

22. La rilevanza della questione, sempre in relazione al menzionato art. 23 della legge n. 87/1953, ai fini della decisione della presente controversia, è *in re ipsa*, atteso che l'eventuale declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'imposta di cui alle menzionate disposizioni normative comporterebbe il riconoscimento della fondatezza della domanda di rimborso di quanto versato dall'ente ricorrente e dunque l'accoglimento del ricorso per cassazione avverso la sentenza della CTR della Toscana che ha, invece, disatteso le relative questioni come proposte nel giudizio di merito.

23. Infine, stante la lettera della norma con la quale si stabilisce, in modo del tutto chiaro (e non poliseno nel suo contenuto precettivo), l'obbligo del versamento dell'importo sopraindicato alle condizioni dalla stessa norma previste (e ricorrenti nella specie), va risolta con esito negativo la pure necessaria verifica di praticabilità di una esegesi costituzionalmente orientata della normativa denunciata (non potendo invero residuare alcuna diversa interpretazione che non sia quella relativa alla affermazione o alla negazione in radice del suddetto obbligo del versamento, secondo i citati dubbi di costituzionalità).

24. Deve di conseguenza disporsi, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87/1953, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio in corso, in uno alle comunicazioni di rito, come da dispositivo.

*P.Q.M.*

*La Corte, visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge n. 87/1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 2, commi 3-bis e 3-ter, del decreto-legge n. 18/2016, quale convertito, con modificazioni, dalla legge n. 49/2016, nei termini di cui in motivazione, per contrasto con gli articoli 3, 41, 45, 47 e 53 della Costituzione.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.*

*Dispone, inoltre, che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, al Presidente del Consiglio dei ministri, alle parti e alla Procura generale della Corte di Cassazione, e comunicata al Presidente della Camera dei Deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 5 novembre 2019.

*Il Presidente: SORRENTINO*

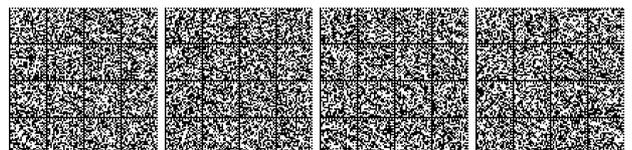
20C00301

N. 184

*Ordinanza del 28 maggio 2020 del Giudice di pace di Lanciano nel procedimento civile promosso da Cognati Anna e **De Michele Vincenzo** contro ANAS spa e Provincia di Chieti*

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

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

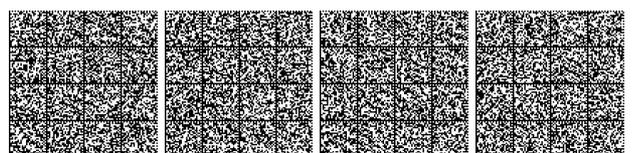


**Ordinamento giudiziario - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Prestazioni INAIL nei casi accertati di infezioni da coronavirus in occasione di lavoro - Misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli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

- Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, artt. 42, comma 2, 83 e 87; decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35, artt. 1 e 4; decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28 (Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta COVID-19), art. 3; decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), artt. [14, comma 4 e] 263.

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

- Legge [*recte*: Decreto legislativo] 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), artt. da 1 a 33; legge 28 aprile 2016, n. 57 (Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace), art. 5; legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace), art. 11, comma 4-*ter*; decreto-legge 17 marzo 2020, n. n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, artt. 42, comma 2, 83 e 119; decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*), *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 20; decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28 (Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta COVID-19), art. 3; decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), art. 14, comma 4.



## UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE DI LANCIANO

Il giudice di pace di Lanciano, dott. Andrea Di Marco

L'ordinanza pronunciata nel giudizio iscritto al n. 803/2019 proposto con atto di citazione da:

Sig.ra Cognati Anna, rappresentata e difesa dall'avv. Simone Liberatore e domiciliata nel suo studio in Frisa (CH) alla Piazza Principe di Piemonte, n. 1 e presso l'indirizzo pec [simone.liberatore@pec.giuffrè.it](mailto:simone.liberatore@pec.giuffrè.it) — attrice nei confronti di;

ANAS s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Marco Ciammaichella e domiciliata presso lo studio dell'avv. Giovanni Di Monte in Lanciano (CH) alla via S. Spirito, n. 11/D e con pec [studiodilegaleassociatociammaichella@pec.it](mailto:studiodilegaleassociatociammaichella@pec.it) — convenuta nonché nei confronti di;

Provincia di Chieti, in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Marco Di Paolo ed elettivamente domiciliata in viale Amendola, n. 42, pec [avvmarcodipaolo@pec.ordineavvocatichieti.it](mailto:avvmarcodipaolo@pec.ordineavvocatichieti.it) — terzo chiamato in causa;

**Avv. Vincenzo De Michele, in proprio, rappresentato e difeso da sé stesso e dall'avv. Gabriella Guida e domiciliato nel suo studio in Foggia alla via Ricciardi, n.42 presso gli indirizzi pec [demichele.vincenzo@avvocatifoggiale-galmail.it](mailto:demichele.vincenzo@avvocatifoggiale-galmail.it) [guida.gabriella@avvocatifoggia.legalmail.it](mailto:guida.gabriella@avvocatifoggia.legalmail.it) e l'indirizzo fax 0881/714258 — intervenuto *ad adiuvandum*;**

Sospeso con ordinanza di questo giudice depositata il 18 maggio 2020 di rimessione alla Corte di giustizia dell'Unione europea di questione pregiudiziale, ai sensi dell'art. 267 del Trattato per il funzionamento dell'Unione europea.

