ritenute risultanti (dichiarazione modello 770) per un ammontare complessivo di 675.503,69 euro.

Accertato in D , commesso il ,

[capo di imputazione così integrato all'udienza del 27 maggio 2021].

Considerato che l'imputato è stato chiamato a rispondere del reato in epigrafe indicato, in prima battuta contestato in termini di omesso versamento di ritenute risultanti dalle certificazioni rilasciate ai sostituiti (per importo eccedente la soglia di punibilità contemplata dall'art. 10-*bis* decreto legislativo n. 74/2000);



Rilevato che, all'udienza odierna, verificata la regolare costituzione delle parti, il pubblico ministero riteneva di integrare l'originaria imputazione, precisandola nel senso dell'omesso versamento di ritenute dovute in base alla dichiarazione annuale di sostituto di imposta (fermo l'importo complessivo di imposta evasa già indicato), che la difesa rinunciava ai termini di legge e — previ consenso alla acquisizione del fascicolo del pubblico ministero, produzione di documenti relativi alla rateizzazione in corso e espressa rinuncia alla richiesta di termine ex art. 13 comma 3 decreto legislativo n. 74/2000 — eccettava l'illegittimità costituzionale della fattispecie delittuosa, nella variante ascritta all'imputato all'esito della modifica dell'addebito;

Evidenziato invero che, già anteriormente alla integrazione formalizzata dal pubblico ministero in udienza, il difensore di fiducia dell'imputato aveva depositato in atti memoria a sostegno della illegittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* decreto legislativo n. 74/2000, nella versione risultante dalla interpolazione conseguente al decreto legislativo n. 158/2015, per lamentato eccesso di delega;

Preso atto che il pubblico ministero, quanto alla eccezione di illegittimità costituzionale tratteggiata dalla difesa, si è rimesso;

Ritenuto che la fisionomia tipica della norma incriminatrice — risultante dalle modifiche apportate dall'art. 7 lett. *b*) decreto legislativo n. 158/2015 nella parte relativa all'aggiunta del sintagma «dovute sulla base della stessa dichiarazione o» (sintagma al quale, in seguito, si farà implicitamente riferimento ogniqualvolta verrà richiamato l'anzidetto art. 7 decreto legislativo n. 158/2015) — entro la quale, in conseguenza della specificazione del capo di imputazione ritualmente enucleata dal pubblico ministero, va in ipotesi d'accusa sussunta la condotta omissiva dell'imputato sia in contrasto con il chiaro tenore letterale, con lo spirito complessivo e con la *ratio* di fondo dell'art. 8 legge 11 marzo 2014, n. 23 (d'ora in avanti, per brevità, semplicemente «legge delega») e, dunque, con gli articoli 25, comma 2, e 76 (77 comma 1) della Costituzione, nella parte in cui ha ampliato il perimetro di tipicità della fattispecie incriminatrice prevista dall'art. 10-*bis* decreto legislativo n. 74/2000 sebbene al legislatore delegato fosse unicamente consentita «la possibilità di ridurre le sanzioni per le fattispecie meno gravi o di applicare sanzioni amministrative anziché penali, tenuto anche conto di adeguate soglie di punibilità»;

Ritenuto, altresì, che la nuova formulazione dell'art. 10-*bis* decreto legislativo n. 74/2000, risultante dall'intervento additivo dell'art. 7 decreto legislativo n. 158/2015, si ponga in contrasto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della uguaglianza-ragionevolezza;

Sottopone al Giudice delle Leggi questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 lett. *b*) decreto legislativo n. 158/2015, nella parte in cui modifica l'art. 10-*bis* decreto legislativo n. 74/2000 aggiungendovi nel testo, le parole «dovute sulla base della stessa dichiarazione o», e, consequenzialmente, dell'art. 10-*bis* decreto legislativo n. 74/2000, nella versione risultante dalle modifiche conseguenti al predetto art. 7 decreto legislativo n. 158/2015, per violazione degli articoli 25, comma 2, e 76, 77, comma 1, Cost., nonché dell'art. 3 Cost.

Non manifesta infondatezza della questione

1. La questione di legittimità costituzionale sopra delineata si presenta non manifestamente infondata per una serie di considerazioni, che verranno partitamente esposte in relazione ai profili di illegittimità involgenti gli articoli 25, comma 2, 76 (e 77 comma 1) Cost., da un lato, e agli aspetti più strettamente correlati all'art. 3 Cost., dall'altro; conviene peraltro-onde puntualmente ambientare la questione di legittimità costituzionale che si andrà svolgendo — ripercorrere in via preliminare, brevemente, il quadro normativo di riferimento, nella sua evoluzione dal 2004 (anno di introduzione della norma incriminatrice di omesso versamento di ritenute certificate) ad oggi.

1.1. La fattispecie di «omesso versamento di ritenute certificate», eccentrica sul piano politico criminale al primigenio assetto del decreto legislativo n. 74/2000 (calibrato su fattispecie di evasione oggettivamente organizzate sulla presentazione di una dichiarazione annuale connotata da profili di frodolenza, e soggettivamente orientate da dolo specifico di evasione, accanto a tre incriminazioni collaterali — artt. 8, 10 e 11 — svincolate dal momento dichiarativo ma colorate da evidente attitudine lesiva), è stata introdotta dall'art. 1, comma 414, legge 313/2004 con una formulazione — inalterata sino al decreto legislativo n. 158/2015 — che così recitava: «è punito con la reclusione da sei mesi a due anni chiunque non versa entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto di imposta ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti, per un ammontare superiore a cinquantamila euro per ciascun periodo d'imposta».

La tipicità della fattispecie che qui interessa, come detto, si è mantenuto invariato sino al 2015, quando è stato adottato il decreto legislativo n. 158/2015, attuativo della legge delega 23/2014 (intitolata «delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita»). L'art. 8 legge 23/2014 («revisione del sistema sanzionatorio»), segnatamente, ha delegato il Governo, *in parte qua*, a «procedere (...) alla revisione del sistema sanzionatorio penale tributario secondo criteri di predeterminazione e di proporzionalità rispetto alla gravità dei



comportamenti, prevedendo (...) la possibilità di ridurre le sanzioni per le fattispecie meno gravi o di applicare sanzioni amministrative anziché penali, tenuto anche conto di adeguate soglie di punibilità».

Sulla scorta dell'art. 7 decreto legislativo n. 158/2015, a far tempo dal 22 ottobre 2015 (momento di entrata in vigore del decreto legislativo), il paradigma delittuoso dell'art. 10-*bis* decreto legislativo n. 74/2000, ora rubricato «omesso versamento di ritenute dovute o certificate», è così tipizzato: «è punito con la reclusione da sei mesi a due anni chiunque non versa entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto di imposta ritenute dovute sulla base della stessa dichiarazione o risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti, per un ammontare superiore a centocinquantamila euro per ciascun periodo d'imposta» (corsivi aggiunti).

Con il decreto legislativo n. 158/2015, che ha investito anche indirettamente la fattispecie attraverso la previsione di una inedita causa di non punibilità sopravvenuta (art. 13 decreto legislativo n. 74/2000), pertanto, la figura delittuosa è stata novellata su un duplice livello testuale: in primo luogo, si è ristretto il perimetro di penale rilevanza tramite l'innalzamento della soglia di punibilità; su altro versante, si è ampliato lo spettro della fattispecie mediante aggiunta del riferimento alla debenza delle ritenute sulla scorta della mera presentazione della dichiarazione annuale di sostituto di imposta (c.d. «modello 770»), donde l'arricchimento del presupposto di tipicità dell'obbligo di versamento, penalmente presidiato, in capo al sostituto.

1.2. Così affrescato sul piano della normativa primaria lo scrutinio di legittimità della fattispecie incriminatrice, siccome rivisitata dal legislatore del 2015, palese, ad avviso di questo giudice, si mostra in primo luogo il vizio d'illegittimità costituzionale per eccesso di delega della norma (art. 7 lettera *b*) decreto legislativo n. 158/2015, nella porzione relativa al sintagma «dovute (...) o») adottata in sede delegata.

Conviene subito precisare come questo rimettente non ignori che il sindacato del Giudice delle Leggi in materia di eccesso di delega in campo penalistico si muova entro una stretta segnata da opposte esigenze: (i) da un lato, il principio — non flessibile — della riserva di legge in materia penale (art. 25 comma 2 Cost.), che si sostanzia nel tendenziale monopolio del Parlamento, quale rappresentante della volontà popolare nella dialettica tra maggioranza e minoranza, sulle scelte d'incriminazione (*ex aliis*, Corte costituzionale, n. 230/2012), salvi i casi di legittimo intervento del potere esecutivo (decreto legislativo e, sebbene più problematicamente, decreto-legge); (ii) dall'altro, l'essenza stessa della delega legislativa (artt. 76 e 77, comma 1, Cost.), il cui esercizio non può ridursi ad automatica trasposizione di norme già nella loro interezza fissate nella legge delega (pena lo svilimento della legislazione delegata a normazione di stampo sostanzialmente «regolamentare») e, tuttavia, marcata dal limite invalicabile di legittimità costituzionale — specie in campo penale, per le ragioni anzidette — innervato dal rispetto costante dei principi e criteri direttivi fissati nella legge delega, onde scongiurare l'improprio svuotamento delle garanzie sottese alla riserva di legge.

Essenziale rilievo, dunque, acquista la fissazione nella delega di principi e criteri direttivi — necessariamente precisi ed analitici (pena l'illegittimità della stessa fonte del potere di legislazione conferito all'Esecutivo) —, pietra angolare del giudizio di legittimità costituzionale, su un piano contenutistico, della normazione delegata: laddove, infatti, non si manifestino violazioni sotto il profilo di validità temporale della delega, ovvero in ordine all'oggetto di quest'ultima, il sindacato di compatibilità costituzionale delle scelte trasfuse nella legislazione delegata va innestato inevitabilmente nella cornice tratteggiata dai criteri direttivi dettati dal Parlamento e che devono tassativamente orientare l'esercizio del potere legislativo delegato, pena la frizione con il superiore principio condensato nell'art. 25 comma 2 Cost.

1.2.1. Le coordinate teoriche appena abbozzate sono state peraltro «riempite» progressivamente dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha tracciato i binari entro i quali il giudice comune è chiamato a valutare la non manifesta infondatezza della eventuale questione di legittimità per «eccesso di delega» prospettata nella vicenda al suo vaglio.

Inevitabile la premessa: se il principio della riserva di legge «rimette al legislatore, nella figura (...) del (...) Parlamento la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni da applicare», l'art. 25 comma 2 Cost. è violato «qualora quella scelta sia invece effettuata dal Governo in assenza o fuori dai limiti di una valida delega legislativa. La verifica sull'esercizio da parte del Governo della funzione legislativa delegata diviene, allora, strumento di garanzia del rispetto del principio della riserva di legge in materia penale, sancito dall'art. 25, comma 2, Cost.» (Corte Cost., n. 5/2014): parole tanto significative in quanto pronunciate in relazione ad una ipotesi di *abolitio criminis* introdotta dal decreto legislativo al di fuori di esplicite previsioni facoltizzanti della legge delega dunque *a fortiori* predicabili di inveramento in un caso — come quello che a breve si passerà ad esaminare nel dettaglio — in cui il decreto legislativo finisca per ampliare una figura delittuosa già esistente, in assenza di copertura di sorta nei criteri direttivi della legge delega.

Peraltro, onde temperare le esigenze già in precedenza accennate, costante è la giurisprudenza del Giudice delle leggi nel senso che il «contenuto della delega legislativa, e dei suoi principi e criteri direttivi, deve essere identificato accertando il complessivo contesto normativo e le finalità che la ispirano. Questa stessa giurisprudenza chiarisce



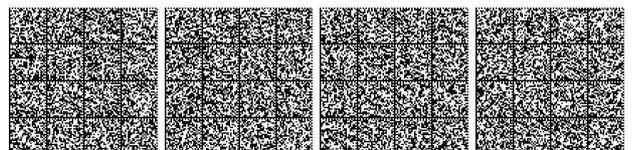
che la delega non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge di delega. Per parte sua, l'attività del delegato deve inserirsi in modo coerente nel complessivo quadro normativa, rispettando la *ratio* della legge delega» (Corte Cost., n. 127/2017, corsivi aggiunti). Da qui, dunque, la necessità di coniugare il portato letterale della singola disposizione della legge delega, che appaia eventualmente suscettibile di plurimi significati, con il contesto globale in cui quella stessa disposizione si inserisce (quanto alla *ratio* della legge delega *cf.*, tra le altre, Corte costituzionale, n. 229/2014), onde imprimere univocità al dato testuale e apprezzare la coerenza di fondo tra legge delega e decreto legislativo; esigenza, di nuovo, particolarmente pressante al cospetto di scelte di politica criminale compiute dal Parlamento attraverso lo strumento della delega al Governo (in proposito, nuovamente, Corte costituzionale, n. 127/2017). In coerenza con tali postulati ermeneutici, quindi, si è rimarcato come «i vincoli derivanti dall'art. 76 Cost., per l'esercizio della funzione legislativa da parte del Governo, non inibiscano a quest'ultimo l'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo o un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del legislatore delegato sia limitata ad una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal primo»; detto altrimenti, «la delega legislativa(...) non esclude qualsiasi discrezionalità del legislatore delegato, destinata a risultare più o meno ampia in relazione al grado di specificità dei criteri fissati dalla legge di delega: sicché la valutazione dell'eccesso, o del difetto, nell'esercizio della delega, va compiuta in rapporto proprio alla *ratio* della delega medesima, onde stabilire se la norma delegata sia coerente (...) o compatibile con quella delegante» (Corte Cost., n. 98/2015, corsivi aggiunti; in termini analoghi, tra le tante, Corte Cost., n. 272/2012; Corte Cost., n. 119/2013), ovvero sia comunque specificazione degli «indirizzi generali» della fonte delegante (Corte Cost., n. 230/2010).

1.2.2. Al lume di siffatte direttrici esegetiche è ora possibile sperimentare la non manifesta infondatezza della questione relativa alla violazione dell'art. 76 (77 comma 1) Cost., in combinato disposto con l'art. 25 comma 2 Cost.; e il giudizio, ad avviso di questo rimittente, restituisce nitidamente il frontale contrasto tra i principi e i criteri direttivi della legge delega e il prodotto del decreto delegato, quanto alla novellata calibrazione della omissione propria dell'art. 10-*bis* decreto legislativo n. 74/2000.

Si è già osservato che, mentre anteriormente all'ottobre 2015 nella cornice delittuosa ricadevano esclusivamente omessi versamenti di ritenute risultanti dalle certificazioni rilasciate ai sostituiti (componendosi, dunque, la norma incriminatrice di un primo segmento commissivo — il rilascio delle certificazioni —, seguito dall'inerzia nel versamento), con la novella arrecata dal decreto legislativo n. 158/2015 acquista tipicità la pura omissione del versamento, purché risulti dalla dichiarazione la debenza delle somme a titolo di ritenute sulla scorta della dichiarazione modello 770, a prescindere dal rilascio delle certificazioni ai sostituiti.

In tal modo — mette conto brevemente rilevare — è stato superato *ope legis* il contrasto giurisprudenziale insorto, nella vigenza della norma incriminatrice nella originaria formulazione, con riferimento alla valenza probatoria del c.d. «modello 770», vale a dire in ordine alla sufficienza probatoria della dichiarazione annuale del sostituto onde inferire l'esistenza anche del segmento di fattispecie costituito dal rilascio delle certificazioni: contrasto invero (che non è qui opportuno ripercorrere nei suoi risvolti argomentativi, neppure per sommi capi) che la giurisprudenza di legittimità appena precedente al decreto legislativo n. 158/2015 era ormai avviata a risolvere consolidando l'orientamento secondo cui dalla mera presentazione del «modello 770» non sarebbe consentito desumere anche l'avvenuto rilascio delle certificazioni (tra le altre, Cassazione pen. sez. III, n. 40526/2014 Cassazione pen. sez. III, n. 10475/2015; successivamente al 2015, Cassazione pen. sez. III, n. 10104/2016; Cassazione pen. sez. III, n. 10509/2017).

L'orientamento più restrittivo ha trovato definitiva ed autorevole conferma da parte delle Sezioni Unite della Suprema Corte: per i fatti anteriori al 22 ottobre 2015 — hanno statuito le Sezioni Unite — a fini di prova del rilascio delle certificazioni non è bastevole la mera acquisizione al fascicolo dibattimentale del «modello 770» (nel cui riquadro «ST», infatti, non è dato rinvenire alcuna specifica indicazione in ordine alle certificazioni, veicolando esso solo l'avvenuto pagamento e le ritenute operate dal sostituto), occorrendo piuttosto la prova di tale elemento di fattispecie — elemento costitutivo del reato, ovvero presupposto del reato secondo una parte minoritaria della giurisprudenza — attraverso l'acquisizione di documenti oppure mediante la prova orale dei sostituiti (Cass. pen. Sez. Un., n. 24782/2018). L'arresto delle Sezioni Unite, ai fini che qui soprattutto rilevano, si mostra decisamente significativo sotto un duplice — complementare — profilo. Per un verso, infatti le Sezioni Unite hanno in termini del tutto condivisibili ribadito, cristallizzandolo nel «diritto vivente», che il legislatore del 2004, nell'inserire l'art. 10-*bis* decreto legislativo n. 74/2000 nel microsettore penale-tributario, ha espressamente condizionato la tipicità dell'omissione al rilascio delle certificazioni ai sostituiti, per l'altro hanno rinvenuto nella novella del 2015 un coerente vettore di rafforzamento della interpretazione infine accolta: in effetti, si è sottolineato, anche richiamando i lavori preparatori al decreto legislativo n. 158/2015 (in particolare la relazione illustrativa), che la scelta del legislatore delegato si comprende nella esigenza di «chiarimento» conseguente al dibattito e alle ondivaghe posizioni assunte dalla giurisprudenza quanto alla valenza probatoria del «modello 770». Stando così le cose, la modifica scaturita dall'art. 7 decreto legislativo n. 158/2015



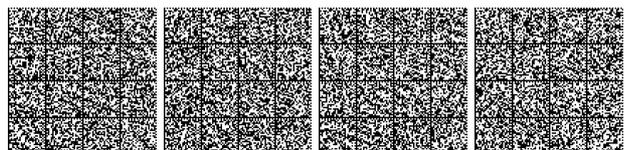
sul segmento oggettivo della fattispecie, lungi dal risolversi in mera «interpretazione autentica», ha riverberato un ampliamento dell'oggetto materiale dell'omissione, che, «dapprima limitata a quelle sole ritenute che risultavano dalla certificazione, è oggi estesa alle ritenute emergenti dalla dichiarazione modello 770» (così Cassazione pen. Sez. Un., n. 24782/2018, cit.). D'altra parte, hanno soggiunto le Sezioni Unite, lo stesso legislatore delegato, nella citata relazione illustrativa, ha connotato in chiave di «estensione del comportamento omissivo non più alle sole ritenute “certificate” ma anche a quelle “dovute” sulla base della dichiarazione annuale del sostituto d'imposta» (corsivi aggiunti) la modifica sull'art. 10-bis decreto legislativo n. 74/2000, puntualizzazione che evidentemente esclude in radice la possibilità di ridurre a semplice attività di interpretazione autentica l'intervento dell'art. 7 decreto legislativo n. 158/2015. Solo al lume della interpretazione offerta all'assetto normativo previgente all'ampliamento della fattispecie, peraltro, le Sezioni Unite, in un prezioso *obiter dictum* conclusivo, hanno escluso che nel caso sottoposto al loro scrutinio — riguardante un'omissione consumata nell'anno 2011 potesse concretizzarsi un vulnus di legittimità costituzionale.

Ad identiche conclusioni non può invece pervenirsi in relazione ai fatti, come quello giudicato dal rimettente, successivi all'ottobre 2015, per i quali il contenuto della dichiarazione modello 770 — laddove indichi l'esistenza di ritenute operate dal sostituto — è bastevole a determinare la tipicità delittuosa (allorquando, naturalmente, a tale dichiarazione segua l'omesso versamento).

Come in precedenza rilevato, nel delegare l'Esecutivo alla «revisione» del sistema penale tributario, l'art. 8 legge 23/2014 ha limitato lo spazio d'azione del legislatore delegato vincolandolo alla mera «possibilità di ridurre le sanzioni per le fattispecie meno gravi o di applicare sanzioni amministrative anziché penali, tenuto conto anche di adeguate soglie di punibilità».

Alcun dubbio, anzitutto, incrina l'obiettiva ascrizione dell'omesso versamento di ritenute alla categoria delle fattispecie «meno gravi» tra quelle che compongono il settore penale tributario: limitandosi alle figure delittuose del decreto legislativo n. 74/2000, in effetti, in uno al contiguo art. 10-ter e alla variante di indebita compensazione mediante crediti non spettanti (art. 10-quater comma 1, a seguito dello sdoppiamento della fattispecie proprio per il tramite del decreto legislativo n. 158/2015), la previsione dell'art. 10-bis si caratterizza per la cornice editale più mite nel quadro del decreto legislativo n. 74/2000; giudizio di minore gravità confermato anche allargando lo sguardo visuale ad istituti di contorno al paradigma tipico, segnatamente in ragione del mancato richiamo di talune delle pene accessorie enumerate dall'art. 12 decreto legislativo n. 74/2000 (nel dettaglio: l'interdizione dai pubblici uffici), dell'assenza di limiti al riconoscimento del beneficio della sospensione condizionale della pena (art. 12, comma 2-bis, decreto legislativo n. 74/2000), e, soprattutto, dell'applicazione della più favorevole causa di non punibilità introdotta proprio dal legislatore delegato del 2015 all'art. 13 decreto legislativo n. 74/2000: rinuncia alla pena di stampo prettamente oggettivo e costruita, per il reato in esame, unicamente sulla estinzione del debito tributario entro il termine di apertura del dibattimento (diversamente da quanto avviene per le fattispecie dichiarative elencate al comma 2 dell'art. 13, per le quali è richiesta anche la «resipiscenza» del contribuente, comprovata dal pagamento del dovuto prima della formale conoscenza del procedimento amministrativo o penale). A «cartina di tornasole» della marginale gravità della fattispecie di omesso versamento di ritenute, poi, assurge la stessa scelta del legislatore delegato del 2015, il quale — come si è avuto modo di osservare — ha inteso, con lo stesso art. 7 lett. b) decreto legislativo n. 158/2015, innalzare sensibilmente la soglia di punibilità del reato, ora radicata in euro 150.000, così azionando una precisa leva abolitiva: e ciò appunto, in ossequio al criterio direttivo fissato dall'art. 8 della legge delega, nella parte in cui autorizzava l'Esecutivo a ridurre le sanzioni per le figure delittuose meno gravi anche rimodulando adeguatamente le relative soglie di punibilità. In via complementare, la refluenza della fattispecie di omesso versamento di ritenute entro il novero dei tipi «meno gravi» è desumibile a contrario, soffermandosi sugli altri criteri direttivi che, nell'ambito dell'art. 8 della legge delega, interessano le nonne incriminatrici penali tributarie, e che sono delineati partitamente (a) per le figure connotate da fraudolenza, da comportamenti simulatori o finalizzati alla creazione o all'utilizzo di falsa documentazione, (b) nel senso dell'individuazione di un più preciso *discrimen* tra condotte di effettiva evasione e di mera elusione d'imposta, nonché (c) sul regime della dichiarazione infedele: categorie, evidentemente, in alcun modo riferibili alle omissioni che qui interessano (vuoi per il difetto di fraudolenza che le connota, vuoi perché non interessate da interrelazioni con il tema dell'elusione fiscale, vuoi perché già nominalmente distinte dalla dichiarazione infedele, tipizzata all'art. 4 decreto legislativo n. 74/2000), sicuramente ricadenti insomma — anche sotto questo profilo — entro il residuale criterio direttivo tratteggiato, appunto, per le figure «meno gravi».