*Fatti di causa e eventi eccezionali che hanno rilevanza ai fini della decisione del giudizio principale*

1. Con atto di citazione del 12 giugno 2019 l'attrice Cognati Anna conveniva in giudizio davanti al giudice di pace di Lanciano Anas s.p.a., per sentirla condannare al risarcimento dei danni asseritamente subiti a seguito di un sinistro stradale verificatosi in data 31 ottobre 2018; mentre il sig. Maramieri Camillo percorreva, alla guida dell'autovettura Lancia Ypsilon targata EK735VH, di proprietà dell'attrice, la S.S. 84, incidente causato, secondo l'assunto attoreo, da una buca presente in loco.

2. Costituitasi in giudizio con comparsa del 3 settembre 2019, Anas s.p.a., rilevava l'infondatezza nel merito della domanda attorea ed eccepiva il proprio difetto di legittimazione passiva, sostenendo che la responsabilità in ordine alla causazione del sinistro stradale *de quo* fosse da ascrivere in capo alla Provincia di Chieti, in ragione della clausola contenuta nel verbale di consegna ad Anas s.p.a. del tratto stradale in questione, e, pertanto, chiamava in causa l'ente Provincia di Chieti.

3. L'ente Provincia di Chieti chiamato in causa si costituiva con comparsa di risposta del 9 gennaio 2020, impugnando e contestando le avverse domande, delle quali chiedeva il rigetto integrale perché inammissibili e comunque infondate in fatto e in diritto.

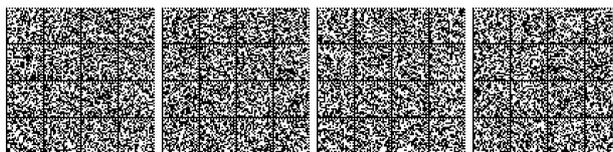
4. La controversia veniva iscritta al n. 803/2019 R.G. ed assegnata allo scrivente giudice di pace, che, presso l'ufficio del giudice di pace di Lanciano, si occupa con ruoli autonomi sia delle cause civili sia delle cause penali che, in base ai criteri organizzativi oggettivi, gli vengono assegnate presso l'ufficio. Questo giudice aveva ammesso i mezzi istruttori richiesti dalle parti e aveva fissato per l'espletamento della prova testimoniale ammessa, l'udienza del 4 maggio 2020.

5. Questo giudice svolge l'attività di giudice di pace di Lanciano ininterrottamente dall'aprile 2003, dopo aver superato una procedura selettiva per soli titoli professionali gestita dal Consiglio superiore della magistratura, avendo superato tutte le verifiche di professionalità quadriennali dell'attività giurisdizionale svolta da parte dello stesso Consiglio nazionale della magistratura, su parere favorevole del Consiglio giudiziario.

6. Svolge due udienze alla settimana che, considerato che in base all'organizzazione giudiziaria dell'ufficio gli sono assegnate due udienze di penale al mese, possono essere due udienze civili o una udienza civile e una penale. In un anno giudiziario questo giudice svolge sui propri ruoli autonomi del settore civile e del settore penale circa trentacinque udienze, che corrispondono alla media di udienze della magistratura professionale di primo grado nel settore civile.

7. Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera a), del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, il giudice di pace è pienamente inserito nell'ordinamento giudiziario come giudice «ordinario» per amministrare gli affari civili e penali in primo grado nell'ambito della competenza prevista dal legislatore.

8. Questo giudice fino al maggio 2016 è stato anche Coordinatore dei giudici di pace di Lanciano, fino a quando le funzioni di coordinatore degli uffici dei giudici di pace, con conseguente perdita dell'autonomia rispetto al tribunale di Lanciano (giudice di appello per tutte le decisioni adottate dai giudici di pace di Lanciano), sono state sottratte all'ufficio del giudice di pace e assegnate dall'art. 5 della legge delega n. 57/2016 al presidente del tribunale di Lanciano, che le esercita attraverso un giudice professionale coordinatore.



9. Questo giudice esercita anche la professione di avvocato al di fuori del circondario del tribunale di Lanciano, per ragioni di incompatibilità previste per legge rispetto all'attività giurisdizionale espletata, ed è iscritto presso il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Chieti dal novembre 1994 e, per la parte previdenziale, alla Cassa forense.

10. Questo giudice dal 1995 al 2000 ha anche svolto funzioni di vice procuratore onorario presso il tribunale di Chieti.

11. Pertanto, i suoi redditi, con cui garantisce a sé stesso e alla propria famiglia un tenore di vita dignitoso, derivano in parte dall'attività professionale di avvocato e in parte dalle indennità corrisposte dal Ministero della giustizia per le prestazioni rese, con le modalità a cottimo.