Senonché, ad onta di tali criteri direttivi, il legislatore delegato — arrogandosi scelte politico-criminali spettanti al Parlamento e frontalmente contrastanti con i criteri della legge delega — ha altresì espresso un deciso ampliamento all'area di penale rilevanza alla stregua dell'art. 10-bis decreto legislativo n. 74/2000, che intercetta ora l'omissione nel versamento di qualsivoglia ritenuta purché «attestata» nel «modello 770»: circostanza che rende costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 76 (77 comma 1) Cost. la modifica in senso estensivo del precetto. Infatti, per il tramite dell'ampia direttrice del richiamato art. 8 legge 23/2014, nella parte concernente gli omessi versamenti, il legisla-



tore delegato avrebbe potuto spaziare — mantenendosi nella gamma di opzioni consentite dalla fonte delegante — dalla soppressione degli articoli 10-*bis* e 10-*ter* (con eventuale rilevanza sul piano amministrativo delle omissioni ivi previste) alla parziale abolizione delle figure emissive attraverso l'innalzamento della soglia di punibilità, dal mantenimento dei previgenti paradigmi emissivi (la legge delega parla invero di «possibilità») sino a un più circoscritto intervento sul solo versante sanzionatorio, con riduzione delle entità edittali di fattispecie. Trattasi di delega particolarmente vasta, già di per sé — con ogni probabilità — non conforme al dettato costituzionale nella misura in cui si risolve nella remissione di scelte di politica criminale all'Esecutivo sganciate da qualunque indicazione minimamente vincolante e, in definitiva, pressoché «in bianco»; ma — in ogni caso, non essendovi «elementi testuali suscettibili di divergenti letture» (Corte Cost., n. 127/2017, cit.) — senz'altro netta nella preclusione per il legislatore delegato all'attrazione nel perimetro di tipicità della fattispecie, estendendo la penalità, di condotte penalmente irrilevanti all'epoca in cui la legge delega è stata promulgata. Per contro, è proprio quest'ultimo l'effetto conseguente alla legislazione delegata, e segnatamente all'art. 7 decreto legislativo n. 158/2015: l'inedita tipizzazione ad opera dell'Esecutivo, nel quadro dell'art. 10-*bis* decreto legislativo n. 74/2000, di comportamenti in precedenza atipici, in difetto di base normativa nella legge delega.

Balza, quindi, immediatamente all'occhio il vizio della disposizione censurata, da scrutinare invero con il maggior rigore imposto in tutte le situazioni in cui «si discuta della predisposizione, da parte del legislatore delegato, di un meccanismo di tipo sanzionatorio privo di espressa indicazione nell'ambito della delega, [nelle quali, n.d.r.] lo scrutinio di «conformità» tra le discipline appare particolarmente delicato» (Corte Cost., n. 98/2015, cit.).

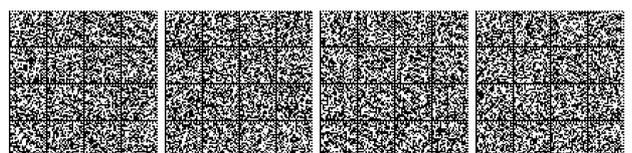
Né si potrebbe opinare nel senso che la nuova formulazione dell'art. 10-*bis* decreto legislativo n. 74/2000 sia rispettosa del contenuto della legge delega poiché la fattispecie, come già rilevato, è stata anche amputata, con l'innalzamento della soglia, di una congerie di condotte che in precedenza ricadevano invece nel cono di tipicità dell'omissione propria (quali, segnatamente, gli omessi versamenti di importo compreso tra 50.001 e 150.000 euro). Ciò in quanto — ed è l'aspetto che essenzialmente rileva nel procedimento incardinato presso il giudice rimettente — all'indomani del decreto legislativo n. 158/2015 si registra pur sempre l'ingresso, nella sfera di penale rilevanza sagomata dalla norma incriminatrice, di comportamenti che in precedenza esulavano senz'altro dalla tipicità penale, quali gli omessi versamenti di ritenute risultanti esclusivamente dalla dichiarazione annuale del sostituto d'imposta per importi eccedenti euro 150.000 (addebito, appunto, contestato all'odierno imputato nel procedimento *a quo*): in altre parole, un effetto ampliativo della figura delittuosa — scevro di copertura nella legge delega e, pertanto, costituzionalmente illegittimo — è stato comunque veicolato dal decreto legislativo, in aperta violazione degli artt. 25, comma 2, e 76 (77 comma 1) Cost.

1.3. La norma censurata risulta peraltro illegittima anche al metro di altro parametro costituzionale, segnatamente della uguaglianza-ragionevolezza.

1.3.1. Stanno in principio, nuovamente, i principi da tempo ritagliati -anche in prospettiva evolutiva — dalla Corte costituzionale in ordine ai postulati teorici del sindacato di ragionevolezza in materia penale, tradizionalmente impostato secondo un giudizio «triadico» ma segnato da più recenti aperture verso un sindacato di ragionevolezza intrinseca della disposizione censurata: principi su cui giova solo fugacemente soffermarsi, in quanto ormai costituenti vero e proprio diritto costituzionale vivente».

Muovendo dal giudizio «triadico», necessaria è, in estrema sintesi, l'individuazione di un *tertium comparationis*, vale a dire di una norma che, raffrontata con quella sospettata di illegittimità costituzionale, lasci trasparire una illegittima disparità di trattamento tra situazioni analoghe, ovvero una indebita equiparazione legislativa di situazioni affatto distinte tra loro; laddove, per riprendere i rilievi di autorevole dottrina, la pertinenza del termine di raffronto isolato dal giudice *a quo* dipende da considerazioni che — nel caleidoscopio dei diversi casi — attraversano inter alia l'interesse protetto, la condotta tipica, l'elemento soggettivo, l'oggetto materiale o l'ambito applicativo, dunque la tipologia e il grado dell'offesa (oggettiva e soggettiva) ma anche elementi ulteriori secondo un raffronto teso a significare in modo stringente e palese l'incongruenza dell'asimmetria disciplinare.

Allo scrutinio cadenzato dalla «comparazione» tra discipline normative astrattamente accostabili e utilmente raffrontabili, in ogni caso, negli ultimi anni si è affiancato un sindacato assai più incisivo del Giudice delle Leggi, funzionale alla verifica di offensivitàproporzionalità della risposta repressiva rispetto all'effettivo disvalore condensato nella norma incriminatrice censurata (tra le più significative, Corte costituzionale, n. 236/2016; Corte Cost., n. 222/2018; Corte costituzionale, n. 40/2019): con precipuo riferimento alla scrutinio sulla proporzionalità della risposta sanzionatoria, tra l'altro, si è affermato che il sindacato costituzionale sulla dosimetria sanzionatoria non trova ostacoli «quando le scelte sanzionatorie adottate dal legislatore si siano rivelate manifestamente arbitrarie o



irragionevoli e il sistema legislativo consenta l'individuazione di soluzioni, anche alternative tra loro, che siano tali da ricondurre a coerenza le scelte già delineate a tutela di un determinato bene giuridico, procedendo puntualmente, ove possibile, all'eliminazione di ingiustificabili incongruenze» (Corte Cost. n. 40/2019, cit.). Non è quindi indispensabile che esista, a livello sistematico, «un'unica soluzione costituzionalmente vincolata in grado di sostituirsi a quella dichiarata illegittima, come quella prevista per una norma avente identica struttura e *ratio*, idonea a essere assunta come *tertium comparationis*, essendo bastevole che il sistema nel suo complesso offra alla Corte «precisi punti di riferimento» e soluzioni «già esistenti» (*ibidem*).

1.3.2. Ora, questo giudice ritiene che la fattispecie dell'art. 10-*bis* decreto legislativo n. 74/2000, siccome modificata dall'art. 7 decreto legislativo n. 158/2015, si ponga in frizione con l'art. 3 Cost. tanto se si intenda procedere a un giudizio «triadico» quanto se si concentri l'analisi all'interno della norma incriminatrice sospettata d'incostituzionalità.

(a) Volendo prendere le mosse dai sentieri tradizionali della giurisprudenza del Giudice delle Leggi, viene in rilievo, ad ambientare l'indagine sulla (ir)ragionevolezza del novellato art. 10-*bis* decreto legislativo n. 74/2000, l'assenza nel sistema penale tributario di una figura delittuosa che tipizzi la presentazione di dichiarazioni fraudolente del sostituto di imposta.

Si è osservato che, all'indomani dell'ampliamento dell'orbita di tipicità dell'omesso versamento delle ritenute, acquista penale rilevanza alla stregua dell'art. 10-*bis* l'omissione liquidatoria che s'appunti su ritenute unicamente risultanti dalla dichiarazione del sostituto di imposta; così facendo, tuttavia, il legislatore delegato ha finito per innalzare lo *standard* della tutela per il bene giuridico di categoria, riservando il massimo livello garantito dal presidio penale, a una condotta (l'omesso versamento) che, pur rinvenendo nella dichiarazione il proprio presupposto operativo, appare circoscritta alla fase finale, prettamente liquidatoria, del tributo e che, nel contesto complessivo del sistema penale tributario, si colloca allivello inferiore di disvalore astratto, come per *tabulas* dimostrato dalla mitezza delle sanzioni edittali delle figure omissivo-liquidatorie nel raffronto con i più gravi illeciti dichiarativi: illeciti dichiarativi — qui il punto — tra i quali non è dato rinvenire (se non nel contesto dell'art. 5 decreto legislativo n. 74/2000, che in forza del decreto legislativo n. 158/2015 contempla ora anche l'omessa dichiarazione del sostituto di imposta, con variante delittuosa a sua volta gravemente indiziata di illegittimità costituzionale per eccesso di delega) alcuna previsione delittuosa in materia di dichiarazioni, fraudolente o infedeli, del sostituto di imposta. Stando così le cose, allora, il sistema penale tributario, del tutto irragionevolmente, in materia di dichiarazioni del sostituto di imposta, a parità di imposta evasa, conferisce rilievo penale a condotte caratterizzate — secondo le dosimetrie edittali rinvenibili nello stesso decreto legislativo n. 74/2000 — da un disvalore inferiore rispetto a quello di condotte -la presentazione di dichiarazioni connotate da profili di falsità o infedeltà — che, per quanto con ogni evidenza assai più gravi in punto di disvalore, per il sostituto di imposta risultano penalmente irrilevanti. Infatti, in difetto del rilascio delle certificazioni — dunque in presenza dei presupposti di operatività della alternativa delittuosa di nuovo conio dell'art. 10-*bis* decreto legislativo n. 74/2000 — viene punito il contribuente che presenti un «modello 770» veritiero e ometta di versare le ritenute per un importo superiore a euro 150.000, mentre andrà esente da pena il sostituto di imposta che, rendendosi ugualmente inadempiente a un debito tributario di pari entità, abbia presentato una dichiarazione falsa, indicando un debito inferiore alla soglia di punibilità.

Ne deriva, sotto questo riguardo, la manifesta irragionevolezza — *in parte qua* dell'art. 10-*bis* decreto legislativo n. 74/2000, e, quindi, il contrasto con l'art. 3 Cost., avendo il legislatore regolato in termini deteriori (con il ricorso al presidio penale) condotte meno gravi di quelle (ricadenti sempre sulle ritenute del sostituto di imposta) caratterizzate da più intenso disvalore e tuttavia sfornite di tutela penale. Solo incidentalmente merita rilevare che alle stesse conclusioni non può giungersi in ordine all'alternativa variante delittuosa dell'omesso versamento di ritenute certificate, sin dalla legge 311/2004 contemplato dallo schema tipico, in cui il disvalore, prescindendo totalmente dal «modello 770» (dalle sue risultanze e dalla sua genuinità), viene agganciato saldamente a un presupposto (il rilascio delle certificazioni, appunto) da cui discendono ben precise conseguenze in punto di solidarietà passiva di imposta (a seguito del rilascio delle certificazioni, infatti, il sostituto fuoriesce definitivamente dal rapporto obbligatorio con il Fisco) che rendono pienamente ragionevole e giustificato il ricorso alla sanzione penale in caso di successivo omesso versamento del sostituto.

Unica strada costituzionalmente percorribile, non potendo evidentemente il Giudice delle Leggi arricchire il catalogo delle ipotesi delittuose penali tributarie, è rappresentata in definitiva dall'espunzione dall'ordinamento penale della fattispecie di omesso versamento di ritenute dovute semplicemente sulla base della dichiarazione annuale di sostituto d'imposta.

(b) L'assetto dell'art. 10-*bis* decreto legislativo n. 74/2000 scaturente dalle modifiche in senso ampliativo della penalità apportate dall'art. 7 lett. *b*) decreto legislativo n. 158/2015 sconta, peraltro, anche una insanabile irragionevolezza intrinseca. Si è a più riprese evidenziato che il (nuovo) presupposto dell'omissione propria, alternativo al rilascio



delle certificazioni: attestanti le ritenute, gravita non già sull'effettuazione delle ritenute, bensì sulla mera indicazione delle ritenute nel «modello 770»: si affida dunque, interamente, alla dichiarazione del sostituto uno dei due alternativi criteri del calcolo dell'imposta evasa e, in conseguenza, di verifica del superamento della soglia di punibilità.

Tuttavia, un simile disegno normativo, già irragionevole (per le ragioni anzidette) quando sia mancato il rilascio delle certificazioni, assume contorni paradossalmente antinomici qualora le ritenute siano state anche certificate. Infatti, l'assenza di incriminazioni a presidio della veridicità delle dichiarazioni del sostituto si traduce in un improprio «incentivo» per il soggetto attivo a presentare un «modello 770» mendace in punto di quantum effettivamente dovuto, con indicazione di importi inferiori alla soglia di punibilità; a quel punto, il pubblico ministero sarà comunque onerato di dimostrare, oltre alla falsità del «modello 770» — non più proficuamente impiegabile quale presupposto dell'omissione —, anche l'avvenuto rilascio delle certificazioni ai sostituiti esattamente come avveniva prima del decreto legislativo n. 158/2015, cioè nell'assetto normativo per risolvere le cui difficoltà probatorie il legislatore delegato del 2015 si è proposto, come visto, di modificare la fattispecie incriminatrice.

Ne deriva anche sotto tale aspetto, intrinseco alla novellata figura delittuosa, una insanabile irrazionalità di fondo, foriera di effetti complessivamente iniqui e financo contraddittori rispetto al *rationale* politico-criminale che ne ha orientato la modifica con l'art. 7 decreto legislativo n. 158/2015.

Rilevanza della questione nel giudizio di merito

2. Oltre a non apparire manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale così prospettata risulta anche indubbiamente rilevante nella decisione del giudizio di merito, demandato alla cognizione di questo Tribunale.

Il procedimento incardinato innanzi al rimettente vede infatti imputato un soggetto per omesso versamento di ritenute «dovute sulla base della dichiarazione» (a maggior ragione dopo l'integrazione dell'addebito disposta dal pubblico ministero in udienza), in relazione a un fatto successivo al 22 ottobre 2015 (momento consumativo radicato in imputazione al 15 settembre 2016), dunque nel vigore della nuova versione letterale dell'art. 10-*bis* decreto legislativo n. 74/2000, con imposta evasa ampiamente eccedente la soglia di punibilità della fattispecie incriminatrice e che conserva, dunque, penale rilevanza a dispetto dell'incremento del relativo importo in conseguenza dell'art. 7 decreto legislativo n. 158/2015.

Del resto, dal fascicolo del pubblico ministero già acquisito a fini di utilizzabilità con il consenso della difesa -in particolare dalla lettura della dichiarazione modello 770 presentata dallo J. quale legale rappresentante della società di capitali di cui all'imputazione — si evince effettivamente la sussistenza del (nuovo) presupposto di tipicità dell'omissione (a sua volta ulteriormente comprovata dalla documentazione prodotta dalla difesa, nel dettaglio dal piano di rateizzazione concordato con l'Amministrazione finanziaria comprendente anche le ritenute che nella presente sede interessano), che appare integrata anche sul versante del coefficiente psicologico, non ricorrendo, segnatamente, elementi da cui inferire l'eventuale predicabilità, nella vicenda in esame, di una «crisi di liquidità» che — al lume dell'insegnamento della giurisprudenza di legittimità — possa acquistare efficacia scusante rispetto alla realizzazione della condotta tipica (escludendo il sostrato volontaristico del dolo generico di fattispecie).

Pertanto, alla luce del diritto attualmente vigente, e in particolare della formulazione della norma incriminatrice predicata di illegittimità costituzionale, il processo con ogni probabilità si concluderebbe con una affermazione di penale responsabilità dell'imputato, essendo pienamente dimostrata la totalità degli elementi costitutivi dell'omesso versamento di ritenute, siccome novellato dall'art. 7 decreto legislativo n. 158/2015, a lui addebitato. D'altra parte, in nulla varrebbero a rimeditare la rilevanza della questione nel presente giudizio vuoi il disposto dell'art. 13 comma 3 decreto legislativo n. 74/2000 — avendo la difesa espressamente rinunciato a chiederne la concessione e venendo in ogni caso in rilievo un piano di rateizzazione la cui conclusione, prevista per l'anno 2026, sarebbe incompatibile con i termini del predetto art. 13 comma 3 decreto legislativo n. 74/2000 — vuoi la possibilità, ancora attuale, per la difesa di accedere eventualmente a riti alternativi, trattandosi invero di evenienze processuali (ivi compresa la «messa alla prova») che scontano, quantomeno, una preliminare valutazione di insussistenza dei presupposti per la pronuncia di sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 codice di procedura penale (tra i quali, primariamente, l'aderenza del fatto contestato al tipo delittuoso individuato dal pubblico ministero), impossibile da formulare alla luce della tipicità delittuosa dell'art. 10-*bis* decreto legislativo n. 74/2000 allo stato vigente.

Il rischio, dunque, è che l'imputato sia condannato ovvero in ogni caso subisca un processo ed eventuali «effetti penali», in base a una norma incriminatrice affetta dai plurimi profili di illegittimità costituzionale sopra delineati.



I precetti costituzionali violati.

3. Le considerazioni sin qui svolte consentono, ad avviso del rimettente, di affermare conclusivamente che l'art. 7 lettera b) decreto legislativo n. 158/2015 — nella parte in cui amplia la portata incriminatrice dell'art. 10-bis decreto legislativo n. 74/2000, estendendone la tipicità all'omesso versamento di ritenute risultanti sulla base della sora dichiarazione annuale presentata dal sostituto di imposta — si pone irrimediabilmente in contrasto con gli articoli 76 (e 77 comma 1) Cost., in relazione all'art. 25 comma 2 Cost., e con l'art. 3 Cost.

L'invocata pronuncia della Corte costituzionale — perfettamente coerente con i poteri del Giudice delle Leggi nel quadro dei principi costituzionali, risolvendosi in intervento in *bonam partem*, di espunzione dal sistema di un frammento di una norma incriminatrice parzialmente illegittima — si declina quale unico rimedio per rimediare ai vizi di illegittimità dianzi esposti, con ciò ripristinando la legalità costituzionale.

P. Q. M.

Il Tribunale di Monza, in composizione monocratica;

Visto l'art. 23, legge 87/1953;

Ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, sottopone all'ecc.ma Corte costituzionale questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 lett. b) decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158, in riferimento all'aggiunta delle parole «dovute sulla base della stessa dichiarazione o» nel testo dell'art. 10-bis decreto legislativo 74/2000, e conseguentemente dell'art. 10-bis decreto legislativo 74/2000, siccome dal primo modificato, per contrasto con gli articoli 25, comma 2, 76 e 77, comma 1, Cost., e con l'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede la penale rilevanza di omessi versamenti di ritenute dovute sulla base della mera dichiarazione annuale del sostituto d'imposta;

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

Visto l'art. 159, comma 1, n. 2) c.p.;

Sospende il corso della prescrizione;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle camere del Parlamento;

Dell'ordinanza è data lettura alle parti in udienza.

Monza, 27 maggio 2021

Il giudice: CAVALLINI

21C00220

N. 156

*Ordinanza del 24 maggio 2021 del Giudice di pace di Fano nel procedimento civile promosso da S. C. c/U.T.G.
Prefettura di Pesaro Urbino*

Sanzioni amministrative - Dichiarazione dello stato di emergenza per rischio sanitario adottata con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 - Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 disposte con decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020 - Prevista limitazione della circolazione delle persone e della possibilità di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora se non per spostamenti individuali limitati nel tempo e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni - Previste ulteriori limitazioni, anche indirette, della libertà personale degli individui.

– Delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 (Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili); decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), art. 1, comma 2



IL GIUDICE ONORARIO DI PACE

DI FANO

ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione ex art. 1 legge costituzionale n. 1 del 09/02/1948 nella causa civile n. 108/2021 R.G. A. C. promossa da:

S. C., residente a , rappresentata e difesa dall'avv. Diego Dell'Anna del Foro di Pesaro, in virtù di procura speciale conferita in calce al ricorso introduttivo; ricorrente;

contro: UTG Prefettura/ PU— in persona del Prefetto *pro-tempore*; convenuto:

oggetto: OPPOSIZIONE EX ART. 6-7 D.L. 150/2011.

MOTIVI DI FATTO E DI DIRITTO

La ricorrente propone opposizione avverso ordinanza ingiunzione fascicolo n. (n. prog. COVID) redatta dalla Prefettura di Pesaro Urbino e notificata in data , con cui si intimava il pagamento della somma complessiva di euro 421,65=, compresa di spese di notifica, ritenuta la fondatezza del verbale n. redatto dalla Prefettura di Pesaro Urbino il con cui si contestava la violazione dell'art. 1 D.L. 6.2.2020 n. 6 convertito in L. 13/2020 in quanto si spostava nel territorio in mancanza di comprovate esigenze lavorative, di motivi di salute o di situazione di necessiti (art. 1, DPCM 08/03/2020 e 09/03/2020).

Si legge nel verbale di contestazione che originariamente il fatto era punito ex art. 650 c.p. ma che poi l'illecito veniva depenalizzato ed applicata una sanzione amministrativa pecuniaria e quindi si contestava alla S. la violazione delle disposizioni volte a contenere la diffusione del contagio del virus Covid-19.

Resisteva l'Amm.ne convenuta depositando gli atti relativi all'accertamento eseguito.

Eccepiva la S. che la sanzione doveva ritenersi illegittima in quanto ella era uscita di casa solamente per smaltire la spazzatura e quindi non girovagava nel territorio ma semplicemente era uscita dalla porta di casa per tale incumbente e pertanto mancavano i presupposti per l'applicazione dell'art. 1 D.L. n. 6 del 06/02/2020.

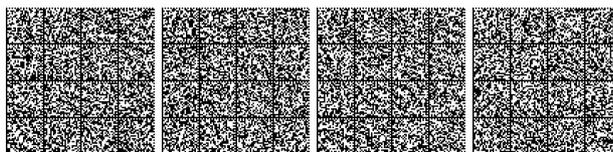
Eccepiva il difetto dell'elemento soggettivo non avendo la S. voluto violare la norma ma di essere eventualmente incorsa in errore sul fatto non essendo cosciente che ciò poteva costituire la violazione della norma in quanto uscita di casa solo per gettare l'immondizia. Eccepiva che l'art. 1 D.L. n. 6/2020 non vietava il fatto di uscire dalla propria abitazione. Eccepiva inoltre l'illegittimità della dichiarazione dello stato di emergenza per violazione degli artt. 95 e 78 della Costituzione nonché quindi dei successivi DPCM; si riportava ad una sentenza del Giudice di Pace di Frosinone del 15-29/07/2020 in cui il Giudice accoglieva l'opposizione ritenendo la dichiarazione dello stato di emergenza illegittima in quanto emanata in assenza dei presupposti legislativi poiché alcuna fonte costituzionale o Legge ordinaria attribuiva al Consiglio dei Ministri il potere di dichiarare lo stato di emergenza per rischio sanitario e che l'unico caso in cui poteva essere dichiarato lo stato di emergenza con poteri straordinari al Governo, è lo stato di guerra.