12. Infatti, le indennità previste per i giudici pace dall'art. 11 della legge n. 374/1991, rimaste invariate dall'entrata in vigore della legge che ha istituito la figura del giudice di pace come giudice ordinario della Repubblica italiana, sono pari, al lordo delle ritenute fiscali: *a)* per ogni udienza ad euro 36,15; *b)* per ogni sentenza e per ogni verbale di conciliazione ad euro 56,10; *c)* per ogni altro provvedimento giudiziale diverso dalla sentenza e verbale di conciliazione ad euro 10,33; per attività di formazione e studio ad euro 8,60 al giorno per ogni giorno di servizio, che non vengono erogate nel periodo estivo ad agosto e in caso di malattia o di sospensione dell'attività giurisdizionale.

13. Con l'ordinanza di rinvio pregiudiziale del 18 ottobre 2018 nella causa C-658/18 UX (*Status des juges de paix italiens*) il giudice di pace di Bologna ha proposto alla Corte di giustizia dell'Unione europea cinque quesiti sullo stato giuridico della magistratura onoraria e, in particolare, della magistratura di pace per quanto riguarda il diritto alle ferie retribuite, ritenendo che, in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza O'Brien del 1° marzo 2012, causa C-393/10, EU:C:2012:110), le condizioni di lavoro dovessero essere equiparate a quelle della magistratura professionale.

14. Nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale il giudice di pace di Bologna ha censurato la Commissione europea per non aver attivato né la procedura di infrazione conseguente l'esito negativo per lo Stato italiano del caso EU Pilot 7779/15/EMPL, con la comunicazione DG EMPL/B2/DA-MAT/sk (2016) del giugno 2016 della Commissione sull'incompatibilità con il diritto dell'Unione della normativa interna che disciplinava (e disciplina) lo stato giuridico della magistratura onoraria, né la procedura di infrazione nei confronti della Repubblica federale di Germania per l'eccesso di *surplus* della bilancia commerciale, che ha causato gravissimi danni alle economie di molti altri Stati europei, tra cui l'Italia.

15. Il giudice di pace di Bologna ha, infatti, evidenziato che la Commissione europea nella comunicazione del 21 dicembre 2016 C(2016) 8600 final dal titolo «Diritto dell'Unione: risultati migliori attraverso una migliore occupazione», a pag. 8 ha definite le priorità delle proprie azioni di esecuzione e, invocando la sua discrezionalità e la giurisprudenza della Corte di giustizia, ha escluso qualsiasi responsabilità e possibilità di configurare un'ipotesi di violazione qualificata idonea a fondare un'azione di responsabilità extracontrattuale nei confronti dell'istituzione Unione europea; nel caso in cui si rifiuti di avviare una procedura di infrazione o di deferire alla Corte di giustizia con il ricorso per inadempimento l'accertata violazione del diritto dell'Unione da parte di uno Stato.

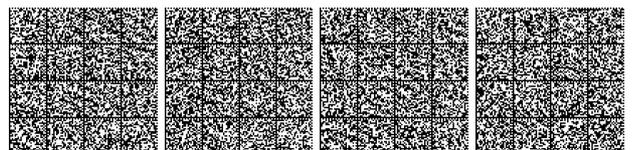
16. La presa di posizione del giudice di pace di Bologna nei confronti della Commissione dell'Unione europea, con gli ultimi due quesiti pregiudiziali finalizzati ad attribuire all'istituzione europea la responsabilità extracontrattuale per i danni subiti in favore del giudice di pace ricorrente da richiedere al giudice nazionale e non al tribunale dell'Unione, ha sortito un effetto positivo sulla problematica della mancata equiparazione economica, previdenziale e normativa della magistratura onoraria con la magistratura professionale.

17. Infatti, nell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) del Ministero della giustizia, allegata allo schema di disegno di legge governativo n. 1438, contenente «Modifiche alla disciplina sulla riforma organica della magistratura onoraria», trasmesso alla Presidenza del Senato della Repubblica in data 29 luglio 2019, alle pagine 4-7 (pagine 27-30 degli atti parlamentari), attualmente in corso di discussione alla Commissione giustizia del Senato, viene precisato:

*a)* che la Corte di giustizia dell'Unione europea è «sensibile al riconoscimento/ampiamento di diritti e tutele nei confronti dei cittadini degli Stati membri»;

*b)* che l'Unione europea (cioè la Commissione), tra le istanze riformatrici del sistema giudiziario avanzate al Governo italiano per quanto riguarda il ruolo e lo *status* della magistratura onoraria, «aveva prospettato come possibili soluzioni o la stabilizzazione dei giudici onorari in servizio, soluzione non costituzionalmente praticabile, oppure la previsione, per essi, di un impegno delimitato compatibile con l'esercizio di altre professioni»;

*c)* che la Commissione davanti al Parlamento europeo in data 28 febbraio 2018 «ha ritenuto che le condizioni di lavoro dei magistrati onorari e dei giudici onorari in Italia non dovrebbero essere meno favorevoli rispetto a quelle dei magistrati di carriera e dei giudici di ruolo, in quanto questi ultimi possono essere considerati come “lavoratori a tempo indeterminata comparabili” di cui alla clausola 3, punto 2, dell'accordo quadro»;



d) che la pendenza della causa pregiudiziale UX (Statut des juges de paix italiens) determinava «il rischio di apertura di una procedura di infrazione a carico dell'Italia per effetto della pendenza del Pilot n. 7779/15/EMPL»;

e) che «la permanenza in servizio dei magistrati onorari presso i tribunali e le Procure è avvenuta grazie a continue proroghe annuali adottate al fine di evitare il collasso del sistema giudiziario» e che «la magistratura onoraria viene impiegata stabilmente nella gestione di ruoli autonomi al fine di evitare la paralisi della macchina della giustizia».