Quindi se il provvedimento circa lo stato di emergenza risultava illegittimo lo dovevano essere anche quelli successivi e cioè i vari DPCM che sarebbero quindi non solo illegittimi ma anche incostituzionali.

Eccepiva inoltre la violazione dell'art. 13 della Costituzione che prevede come la libertà personale sia inviolabile se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria.

Osserva che con identico avviso anche il Tribunale di Roma con ordinanza del 16/12/2020 aveva ribadito gli stessi concetti di cui sopra ritenendo illegittimi tutti gli atti amministrativi conseguenti alla delibera del Consiglio dei Ministri del 31/01/2020.

Osserva questo Giudice che le eccezioni svolte dalla ricorrente nell'ambito dell'opposizione all'ordinanza di che trattasi meritino il vaglio della Corte Costituzionale poiché tali eccezioni attengono a questioni relative al dubbio di legittimità costituzionale di disposizioni normative.



1. La prima inerisce alla delibera dello stato di emergenza del Consiglio dei Ministri del 31/01/2020 in quanto alcuna norma primaria o avente efficacia di legge ordinaria attribuisce al Consiglio dei Ministri il potere di dichiarare lo stato di emergenza per rischio sanitario.

L'art. 7 co. 1 lett. c) D.Lgs. n. 1/2018 è compreso nel codice della protezione civile e riguarda i casi in cui la protezione civile è titolata ad intervenire in casi di calamità od urgenza e non è quindi comparabile con la dichiarazione dello stato di emergenza previsto dalla Carta Costituzionale.

La Costituzione italiana non prevede disposizioni in merito all'emergenza sanitaria: pertanto lo stato di emergenza sanitaria è stato deliberato in forza della Legge n. 225/1992 sulla Protezione Civile dal solo Presidente del Consiglio dei Ministri, senza il coinvolgimento nella decisione del Parlamento nonostante siano state derogate libertà fondamentali, coperte da riserva di legge.

L'art. 78 della Costituzione prevede lo stato di guerra: sancisce che il Parlamento decide lo stato di guerra conferendo al Governo i poteri necessari, cioè strettamente proporzionati all'evento da fronteggiare.

Si sarebbe potuto utilizzare questo modello uniformando lo stato di guerra a quello di emergenza sanitaria: di tal guisa il Governo non sarebbe stato libero di emanare atti di fonte secondaria, i DPCM, legittimati da fonti primarie, i decreti - legge ex art. 77 Costituzione, sono stati conferiti in tal modo poteri di amplissima discrezionalità al solo Presidente del Consiglio.

Per quanto riguarda le limitazioni ai diritti fondamentali, si osserva come solo la legge può derogare a diritti costituzionalmente garantiti, affinché la decisione restrittiva sia presa dai rappresentanti dei cittadini.

Nel caso quindi di illegittimità della dichiarazione dello stato di emergenza per motivi di ordine sanitario debbono ritenersi illegittimi tutti i provvedimenti successivi adottati dal Governo che debbono essere dichiarati privi di efficacia *ex tunc*.

2. Eccepisce poi l'illegittimità del cosiddetto lockdown e cioè della imposizione di un obbligo di permanenza domiciliare che costituisce a tutti gli effetti una restrizione della libertà personale vietata dalla Costituzione; si assume violato quindi l'art. 13 della Carta Costituzione che prevede infatti come la libertà personale sia inviolabile e quindi non può ammettersi alcuna restrizione personale se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria.

Il D.L. n. 19 del 25/03/2020 all'art. 1 co. 2° prevede infatti la:

a) limitazione della circolazione delle persone, anche prevedendo limitazioni alla possibilità di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora se non per spostamenti individuali limitati nel tempo e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni;

b) chiusura al pubblico di strade urbane, parchi, aree gioco, ville e giardini pubblici o altri spazi pubblici;

c) limitazioni o divieto di allontanamento e di ingresso in territori comunali, provinciali o regionali, nonché rispetto al territorio nazionale;

d) applicazione della misura della quarantena precauzionale ai soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva o che rientrano da aree, ubicate al di fuori del territorio italiano;

e) divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena perché risultate positive al virus;

f) limitazione o divieto delle riunioni o degli assembramenti in luoghi pubblici o aperti al pubblico;

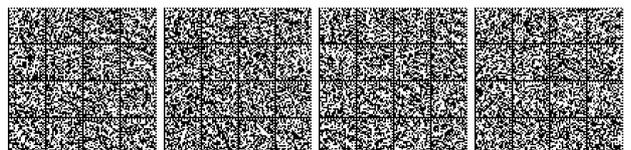
g) limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni altra forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo, ricreativo e religioso;

h) sospensione delle cerimonie civili e religiose, limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto;

i) chiusura di cinema, teatri, sale da concerto sale da ballo, discoteche, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, centri culturali, centri sociali e centri ricreativi o altri analoghi luoghi di aggregazione;

l) sospensione dei congressi, di ogni tipo di riunione o evento sociale e di ogni altra attività convegnistica o congressuale, salva la possibilità di svolgimento a distanza;

m) limitazione o sospensione di eventi e competizioni sportive di ogni ordine e disciplina in luoghi pubblici o privati, ivi compresa la possibilità di disporre la chiusura temporanea di palestre, centri termali, sportivi, piscine, centri natatori e impianti sportivi, anche se privati, nonché di disciplinare le modalità di svolgimento degli allenamenti sportivi all'interno degli stessi luoghi;



n) limitazione o sospensione delle attività ludiche, ricreative, sportive e motorie svolte all'aperto o in luoghi aperti al pubblico;

o) possibilità di disporre o di affidare alle competenti autorità statali e regionali la limitazione, la riduzione, la sospensione o la soppressione di servizi di trasporto di persone e di merci, automobilistico, ferroviario, aereo, marittimo, nelle acque interne, anche non di linea, nonché di trasporto pubblico locale;

p) sospensione dei servizi educativi per l'infanzia di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, e delle attività didattiche delle scuole di ogni ordine e grado, nonché delle istituzioni di formazione superiore, comprese le università e le istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica, di corsi professionali, master, corsi per le professioni sanitarie e università per anziani, nonché i corsi professionali e le attività formative svolte da altri enti pubblici, anche territoriali e locali e da soggetti privati, o di altri analoghi corsi, attività formative o prove di esame, ferma la possibilità del loro svolgimento di attività in modalità a distanza;

q) sospensione dei viaggi d'istruzione, delle iniziative di scambio o gemellaggio, delle visite guidate e delle uscite didattiche comunque denominate, programmate dalle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado sia sul territorio nazionale sia all'estero;

r) limitazione o sospensione dei servizi di apertura al pubblico o chiusura dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura di cui all'articolo 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dell'efficacia delle disposizioni regolamentari sull'accesso libero o gratuito a tali istituti e luoghi;

s) limitazione della presenza fisica dei dipendenti negli uffici delle amministrazioni pubbliche, fatte comunque salve le attività indifferibili e l'erogazione dei servizi essenziali prioritariamente mediante il ricorso a modalità di lavoro agile;

t) limitazione o sospensione delle procedure concorsuali e selettive finalizzate all'assunzione di personale presso datori di lavoro pubblici e privati, con possibilità di esclusione dei casi in cui la valutazione dei candidati è effettuata esclusivamente su basi curriculari ovvero con modalità a distanza, fatte salve l'adozione degli atti di avvio di dette procedure entro i termini fissati dalla legge, la conclusione delle procedure per le quali risulti già ultimata la valutazione dei candidati e la possibilità di svolgimento dei procedimenti per il conferimento di specifici incarichi;

u) limitazione o sospensione delle attività commerciali di vendita al dettaglio, a eccezione di quelle necessarie per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità da espletare con modalità idonee ad evitare assembramenti di persone, con obbligo a carico del gestore di predisporre le condizioni per garantire il rispetto di una distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio;

v) limitazione o sospensione delle attività di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti, nonché di consumo sul posto di alimenti e bevande, compresi bar e ristoranti;

z) limitazione o sospensione di altre attività d'impresa o professionali, anche ove comportanti l'esercizio di pubbliche funzioni, nonché di lavoro autonomo, con possibilità di esclusione dei servizi di pubblica necessità previa assunzione di protocolli di sicurezza anti-contagio e, laddove non sia possibile rispettare la distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio come principale misura di contenimento, con adozione di adeguati strumenti di protezione individuale;

aa) limitazione allo svolgimento di fiere e mercati, a eccezione di quelli necessari per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità;

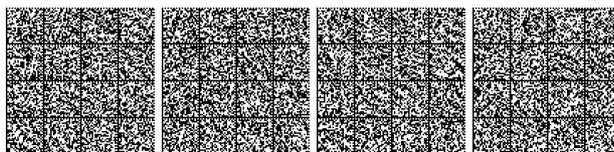
bb) specifici divieti o limitazioni per gli accompagnatori dei pazienti nelle sale di attesa dei dipartimenti emergenze e accettazione e dei pronto soccorso (DEA/PS);

cc) limitazione dell'accesso di parenti e visitatori a strutture di ospitalità e lungo degenza, residenze sanitarie assistite (RSA), hospice, strutture riabilitative e strutture residenziali per anziani, autosufficienti e non, nonché agli istituti penitenziari ed istituti penitenziari per minorenni;

dd) obblighi di comunicazione al servizio sanitario nazionale nei confronti di coloro che sono transitati e hanno sostato in zone a rischio epidemiologico come identificate dall'Organizzazione mondiale della sanità o dal Ministro della salute;

ee) adozione di misure di informazione e di prevenzione rispetto al rischio epidemiologico;

ff) predisposizione di modalità di lavoro agile, anche in deroga alla disciplina vigente;



gg) previsione che le attività consentite si svolgano previa assunzione da parte del titolare o del gestore di misure idonee a evitare assembramenti di persone, con obbligo di predisporre le condizioni per garantire il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio; per i servizi di pubblica necessità, laddove non sia possibile rispettare tale distanza interpersonale, previsione di protocolli di sicurezza anti-contagio, con adozione di strumenti di protezione individuale;

hh) eventuale previsione di esclusioni dalle limitazioni alle attività economiche di cui al presente comma, con verifica caso per caso affidata a autorità pubbliche specificamente individuate.

3. Eccepisce inoltre il mancato rispetto dell'art. 16 della Costituzione in quanto le limitazioni previste dallo stesso, pur riguardando motivi di sanità o di sicurezza, non possono consentire il divieto di libera circolazione e soggiorno in tutto il territorio nazionale, ma solamente in luoghi particolari in cui vi è rischio per la sanità pubblica.

4. Deve inoltre ravvisarsi nella fattispecie in esame la violazione dell'art. 2 della Costituzione essendo violato il diritto alla libertà dell'uomo sia corno singolo che nelle formazioni sociali ove svolge la sua personalità.

5. Deve ravvisarsi la violazione dell'art. 4 della Costituzione in quanto le norme adottate violano il diritto al lavoro impedendo di fatto al soggetto di espletare la propria attività lavorativa costringendolo nelle proprie abitazioni.

Tutte queste questioni appaiono rilevanti ai fini della decisione del presente Giudizio e non manifestamente infondate; appare quindi che per le disposizioni normative sopra indicate vi sia dubbio di legittimità costituzionale in quanto violate le disposizioni della Costituzione sopra indicate; art. 2, 4, 13, 16, 77 e 78.

P.T.M.

Dispone in via incidentale la sospensione del presente processo e chiede che la Corte Costituzionale voglia decidere circa la conformità alla Carta Costituzionale delle norme di legge sopra indicate; in particolare voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale della delibera del 31/01/2020 adottata dal Consiglio dei Ministri nella parte in cui viene dichiarato lo stato di emergenza per rischio sanitario nonché l'illegittimità costituzionale del D.L. n. 19 del 25/03/2020 nella parte in cui al co. 2° dell'art. 1 prevede la limitazione della circolazione delle persone ed alla possibilità di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora se non per spostamenti individuali limitati del tempo e nello spazio motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità od urgenza, motivi di salute o da altre specifiche ragioni oltre a tutte le restanti parti di tale comma che comunque limitino anche indirettamente la libertà personale degli individui...

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

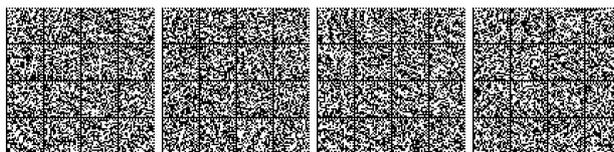
Ordina che a cura della Cancelleria l'ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento con trasmissione dell'ordinanza alla Corte insieme agli atti e con la prova delle notifiche di cui sopra.

L'ordinanza dovrà essere rimessa alla Corte con gli atti di causa dopo che la Cancelleria abbia notificato e comunicato l'ordinanza a tutti i soggetti di cui all'art. 23 della L. 87/53 sopra indicati.

Ordina che una volta effettuate le notificazioni e le Comunicazioni di cui sopra la Cancelleria trasmetta l'ordinanza ed il fascicolo processuale alla Cancelleria della Corte Costituzionale con la prova delle avvenute notifiche e comunicazioni.

Fano il 24 maggio 2021

Il Giudice onorario di pace: TAJARIOL



N. 157

Ordinanza del 24 maggio 2021 del Giudice di pace di Fano nel procedimento civile promosso da F. B. contro U.T.G. Prefettura di Pesaro Urbino

Sanzioni amministrative - Dichiarazione dello stato di emergenza per rischio sanitario adottata con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 - Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 disposte con decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020 - Prevista limitazione della circolazione delle persone e della possibilità di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora se non per spostamenti individuali limitati nel tempo e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni - Previste ulteriori limitazioni, anche indirette, della libertà personale degli individui.

- Delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 (Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili); decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), art. 1, comma 2.

IL GIUDICE ONORARIO DI PACE

DI FANO

Ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione *ex art. 1*, legge costituzionale n. 1 del 9 febbraio 1948, nella causa civile n. 119/2021 R.G.A.C. promossa da F.B., residente a ..., rappresentata e difesa dall'avv. Diego Dell'Anna del Foro di Pesaro, in virtù di procura speciale conferita in calce al ricorso introduttivo, ricorrente;

contro: UTG Prefettura/PU- in persona del Prefetto pro tempore, convenuto;

oggetto: opposizione *ex art. 6-7* decreto-legge n. 150/2011.

MOTIVI DI FATTO E DI DIRITTO

La ricorrente propone opposizione avverso ordinanza ingiunzione fascicolo n. ... (n. prog. COVID) redatta dalla Prefettura di Pesaro Urbino e notificata in data ..., con cui si intimava il pagamento della somma complessiva di euro 421,65 compresa di spese di notifica, ritenuta la fondatezza del verbale n. ... redatto dalla Prefettura di Pesaro Urbino il ..., con cui si contestava la violazione dell'art. 1, decreto-legge 6 febbraio 2020, n. 6, convertito in legge n. 13/2020 in quanto si spostava nel territorio in mancanza di comprovate esigenze lavorative, di motivi di salute o di situazione di necessità (art. 1, decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2020 e 9 marzo 2020).

Si legge nel verbale di contestazione che originariamente il fatto era punito *ex art. 650* codice penale ma che poi l'illecito veniva depenalizzato ed applicata una sanzione amministrativa pecuniaria e quindi si contestava alla F. la violazione delle disposizioni volte a contenere la diffusione del contagio del virus Covid-19.

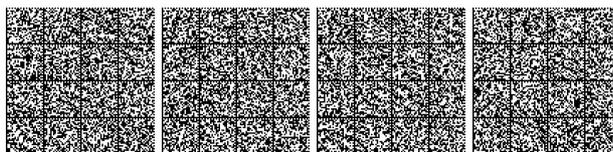
Resisteva l'amm.ne convenuta depositando gli atti relativi all'accertamento eseguito.

Eccepiva la F. che la sanzione doveva ritenersi illegittima in quanto ella era uscita di casa solamente per smaltire la spazzatura e quindi non girovagava nel territorio ma semplicemente era uscita dalla porta di casa per tale incumbente e pertanto mancavano presupposti per l'applicazione dell'art. 1, decreto-legge n. 6 del 6 febbraio 2020.

Eccepiva il difetto dell'elemento soggettivo non avendo la F. voluto violare la norma, ma di essere eventualmente incorsa in errore sul fatto non essendo cosciente che ciò poteva costituire la violazione della norma in quanto uscita di casa solo per gettare l'immondizia.

Eccepiva che l'art. 1, decreto-legge n. 6/2020 non vietava il fatto di uscire dalla propria abitazione.

Eccepiva inoltre l'illegittimità della dichiarazione dello stato di emergenza per violazione degli articoli 95 e 78 della Costituzione nonché quindi dei successivi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri; si riportava ad una sentenza del Giudice di pace di Frosinone del 15-29 luglio 2020 in cui il Giudice accoglieva l'opposizione ritenendo la dichiarazione dello stato di emergenza illegittima in quanto emanata in assenza dei presupposti legislativi poiché alcuna



fonte costituzionale o legge ordinaria attribuiva al Consiglio dei ministri il potere di dichiarare lo stato di emergenza per rischio sanitario e che l'unico caso in cui poteva essere dichiarato lo stato di emergenza con poteri straordinari al Governo, è lo stato di guerra.

Quindi se il provvedimento circa lo stato di emergenza risultava illegittimo lo dovevano essere anche quelli successivi e cioè i vari decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che sarebbero quindi non solo illegittimi ma anche incostituzionali.

Eccepireva inoltre la violazione dell'art. 13 della Costituzione che prevede come la libertà personale sia inviolabile se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria.

Osserva che con identico avviso anche il Tribunale di Roma con ordinanza del 16 dicembre 2020 aveva ribadito gli stessi concetti di cui sopra ritenendo illegittimi tutti gli atti amministrativi conseguenti alla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020.

Osserva questo Giudice che le eccezioni svolte dalla ricorrente nell'ambito dell'opposizione all'ordinanza di che trattasi meritino il vaglio della Corte costituzionale poiché tali eccezioni attengono a questioni relative al dubbio di legittimità costituzionale di posizioni normative.

1. La prima inerisce alla delibera dello stato di emergenza del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 in quanto alcuna norma primaria o avente efficacia di legge ordinaria attribuisce al Consiglio dei ministri il potere di dichiarare lo stato di emergenza per rischio sanitario.

L'art. 7, comma 1, lettera c), decreto legislativo n. 1/2018 è compreso nel codice della protezione civile e riguarda i casi in cui la protezione civile è titolata ad intervenire in casi di calamità od urgenza e non è quindi comparabile con la dichiarazione dello stato di emergenza previsto dalla Carta costituzionale.

La Costituzione italiana non prevede disposizioni in merito all'emergenza sanitaria: pertanto lo stato di emergenza sanitaria è stato deliberato in forza della legge n. 225/1992 sulla Protezione civile dal solo Presidente del Consiglio dei ministri, senza il coinvolgimento nella decisione del Parlamento nonostante siano state derogate libertà fondamentali, coperte da riserva di legge.

L'art. 78 della Costituzione prevede lo stato di guerra: sancisce che il Parlamento decide lo stato di guerra conferendo al Governo i poteri necessari cioè strettamente proporzionati all'evento da fronteggiare.

Si sarebbe potuto utilizzare questo modello uniformando lo stato di guerra a quello di emergenza sanitaria: di tal guisa il Governo non sarebbe stato libero di emanare atti di fonte secondaria, i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, legittimati da fonti primarie, i decreti-legge *ex art. 77* della Costituzione, sono stati conferiti in tal modo poteri di amplissima discrezionalità al solo Presidente del Consiglio.

Per quanto riguarda le limitazioni ai diritti fondamentali, si osserva come solo la legge può derogare a diritti costituzionalmente garantiti, affinché la decisione restrittiva sia presa dai rappresentanti dei cittadini.

Nel caso quindi di illegittimità della dichiarazione dello stato di emergenza per motivi di ordine sanitario debbono ritenersi illegittimi tutti i provvedimenti successivi adottati dal Governo che debbono essere dichiarati privi di efficacia *ex tunc*.

2. Eccepisce poi l'illegittimità del cosiddetto *lockdown* e cioè della imposizione di un obbligo di permanenza domiciliare che costituisce a tutti gli effetti una restrizione della libertà personale vietata dalla Costituzione; si assume violato quindi l'art. 13 della Carta costituzionale che prevede infatti come la libertà personale sia inviolabile e quindi non può ammettersi alcuna restrizione personale se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria.

Il decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020 all'art. 1, comma 2 prevede infatti la:

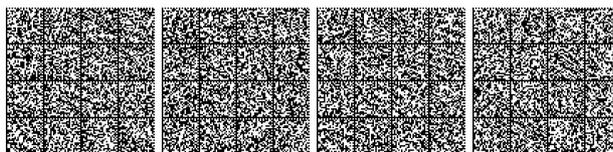
a) limitazione della circolazione delle persone, anche prevedendo limitazioni alla possibilità di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora se non per spostamenti individuali limitati nel tempo e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni;

b) chiusura al pubblico di strade urbane, parchi, aree gioco, ville e giardini pubblici o altri spazi pubblici;

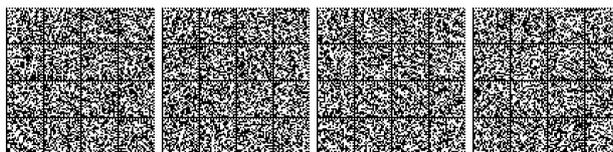
c) limitazioni o divieto di allontanamento e di ingresso in territori comunali, provinciali o regionali, nonché rispetto al territorio nazionale;

d) applicazione della misura della quarantena precauzionale ai soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva o che rientrano da aree, ubicate al di fuori del territorio italiano;

e) divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena perché risultate positive al virus;