18. La Corte di giustizia con comunicazione del 25 ottobre 2019 ha fissato per il giorno 28 novembre 2019 l'udienza di trattazione orale della causa C-658/18 UX davanti al Collegio a cinque giudici della seconda sezione, con avvocato generale Kokott.

19. Con comunicazione dell'11 novembre 2019 il giudice di pace di Bologna ha rinunciato al quarto quesito e al quinto quesito sull'inadempimento della Commissione dell'Unione europea, evidenziando che la stessa Istituzione europea, sulla base della citata relazione AIR del Ministero della giustizia, aveva fatto «tutto quanto era “umanamente” e istituzionalmente possibile per risolvere la complessa e delicatissima questione dello *status* giuridico dei giudici di pace italiani».

20. All'udienza del 28 novembre 2019 nella causa C-658/18 UX la Commissione si è schierata apertamente a favore del riconoscimento dell'integrale equiparazione dei diritti della magistratura onoraria con quelli della magistratura professionale, minacciando l'apertura della procedura di infrazione all'esito del giudizio davanti alla Corte di giustizia.

21. L'Avvocato generale Kokott ha depositato il 23 gennaio 2020 le conclusioni scritte nella causa C-658/18 UX (EU:C:2020:33), che ha riconosciuto lo *status* di lavoratore secondo il diritto dell'Unione dei giudici di pace, equiparandoli soltanto sotto il profilo dei diritti (e del diritto alle ferie retribuite) a quelli della magistratura professionale.

22. È in atti di questo giudizio copia dell'istanza di riapertura della fase orale della causa pregiudiziale C-658/18, con cui i difensori della giudice di pace ricorrente hanno contestato le conclusioni dell'avvocato generale Kokott per quanto riguarda la mancata equiparazione economica dei giudici di pace con la magistratura professionale: sull'istanza la Corte dell'Unione europea non ha ancora deciso.

23. Nelle more della decisione della causa C-658/18 UX (Statut des juges de paix italiens), come è noto, è intervenuta la tragedia dell'epidemia da Covid-19, che ha comportato l'adozione da parte del Governo di provvedimenti non nativi e atti amministrativi generali con forza di legge, che questo giudice sospetta siano costituzionalmente illegittimi, perché hanno paralizzato la giustizia civile e penale dal 9 marzo 2020 fino al (come vedremo) 31 gennaio 2021, incidendo sull'ordinario sviluppo della presente causa.

24. Sta di fatto che, nell'ambito della sua competenza esclusiva in materia di rischi sanitari a livello nazionale, il 5 gennaio 2020 la Direzione generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute ha inviato a regioni e ministeri una comunicazione con oggetto «Polmonite da eziologia sconosciuta — Cina», riportando i sintomi clinici dei primi quarantaquattro casi di Wuhan: febbre, difficoltà respiratorie e lesioni invasive in entrambi i polmoni, riportando le seguenti raccomandazioni dell'O.M.S.: «L'O.M.S. raccomanda di evitare qualsiasi restrizione ai viaggi e al commercio con la Cina in base alle informazioni attualmente disponibili su questo evento.».

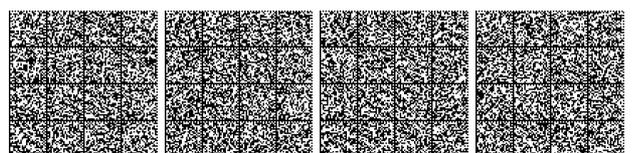
25. Il 20 gennaio 2020 è stata predisposto dal Ministero della salute un piano nazionale di emergenza sul contrasto al coronavirus, che è stato secretato ai cittadini italiani e alle Istituzioni dell'Unione europea fino alla rivelazione della sua esistenza nell'intervista del dott. Andrea Urbani, direttore generale della programmazione sanitaria del Ministero della salute, pubblicata il 21 aprile 2020 a pag. 11 del «Corriere della sera», a distanza di tre mesi dalla predisposizione del piano segreto nazionale antipandemico.

26. Il 22 gennaio 2020 la Direzione generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute con la circolare n. 1997, indirizzata a tutte le regioni e associazioni professionali sanitarie, ha rappresentato la situazione di rischio pandemico, compresa l'esistenza del piano nazionale di emergenza.

27. Nella circolare ministeriale sono stati forniti i criteri e modalità di segnalazione dei casi di infezione da nCoV, condivisi con l'Istituto superiore di sanità, che costituiscono la base logica e organizzativa di tutti i protocolli di gestione dell'emergenza Covid-19 anche al di fuori degli ambienti sanitari a cui le indicazioni vengono indirizzate.