- f) limitazione o divieto delle riunioni o degli assembramenti in luoghi pubblici o aperti al pubblico;
- g) limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni altra forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo, ricreativo e religioso;
- h) sospensione delle cerimonie civili e religiose, limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto;
- i) chiusura di cinema, teatri, sale da concerto sale da ballo, discoteche, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, centri culturali, centri sociali e centri ricreativi o altri analoghi luoghi di aggregazione;
- l) sospensione dei congressi, di ogni tipo di riunione o evento sociale e di ogni altra attività convegnistica o congressuale, salva la possibilità di svolgimento a distanza;
- m) limitazione o sospensione di eventi e competizioni sportive di ogni ordine e disciplina in luoghi pubblici o privati, ivi compresa la possibilità di disporre la chiusura temporanea di palestre, centri termali, sportivi, piscine, centri natatori e impianti sportivi, anche se privati, nonché di disciplinare le modalità di svolgimento degli allenamenti sportivi all'interno degli stessi luoghi;
- n) limitazione o sospensione delle attività ludiche, ricreative, sportive e motorie svolte all'aperto o in luoghi aperti al pubblico;
- o) possibilità di disporre o di affidare alle competenti autorità statali e regionali la limitazione, la riduzione, la sospensione o la soppressione di servizi di trasporto di persone e di merci, automobilistico, ferroviario, aereo, marittimo, nelle acque interne, anche non di linea, nonché di trasporto pubblico locale;
- p) sospensione dei servizi educativi per l'infanzia di cui all'art. 2, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, e delle attività didattiche delle scuole di ogni ordine e grado, nonché delle istituzioni di formazione superiore; comprese le università e le istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica, di corsi professionali, *master*, corsi per le professioni sanitarie e università per anziani, nonché i corsi professionali e le attività formative svolte da altri enti pubblici, anche territoriali e locali e da soggetti privati, o di altri analoghi corsi, attività formative o prove di esame, ferma la possibilità dei loro svolgimento di attività in modalità a distanza;
- q) sospensione dei viaggi d'istruzione, delle iniziative di scambio o gemellaggio, delle visite guidate e delle uscite didattiche comunque denominate, programmate dalle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado sia sul territorio nazionale sia all'estero;
- r) limitazione o sospensione dei servizi di apertura al pubblico o chiusura dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura di cui all'art. 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dell'efficacia delle disposizioni regolamentari sull'accesso libero o gratuito a tali istituti e luoghi;
- s) limitazione della presenza fisica dei dipendenti negli uffici delle amministrazioni pubbliche, fatte comunque salve le attività indifferibili e l'erogazione dei servizi essenziali prioritariamente mediante il ricorso a modalità di lavoro agile;
- t) limitazione o sospensione delle procedure concorsuali e selettive finalizzate all'assunzione di personale presso datori di lavoro pubblici e privati, con possibilità di esclusione dei casi in cui la valutazione dei candidati è effettuata esclusivamente su basi curriculari ovvero con modalità a distanza, fatte salve l'adozione degli atti di avvio di dette procedure entro i termini fissati dalla legge, la conclusione delle procedure per le quali risulti già ultimata la valutazione dei candidati e la possibilità di svolgimento dei procedimenti per il conferimento di specifici incarichi;
- u) limitazione o sospensione delle attività commerciali di vendita al dettaglio, a eccezione di quelle necessarie per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità da espletare con modalità idonee ad evitare assembramenti di persone, con obbligo a carico del gestore di predisporre le condizioni per garantire il rispetto di una distanza di sicura interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio;
- v) limitazione o sospensione delle attività di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti, nonché di consumo sul posto di alimenti e bevande, compresi bar e ristoranti;
- z) limitazione o sospensione di alte attività d'impresa o professionali, anche ove comportanti l'esercizio di pubbliche funzioni, nonché di lavoro autonomo, con possibilità di esclusione dei servizi di pubblica necessità previa assunzione di protocolli di sicurezza anti-contagio e, laddove non sia possibile rispettare la distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio come principale misura di contenimento, con adozione di adeguati strumenti di protezione individuale;
- aa) limitazione allo svolgimento di fiere e mercati, a eccezione di quelli necessari per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità;
- bb) specifici divieti o limitazioni per gli accompagnatori dei pazienti nelle sale di attesa dei dipartimenti emergenze e accettazione e dei pronto soccorso (DEA/PS);



cc) limitazione dell'accesso di parenti e visitatori a strutture di ospitalità e lungo degenza, residenze sanitarie assistite (RSA), *hospice*, strutture riabilitative e strutture residenziali per anziani, autosufficienti e non, nonché agli istituti penitenziari ed istituti penitenziari per minorenni;

dd) obblighi di comunicazione al servizio sanitario nazionale nei confronti di coloro che sono transitati e hanno sostato in zone a rischio epidemiologico come identificate dall'Organizzazione mondiale della sanità o dal Ministro della salute;

ee) adozione di misure di informazione e di prevenzione rispetto al rischio epidemiologico;

ff) predisposizione di modalità di lavoro agile, anche in deroga alla disciplina vigente;

gg) previsione che le attività consentite si svolgano previa assunzione da parte del titolare o del gestore di misure idonee a evitare assembramenti di persone, con obbligo di predisporre le condizioni per garantire il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio; per i servizi di pubblica necessità, laddove non sia possibile rispettare tale distanza interpersonale, previsione di protocolli di sicurezza anti-contagio, con adozione di strumenti di protezione individuale;

hh) eventuale previsione di esclusioni dalle limitazioni alle attività economiche di cui al presente comma, con verifica caso per caso affidata a autorità pubbliche specificamente individuate.

3. Eccepisce inoltre il mancato rispetto dell'art. 16 della Costituzione in quanto le limitazioni previste dallo stesso, pur riguardando motivi di sanità o di sicurezza, non possono consentire il divieto di libera circolazione e soggiorno in tutto il territorio nazionale, ma solamente in luoghi particolari in cui vi è rischio per la sanità pubblica.

4. Deve inoltre ravvisarsi nella fattispecie in esame la violazione dell'art. 2 della Costituzione essendo violato il diritto alla libertà dell'uomo sia come singolo che nelle formazioni sociali ove svolge la sua personalità.

5. Deve ravvisarsi la violazione dell'art. 4 della Costituzione in quanto le norme adottate violano il diritto al lavoro impedendo di fatto al soggetto di espletare la propria attività lavorativa costringendolo nelle proprie abitazioni.

Tutte queste questioni appaiono rilevanti ai fini della decisione del presente Giudizio o non manifestamente infondate; appare quindi che per le disposizioni normative sopra indicate vi sia dubbio di legittimità costituzionale in quanto violate le disposizioni della Costituzione sopra indicate; articoli 2, 4, 13, 16, 77 e 78.

P.Q.M.

Dispone in via incidentale la sospensione del presente processo e chiede che la Corte costituzionale voglia decidere circa la conformità alla Carta costituzionale delle norme di legge sopra indicate; in particolare voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale della delibera del 31 gennaio 2020 adottata dal Consiglio dei Ministri nella parte in cui viene dichiarato lo stato di emergenza per rischio sanitario nonché l'illegittimità costituzionale del decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020 nella parte in cui al comma 2, dell'art. 1, prevede la limitazione della circolazione delle persone ed alla possibilità di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora se non per spostamenti individuali limitati del tempo e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità od urgenza, motivi di salute o da altre specifiche ragioni oltre a tutte le restanti parti di tale comma che comunque limitino anche indirettamente la libertà personale degli individui...

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

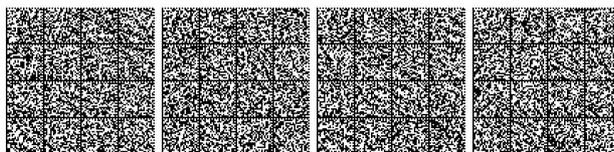
Ordina che a cura della cancelleria l'ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento con trasmissione dell'ordinanza alla Corte insieme agli atti e con la prova delle notifiche di cui sopra.

L'ordinanza dovrà essere rimessa alla Corte con gli atti di causa dopo che la cancelleria abbia notificato e comunicato l'ordinanza a tutti i soggetti di cui all'art. 23, della legge n. 87/53 sopra indicati.

Ordina che una volta effettuate le notificazioni e le comunicazioni di cui sopra la cancelleria trasmetta l'ordinanza ed il fascicolo processuale alla cancelleria della Corte costituzionale con la prova delle avvenute notifiche e comunicazioni.

Fano 24 maggio 2021

Il Giudice onorario di pace: TAJARIOL



N. 158

Ordinanza del 21 giugno 2021 del Giudice di pace di Fano nel procedimento civile promosso da E. S. contro U.T.G. Prefettura di Pesaro Urbino

Sanzioni amministrative - Dichiarazione dello stato di emergenza per rischio sanitario adottata con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 - Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 disposte con decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020 - Prevista limitazione della circolazione delle persone e della possibilità di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora se non per spostamenti individuali limitati nel tempo e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni - Previste ulteriori limitazioni, anche indirette, della libertà personale degli individui.

- Delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 (Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili); decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), art. 1, comma 2.

IL GIUDICE ONORARIO DI PACE DI FANO

ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione *ex art. 1* legge costituzionale n. 1 del 9 febbraio 1948 nella causa civile n. 253/2021 R.G.A.C. promossa da:

E.S., residente a ..., rappresentato e difeso dall'avv. Emiliano Nicolini del Foro di Pesaro, in virtù di procura speciale conferita in calce al ricorso introduttivo;

ricorrente contro: UTG Prefettura/PU - in persona del Prefetto *pro tempore*;

convenuto oggetto: opposizione *ex art. 6-7* decreto-legge n. 150/2011.

MOTIVI DI FATTO E DI DIRITTO

Il ricorrente propone opposizione avverso ordinanza ingiunzione fascicolo n. ... (n. prog. COVID) redatta dalla Prefettura di Pesaro Urbino e notificata in data ... a mani proprie del ricorrente, con cui si intimava il pagamento della somma complessiva di euro 421,65=, compresa di spese di notifica, ritenuta la fondatezza del verbale n. ... redatto dalla Prefettura di Pesaro Urbino il ... con cui si contestava la violazione dell'art. 1 decreto-legge 6 febbraio 2020, n. 6 convertito in legge n. 13/2020 in quanto si spostava nel territorio in mancanza di comprovate esigenze lavorative, di motivi di salute o di situazione di necessità (art. 1, decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2020 e 9 marzo 2020).

Si legge nel verbale di contestazione che originariamente il fatto era punito *ex art. 650* codice penale ma che poi l'illecito veniva depenalizzato ed applicata una sanzione amministrativa pecuniaria e quindi si contestava all'E. la violazione delle disposizioni volte a contenere la diffusione del contagio del virus COVID-19.

In fatto all'E. si contestava che il ... presso la stazione ferroviaria di F. costui aveva violato l'art. 1, decreto-legge n. 6 del 6 febbraio 2020 nonché dei decreti attuativi e successive modificazioni ed integrazioni, in quanto si spostava nel territorio con utilizzo di veicolo in mancanza comprovate esigenze lavorative, di motivi di salute o di situazioni di necessità (art. 1 decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2020 e 9 marzo 2020).

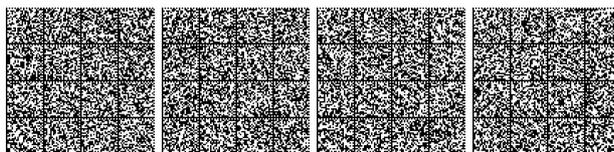
Resisteva l'amministrazione convenuta depositando gli atti relativi all'accertamento eseguito, eccependo in via preliminare che il ricorrente aveva proposto opposizione via PEC in data 23 marzo 2021 chiedendo perciò la dichiarazione di inammissibilità dell'opposizione poiché proposta oltre il termine perentorio di giorni trenta dalla notifica.

Dagli atti di causa emerge che il ricorrente trasmetteva il ricorso e gli allegati via PEC in data 22 marzo 2021 e non il 23 marzo 2021 così come erroneamente indicato da questa cancelleria nel timbro di deposito.

L'opposizione è stata proposta tempestivamente in quanto l'ordinanza ingiunzione veniva notificata il 20 febbraio 2021 mentre il ricorso veniva proposto attraverso PEC in data 22 marzo 2021 e cioè entro i trenta giorni di legge.

Deve quindi respingersi la domanda di inammissibilità del ricorso.

Eccepeva inoltre l'illegittimità della dichiarazione dello stato di emergenza per violazione degli articoli 95 e 78 e degli articoli 97 e 98 della Costituzione che non prevedono il potere del Consiglio dei ministri di dichiarare lo stato di emergenza per motivi sanitari.



Faceva riferimento ad una pronuncia del giudice di pace di Frosinone n. 516 del 29 luglio 2020 che produceva ed a cui integralmente si riportava.

Ciò comportava l'illegittimità di tutti gli atti amministrativi conseguenti come il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2020 e 9 marzo 2020.

Precisava che la Costituzione prevedeva come unico motivo per la dichiarazione dello stato di emergenza la sussistenza dello stato di guerra regolato dagli articoli 78 e 87 della Costituzione.

Precisava che l'art. 7, comma 1, lettera c) del decreto legislativo n. 1/18 non menzionava il rischio sanitario e quindi non potevano essere applicati gli eventi emergenziali di protezione civile.

Eccepiva quindi l'illegittimità della delibera del C.d.M. del 31 gennaio 2020 in assenza dei relativi poteri in capo al C.d.M. medesimo

Eccepiva inoltre l'illegittimità del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui sopra emesso in violazione dell'art. 13 della Costituzione giacché prevedeva un obbligo di permanenza domiciliare che poteva irrogarsi se non per atto motivato da Autorità giudiziarie e nei soli casi e modi previsti dalla legge.

Osservava che anche il Tribunale penale di Reggio Emilia sez. II con sentenza n. 54 del 27 gennaio 2021 aveva ugualmente disapplicato tale decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per violazione dell'art. 13 della Costituzione.