28. Le linee guida tracciate dal Ministero della salute in data 22 gennaio 2020 stabilivano che dovesse essere sottoposto a tampone per Covid-19 «una persona che manifesta un decorso clinico insolito o inaspettato, soprattutto un deterioramento improvviso nonostante un trattamento adeguato».

29. Il controllo sanitario dei viaggiatori provenienti dalla Cina e diretti agli aeroporti di Fiumicino e Malpensa veniva rafforzato dal Ministro della salute con l'ordinanza del 25 gennaio 2020, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 21 del 27 gennaio 2020.



30. L'ECDC, il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie della Commissione dell'Unione europea, alla data del 26 gennaio 2020 ha confermato al Ministero della salute l'esistenza di un elevato potenziale pandemico dell'epidemia da *coronavirus*, precisando che vi era soltanto una moderata probabilità di rilevare casi importati nei paesi dell'Unione europea.

31. Il 29 gennaio 2020 venivano ricoverati in isolamento presso l'Ospedale «Spallanzani» di Roma due cinesi provenienti dalla città di Wuhan e sbarcati all'aeroporto di Milano Malpensa, confermati come affetti da Covid-19 il 30 gennaio 2020, che saranno dimessi per guarigione il 26 febbraio 2020.

32. Il Ministro della salute, seguendo le indicazioni del piano segreto nazionale di emergenza, con ordinanza del 30 gennaio 2020, preannunciata però il giorno prima dopo il ricovero allo «Spallanzani» dei due cinesi di Wuhan, ha disposto il blocco di tutti i voli internazionali da e per la Cina, in violazione dell'art. 43 del Regolamento sanitario internazionale (RSI), adottato dalla cinquantottesima Assemblea mondiale della sanità nel maggio 2005 ed entrato in vigore il 15 giugno 2007, richiamato nel sesto considerando della decisione n. 1182/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013, relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero.

33. Il 30 gennaio 2020 l'Organizzazione mondiale della sanità ha dichiarato lo stato di emergenza pubblica di rilevanza internazionale ai sensi dell'art. 12 del Regolamento sanitario internazionale (RSI), sulla base dell'ultimo *report* n. 10 dello stesso O.M.S., che evidenziava n. 7818 contagiati distribuiti su diciotto Stati, di cui n. 5 in Francia, n. 4 in Germania e n. 1 in Finlandia, con n. 170 morti in Cina. Il direttore generale dell'O.M.S. ha consigliato di non bloccare i voli internazionali con la Cina, sconfessando così l'operato del Ministro della salute.

34. Lo stesso 30 gennaio 2020 l'ambasciatore cinese in Italia ha risposto con irritazione al blocco dei voli internazionali con la Cina, sottolineando come neppure l'Organizzazione mondiale della sanità considerasse la sospensione una misura utile a contenere l'epidemia.

35. Il giorno dopo 31 gennaio 2020 il Consiglio dei ministri deliberava lo stato di emergenza di rilievo nazionale per sei mesi fino al 31 luglio 2020, ai sensi degli articoli 7, comma 1, lettera c), e 24, comma 1, del decreto legislativo 2018, avocando alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al suo Dipartimento della protezione civile le competenze in materia di emergenza sanitaria che la legge n. 833/1978 attribuisce al Ministro della salute.

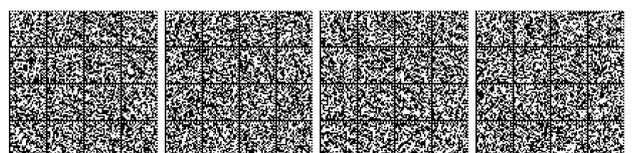
36. La delibera del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei ministri è stata adottata senza alcuna convinzione (e quindi tenuta «riservata») e senza alcun rispetto delle regole, con un finanziamento esiguo di appena cinque milioni di euro, senza l'intesa con le regioni e senza che le regioni nulla sapessero, senza nessuna emergenza sanitaria all'interno del territorio nazionale e utilizzando una procedura che non prevede la dichiarazione di stato di emergenza nazionale per rischio sanitario, ma solo per calamità naturali derivanti dai rischi sismico, vulcanico, da maremoto, idraulico, idrogeologico, da fenomeni meteorologici avversi, da *deficit* idrico e da incendi boschivi (art. 16, comma 1, decreto legislativo n. 1/2018).

37. Peraltro il 1° febbraio 2020, come riferito il giorno dopo da «La Repubblica», il Presidente Mattarella, per rimediare alla violazione dell'art. 43 del Regolamento sanitario internazionale commessa dal Ministro della salute, ha inviato al Presidente della Repubblica popolare cinese, Xi Jinping, un messaggio per attestare la vicinanza dello Stato italiano alla Cina in merito alla diffusione del *coronavirus* e la disponibilità a offrire tutto l'aiuto possibile.

38. Soltanto dall'intervista al quotidiano Repubblica del 23 marzo 2020 dell'avv. Guido Magnisi di Bologna questo giudice, come la gran parte dei giuristi italiani, ha scoperto che il 31 gennaio 2020 il Consiglio dei ministri aveva già deliberato lo stato di emergenza nazionale per la durata di sei mesi, cioè fino al 31 luglio 2020, pubblicando il provvedimento in posizione molto defilata alle pagine 7-8 della *Gazzetta ufficiale* — prima serie generale n. 26 del 1° febbraio 2020, insieme a provvedimenti di nessun significato o rilevanza né sul piano normativo né su quello amministrativo.

39. Non vi era nessuna evidenza epidemiologica di contagio in Italia, dal momento che al 30 gennaio 2020 erano stati accertati soltanto i due casi di cittadini cinesi atterrati a Malpensa che, dopo l'immediato controllo sanitario presso l'aeroporto, il 29 gennaio 2020 erano stati trasferiti presso l'ospedale Spallanzani di Roma (poi guariti), e che erano stati conteggiati nel report n. 11 del 31 gennaio 2020 dell'O.M.S., aggiungendoli ai n. 6 contagiati in Francia, n. 5 in Germania e n. 1 in Finlandia.

40. In buona sostanza, il Consiglio dei ministri ha dichiarato uno stato di emergenza di rilievo nazionale al di fuori e violando la procedura dell'art. 24 del decreto legislativo n. 1/2018, sottraendo la competenza, almeno per la parte degli approvvigionamenti dei dispositivi di sicurezza e prevenzione e delle apparecchiature sanitarie di gestione delle terapie intensive, alle regioni che non erano state compulsate dall'iniziativa straordinaria e secretata dell'Esecutivo e allo stesso Ministero della salute, che ha il coordinamento degli interventi in materia sanitaria sul territorio nazionale in base alla legge n. 833/1978 anche nelle situazioni di emergenza.



41. Inoltre, a seguito della dichiarazione di emergenza internazionale dell'O.M.S. del 30 gennaio 2020, con quattro Stati membri dell'Unione europea (Germania, Francia, Finlandia, Italia) già interessati dai primi casi di contagio da Covid-19, la Commissione europea non ha dichiarato l'emergenza sanitaria ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettera a), della decisione n. 1182/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013, né lo ha mai fatto fino alla dichiarazione di pandemia da parte dell'O.M.S. dell'11 marzo 2020.

42. Peraltro, il Land Baviera, dove già erano scoppiati i primi tre casi alla data del 30 gennaio 2020, soltanto il 16 marzo 2020 ha dichiarato lo stato di catastrofe, anticipando di due giorni la decisione del Governo federale del 18 marzo 2020 di emergenza sanitaria nazionale, presa di intesa con gli altri Land, a differenza del governo italiano che ha totalmente ignorato le regioni.

43. In Francia lo stato di emergenza nazionale è stato dichiarato con legge dello Stato il 20 marzo 2020, a differenza del governo italiano che lo ha fatto con grande riservatezza il 31 gennaio 2020 con una delibera di Consiglio dei ministri che è stata adottata senza il coinvolgimento, obbligatorio e necessario, delle regioni.

44. Questo giudice condivide l'opinione di tanti giuristi, secondo cui il Governo è entrato in un cortocircuito istituzionale e costituzionale nella gestione del Covid-19, generando un diritto speciale per lo stato di emergenza in violazione della Costituzione nazionale e del diritto dell'Unione.

45. Con soli cinque milioni di euro per fronteggiare una emergenza sanitaria che si sarebbe trasformata in pandemia, con l'ordinanza del 3 febbraio 2020, n. 630, il Capo dipartimento della protezione civile, in attuazione della delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 e dell'art. 25 del decreto legislativo n. 1/2018, all'art. 1, comma 2, ha delineato i poteri emergenziali della Protezione civile, da esercitare anche in deroga a numerose disposizioni di legge (indicate nell'art.3 dell'ordinanza), tra le quali non è stata indicata quella dell'art. 32, comma 1, della legge n. 833/1978 che attribuisce i poteri di ordinanza urgente e contingibile su tutto il territorio nazionale al Ministro della salute.

46. Neanche nel primo decreto-legge contenente «Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19» del 23 febbraio 2020, n. 6, dopo il primo contagio italiano a Codogno, vi è traccia nella premessa alla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020.

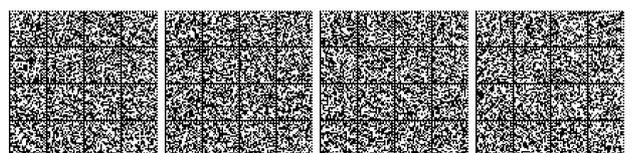
47. L'occultamento della dichiarazione dello stato di emergenza nazionale del 31 gennaio 2020 è continuato nei primi tre decreti emergenziali del 23 e del 25 febbraio 2020 e del 1° marzo 2020 del Presidente del Consiglio dei ministri, aventi tutti ad oggetto «misure urgenti in materia di contenimento e gestione, dell'emergenza epidemiologica da Covid-19», ove, nell'adozione dei provvedimenti restrittivi di cui ai rispettivi articolati, viene precisato che i provvedimenti sono concordati con le regioni e con il Ministro della salute, senza alcun richiamo alla delibera del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei ministri.

48. Va evidenziato che anche nei quattro decreti legge (decreti-legge numeri 9/2020, 11/2020, 18/2020 e 23/2020) riguardanti la sospensione o riorganizzazione dell'attività giudiziaria nel periodo 2 marzo 2020 — 31 luglio 2020 non vi è alcun riferimento o richiamo allo stato emergenza di rilievo nazionale per sei mesi fino al 31 luglio 2020, dichiarato con la delibera impugnata del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020.