Nel merito eccepiva l'opponente che sussistevano i motivi di necessità per lo spostamento dovendo recarsi ad acquistare generi alimentari di prima necessità, sito nei pressi della stazione ferroviaria in cui era stato fermato.

Osserva questo giudice che le eccezioni svolte dalla ricorrente nell'ambito dell'opposizione all'ordinanza di che trattasi meritino il vaglio della Corte costituzionale poiché tali eccezioni attengono a questioni relative al dubbio di legittimità costituzionale di disposizioni normative.

1. La prima inerisce alla delibera dello stato di emergenza del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 in quanto alcuna norma primaria o avente efficacia di legge ordinaria attribuisce al Consiglio dei ministri il potere di dichiarare lo stato di emergenza per rischio sanitario.

L'art. 7, comma 1, lettera c) decreto legislativo n. 1/2018 è compreso nel codice della protezione civile e riguarda i casi in cui la protezione civile è titolata ad intervenire in casi di calamità od urgenza e non è quindi comparabile con la dichiarazione dello stato di emergenza previsto dalla Carta costituzionale .

La Costituzione italiana non prevede disposizioni in merito all'emergenza sanitaria: pertanto lo stato di emergenza sanitaria è stato deliberato in forza della legge n. 225/1992 sulla protezione civile dal solo Presidente del Consiglio dei ministri, senza il coinvolgimento nella decisione del Parlamento nonostante siano state derogate libertà fondamentali, coperte da riserva di legge.

L'art. 78 della Costituzione prevede lo stato di guerra: sancisce che il Parlamento decide lo stato di guerra conferendo al Governo i poteri necessari, cioè strettamente proporzionati all'evento da fronteggiare.

Si sarebbe potuto utilizzare questo modello uniformando lo stato di guerra a quello di emergenza sanitaria: di tal guisa il Governo non sarebbe stato libero di emanare atti di fonte secondaria, i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, legittimati da fonti primarie, i decreti - legge *ex art. 77* della Costituzione, sono stati conferiti in tal modo poteri di amplissima discrezionalità al solo Presidente del Consiglio.

Per quanto riguarda le limitazioni ai diritti fondamentali, si osserva come solo la legge può derogare a diritti costituzionalmente garantiti, affinché la decisione restrittiva sia presa dai rappresentanti dei cittadini.

Nel caso quindi di illegittimità della dichiarazione dello stato di emergenza per motivi di ordine sanitario debbono ritenersi illegittimi tutti i provvedimenti successivi adottati dal Governo che debbono essere dichiarati privi di efficacia *ex tunc*.

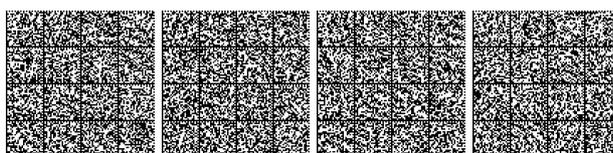
2. Eccepisce poi l'illegittimità del cosiddetto *lockdown* e cioè della imposizione di un obbligo di permanenza domiciliare che costituisce a tutti gli effetti una restrizione della libertà personale vietata dalla Costituzione; si assume violato quindi l'art. 3 della Carta Costituzione che prevede infatti come la libertà personale sia inviolabile e quindi non può ammettersi alcuna restrizione personale se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria.

Il decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020 all'art. 1, comma 2 prevede infatti la:

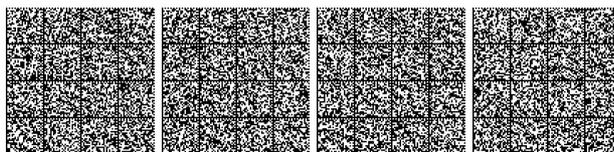
a) limitazione della circolazione delle persone, anche prevedendo limitazioni alla possibilità di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora se non per spostamenti individuali limitati nel tempo e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni;

b) chiusura al pubblico di strade urbane, parchi, aree gioco, ville e giardini pubblici o altri spazi pubblici;

c) limitazioni o divieto di allontanamento e di ingresso in territori comunali, provinciali o regionali, nonché rispetto al territorio nazionale;



- d) applicazione della misura della quarantena precauzionale ai soggetti che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva o che rientrano da aree, ubicate al di fuori del territorio italiano;
- e) divieto assoluto di spostarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena perché risultate positive al virus;
- f) limitazione o divieto delle riunioni o degli assembramenti in luoghi pubblici o aperti al pubblico;
- g) limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni altra forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo, ricreativo e religioso;
- h) sospensione delle cerimonie civili e religiose, limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto;
- i) chiusura di cinema, teatri, sale da concerto sale da ballo, discoteche, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, centri culturali, centri sociali e centri ricreativi o altri analoghi luoghi di aggregazione;
- l) sospensione dei congressi, di ogni tipo di riunione o evento sociale e di ogni altra attività convegnistica o congressuale, salva la possibilità di svolgimento a distanza;
- m) limitazione o sospensione di eventi e competizioni sportive di ogni ordine e disciplina in luoghi pubblici o privati, ivi compresa la possibilità di disporre la chiusura temporanea di palestre, centri termali, sportivi, piscine, centri natatori e impianti sportivi, anche se privati, nonché di disciplinare le modalità di svolgimento degli allenamenti sportivi all'interno degli stessi luoghi;
- n) limitazione o sospensione delle attività ludiche, ricreative, sportive e motorie svolte all'aperto o in luoghi aperti al pubblico;
- o) possibilità di disporre o di affidare alle competenti autorità statali e regionali la limitazione, la riduzione, la sospensione o la soppressione di servizi di trasporto di persone e di merci, automobilistico, ferroviario, aereo, marittimo, nelle acque interne, anche non di linea, nonché di trasporto pubblico locale;
- p) sospensione dei servizi educativi per l'infanzia di cui all'art. 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65; e delle attività didattiche delle scuole di ogni ordine e grado, nonché delle istituzioni di formazione superiore, comprese le università e le istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica, di corsi professionali, *master*, corsi per le professioni sanitarie e università per anziani, nonché i corsi professionali e le attività formative svolte da altri enti pubblici, anche territoriali e locali e da soggetti privati, o di altri analoghi corsi, attività formative o prove di esame, ferma la possibilità del loro svolgimento di attività in modalità a distanza;
- q) sospensione dei viaggi d'istruzione, delle iniziative di scambio o gemellaggio, delle visite guidate e delle uscite didattiche comunque denominate, programmate dalle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado sia sul territorio nazionale sia all'estero;
- r) limitazione o sospensione dei servizi di apertura al pubblico o chiusura dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura di cui all'art. 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dell'efficacia delle disposizioni regolamentari sull'accesso libero o gratuito a tali istituti e luoghi;
- s) limitazione della presenza fisica dei dipendenti negli uffici delle amministrazioni pubbliche, fatte comunque salve le attività indifferibili e l'erogazione dei servizi essenziali prioritariamente mediante il ricorso a modalità di lavoro agile;
- t) limitazione o sospensione delle procedure concorsuali e selettive finalizzate all'assunzione di personale presso datori di lavoro pubblici e privati, con possibilità di esclusione dei casi in cui la valutazione dei candidati è effettuata esclusivamente su basi curricolari ovvero con modalità a distanza, fatte salve l'adozione degli atti di avvio di dette procedure entro i termini fissati dalla legge, la conclusione delle procedure per le quali risulti già ultimata la valutazione dei candidati e la possibilità di svolgimento dei procedimenti per il conferimento di specifici incarichi;
- u) limitazione o sospensione delle attività commerciali di vendita al dettaglio, a eccezione di quelle necessarie per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità da espletare cori modalità idonee ad evitare assembramenti di persone, con obbligo a carico del gestore di predisporre le condizioni per garantire il rispetto di una distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio;
- v) limitazione o sospensione delle attività di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti, nonché di consumo sul posto di alimenti e bevande, compresi bar e ristoranti;
- z) limitazione o sospensione di altre attività d'impresa o professionali, anche ove comportanti l'esercizio di pubbliche funzioni, nonché di lavoro autonomo, con possibilità di esclusione dei servizi di pubblica necessità previa assunzione di protocolli di sicurezza anti-contagio e, laddove non sia possibile rispettare la distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio, di contagio come principale misura di contenimento, con adozione di adeguati strumenti di protezione individuale;
- aa) limitazione allo svolgimento di fiere e mercati, a eccezione di quelli necessari per assicurare la reperibilità dei generi agricoli, alimentari e di prima necessità;



bb) specifici divieti o limitazioni per gli accompagnatori dei pazienti nelle sale di attesa dei dipartimenti emergenze e accettazione e dei pronto soccorso (DEA/PS);

cc) limitazione dell'accesso di parenti e visitatori a strutture di ospitalità e lungo degenza, residenze sanitarie assistite (RSA), *hospice*, strutture riabilitative e strutture residenziali per anziani, autosufficienti e non, nonché agli istituti penitenziari ed istituti penitenziari per minorenni;

dd) obblighi di comunicazione al servizio sanitario nazionale nei confronti di coloro che sono transitati e hanno sostato in zone a rischio epidemiologico come identificate dall'Organizzazione mondiale della sanità o dal Ministro della salute;

ee) adozione di misure di informazione e di prevenzione rispetto al rischio epidemiologico;

ff) predisposizione di modalità di lavoro agile, anche in deroga alla disciplina vigente;

gg) previsione che le attività consentite si svolgano previa assunzione da parte del titolare o del gestore di misure idonee a evitare assembramenti di persone, con obbligo di predisporre le condizioni per garantire il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio; per i servizi di pubblica necessità, laddove non sia possibile rispettare tale distanza interpersonale, previsione di protocolli di sicurezza anti-contagio, con adozione di strumenti di protezione individuale;

hh) eventuale previsione di esclusioni dalle limitazioni alle attività economiche di cui al presente comma, con verifica caso per caso affidata a autorità pubbliche specificamente individuate.

Tutte queste questioni appaiono rilevanti ai fini della decisione del presente giudizio e non manifestamente infondate; appare quindi che per le disposizioni normative sopra indicate vi sia dubbio di legittimità costituzionale in quanto violate le disposizioni della Costituzione sopra indicate; articoli 13, 77 e 78.

P.T.M.

Dispone in via incidentale la sospensione del presente processo e chiede che la Corte costituzionale voglia decidere circa la conformità alla Carta costituzionale delle norme di legge sopra indicate; in particolare voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale della delibera del 31 gennaio 2020 adottata dal Consiglio dei ministri nella parte in cui viene dichiarato lo stato di emergenza per rischio sanitario nonché l'illegittimità costituzionale del decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020 nella parte in cui al comma 2 dell'art. 1 prevede la limitazione della circolazione delle persone ed alla possibilità di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora se non per spostamenti individuali limitati del tempo e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità od urgenza, motivi di salute o da altre specifiche ragioni oltre a tutte le restanti parti di tale comma che comunque limitino anche indirettamente la libertà personale degli individui...

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che a cura della cancelleria l'ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento con trasmissione dell'ordinanza alla Corte insieme agli atti e con la prova delle notifiche di cui sopra.

L'ordinanza dovrà essere rimessa alla Corte con gli atti di causa dopo che la cancelleria abbia notificato e comunicato l'ordinanza a tutti i soggetti di cui all'art. 23 della legge n. 87/53 sopra indicati.

Ordina che una volta effettuate le notificazioni e le comunicazioni di cui sopra la cancelleria trasmetta l'ordinanza ed il fascicolo processuale alla cancelleria della Corte costituzionale con la prova delle avvenute notifiche e comunicazioni.

Fano, 21 giugno 2021

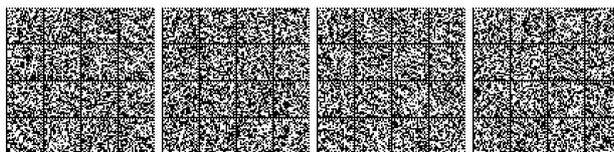
Il Giudice onorario di pace: TAJARIOL

21C00223

LAURA ALESSANDRELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2021-GUR-042) Roma, 2021 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 5,00