49. Questo generale obnubilamento della realtà epidemiologica e della gravità già pandemica dell'emergenza Covid-19, che avrebbe dovuto portare ad iniziative coordinate tra Ministero della salute e regioni, ha portato a conseguenze terribili particolarmente in Lombardia, dove il Prefetto e il Sindaco di Milano hanno autorizzato il 19 febbraio 2020 la partita di calcio internazionale Atalanta Valencia, con 45.792 spettatori sugli spalti di San Siro. La festa del calcio nella serata del 19 febbraio 2020 a S. Siro è diventata, così, un moltiplicatore di contagi, il detonatore di quello che il prof. Fabiano Di Marco, responsabile del reparto di pneumologia di Bergamo, ha definito «una bomba biologica» nell'intervista al Corriere della Sera del 22 marzo 2020.

50. L'unico richiamo alla delibera emergenziale del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 è negli articoli 6 e 122 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 per giustificare, dopo n. 47 giorni, la nomina del Commissario straordinario dott. Domenico Arcuri Arcuri per coordinare gli interventi relativi all'emergenza Covid-19, con l'alterazione di tutte le regole europee e nazionali in materia di appalti pubblici e di contabilità pubblica e di responsabilità contabile e amministrativa, di cui alle due delibere del Consiglio dei ministri del 6 e del 20 aprile 2020 e all'art.14, comma 1, decreto-legge n. 34/2020, che hanno già assegnato al Fondo speciale personale del Commissario straordinario la considerevole somma di euro 2.350.000.000 (due miliardi e trecentocinquantamiliardi di euro).

51. È soltanto con l'ordinanza del 25 febbraio 2020, a ben venticinque giorni dalla dichiarazione di stato di emergenza nazionale, che la Protezione civile ha cominciato ad attivarsi (con la dotazione iniziale di soli cinque milioni di euro) per provvedere all'acquisizione dei dispositivi di protezione individuali, disponendo la priorità assoluta degli ordini di acquisto del Dipartimento della protezione civile rispetto ad ogni altro ordine anche già emesso, e facendo divieto, inoltre di esportare DPI fuori dal territorio nazionale senza previa autorizzazione del Dipartimento della protezione civile.



52. Ciò è avvenuto troppo tardi per riformire il sistema sanitario nazionale, in grande carenza di DPI, senza che le regioni avessero avuto alcuna contezza della gravità della situazione tale da determinare la dichiarazione di emergenza nazionale, senza che i soggetti interessati (medici e personale sanitario) ad attuare le misure di prevenzione e protezione nulla sapessero.

53. Peraltro, vi sono stati comportamenti contraddittori da parte dei due Commissari straordinari rispetto ai compiti assegnati dal Governo nel combinato disposto della delibera del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei ministri e dell'art. 6 del decreto-legge n. 18/2020.

54. Nell'art. 6 del decreto-legge n. 18/2020 è precisato che, fino al termine dello stato di emergenza, il Capo del dipartimento della Protezione civile può disporre, nel limite di centocinquanta milioni di euro, anche su richiesta del Commissario straordinario dott. Arcuri, con proprio decreto, la requisizione in uso o in proprietà, da ogni soggetto pubblico o privato, di presidi sanitari e medico-chirurgici, nonché di beni mobili di qualsiasi genere, occorrenti per fronteggiare l'emergenza sanitaria, anche per assicurare la fornitura delle strutture e degli equipaggiamenti alle aziende sanitarie o ospedaliere ubicate sul territorio nazionale, nonché per implementare il numero di posti letto specializzati nei reparti di ricovero dei pazienti affetti da detta patologia.

55. Dal servizio della televisione pubblica su Rai 3 di Report, del 4 maggio 2020, si è appreso che il 1° aprile 2020 è stata indirizzata dal commissario Arcuri al dott. Marcello Minenna, direttore dell'Agenzia delle dogane di Genova, una lettera con cui il dirigente pubblico — che aveva effettuato il 26 marzo 2020 un sequestro delle spedizioni verso l'estero di tubi endotracheali, parti fondamentali dei respiratori, prodotti in Italia da Medtronic, multinazionale statunitense delle tecnologie medicali, nella sede italiana di Mirandola, come disposto dall'art. 6 del decreto-legge n. 18/2020 — viene invitato a non dare più seguito alle requisizioni di materiale sanitario necessario per fronteggiare l'emergenza.

56. Con l'ordinanza del 28 marzo 2020 n. 6, pubblicata dopo quarantaquattro giorni soltanto nella *Gazzetta Ufficiale* n. 120 dell'11 maggio 2020, il Commissario straordinario, facendo riferimento ad una propria delibera n. 1/2020 (non datata) con cui avrebbe avvocato a sé i poteri di requisizione che l'art. 6 del decreto-legge n. 18/2020 riconosce invece al Capo del dipartimento della Protezione civile, ha disposto una procedura semplificata di sdoganamento dell'attività frontaliere dell'Agenzia delle dogane, imponendo ai funzionari dell'Agenzia di non sequestrare direttamente i DPI non diretti a regioni, province autonome, enti territoriali locali, pubbliche amministrazioni, strutture ospedaliere pubbliche ovvero private accreditate ed inserite nella rete regionale dell'emergenza, ma ad attendere eventuali ordini del Commissario.

57. Solo il 30 aprile 2020 il Ministro della salute ha firmato l'ordinanza con cui ha adottato i criteri relativi alle attività di monitoraggio del rischio sanitario di cui all'allegato n. 10 al decreto del presidente del Consiglio dei ministri del 26 aprile 2020.

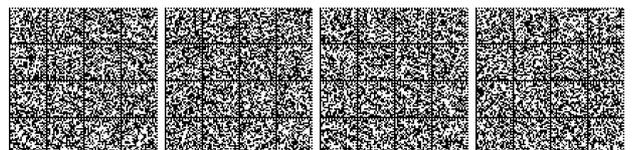
58. A seguito dell'emergenza Covid-19 il legislatore nazionale ha iniziato la sequenza di norme d'urgenza (art. 10 del decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9, articoli 1-4 del decreto-legge 8 marzo 2020, n. 11; art. 83 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27; art. 36 del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23; art. 3 del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28) che hanno prima limitato, poi sospeso lo svolgimento dell'attività giudiziaria in Italia in campo civile e penale dal 9 marzo 2020 all'11 maggio 2020, con la sospensione dei termini processuali nel periodo dal 9 marzo all'11 maggio 2020.

59. La sospensione dell'attività giudiziaria è avvenuta in deroga a quanto previsto dal decreto legislativo del 9 aprile 1948, n. 457, che regola ancora oggi le situazioni in cui, per eventi eccezionali, gli uffici giudiziari non siano in grado di funzionare o funzionino in maniera irregolare, attribuendo al Ministro della giustizia il potere e il compito di determinare con decreto, da pubblicare nella *Gazzetta ufficiale*, l'eccezionalità dell'evento e il periodo di mancato o irregolare funzionamento degli uffici (art. 2).

60. Per quanto gli interventi a sostegno delle professionalità private di ogni fonte di reddito dalla sospensione dell'attività giudiziaria, il legislatore d'urgenza con l'art. 119 di n. 18/2020 ha riconosciuto ai magistrati onorari «un contributo economico mensile pari a seicento euro per un massimo di tre mesi e parametrato al periodo effettivo di sospensione di cui all'art. 83» dello stesso decreto. Nello stesso decreto-legge è stato previsto dall'art. 44 un contributo economico di seicento euro per il mese di marzo 2020 anche per i lavoratori autonomi titolari di partita Iva iscritti agli enti di previdenza privati, come la Cassa forense.

61. Questo giudice fino ad ora non ha percepito nessun indennizzo ai sensi dell'art. 19 del decreto legislativo n. 18/2020 come magistrato onorario, mentre ha percepito seicento euro nel mese di aprile 2020 come avvocato ai sensi dell'art. 44 del decreto-legge n. 18/2020, somma che forse sarà costretto a restituire alla Cassa forense, che non ha ancora ricevuto dallo Stato le somme che hanno finanziato tale contributo.

62. L'attività giudiziaria sembrava destinata a riprendere in via ordinaria dal 12 maggio 2020, seppure con le misure organizzative previste dall'art. 83, comma 7, del decreto-legge n. 18/2020, contestualmente alla ipotizzata ripresa delle altre attività produttive, economiche e sociali e alla cessazione delle misure di contenimento dell'emergenza sanitaria disposte con vari decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (d'ora innanzi, decreto dPCM).



63. Con i dPCM del 4 marzo 2020, dell'8 marzo 2020, del 9 marzo 2020, dell'11 marzo 2020, del 22 marzo 2020, del 1° aprile 2020 e del 10 aprile 2020, tutti contenenti misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, applicabili sull'intero territorio nazionale per vari periodi temporali fino al 3 maggio 2020 con l'ultimo dPCM innanzi indicato del 10 aprile 2020, sono state adottate misure di contenimento del conteggio, che hanno limitato o sospeso diritti fondamentali delle persone.

64. In conseguenza, dopo aver già disposto con precedenti decreti rinvii delle cause civili e penali per il periodo dal 9 marzo 2020 al 15 aprile 2020 (originario periodo di sospensione delle cause civili e penali previsto dall'art. 83, comma 1, decreto-legge n. 18/2020) con due decreti del 14 aprile 2020 questo giudice disponeva il rinvio sia dei procedimenti civili che di quelli penali a lui assegnati e rivenienti nel periodo di sospensione dal 16 aprile 2020 fino all'11 maggio 2020 (così prorogato dall'art. 36, comma 1, decreto-legge n. 23/2020), rinviando la presente controversia d'ufficio dall'udienza del 4 maggio 2020 al 1° giugno 2020, al di fuori del periodo di sospensione dell'attività giudiziaria.

65. Soltanto per alcune cause civili e penali ritenute urgenti l'art. 83, comma 3, del decreto-legge n. 18/2020 prevede la trattazione in udienza pubblica, senza imporre specifiche misure di contenimento per l'emergenza Covid-19.

66. Le uniche controversie urgenti in base all'art. 83, comma 3, del decreto-legge n. 18/2020 che rientrano nella competenza dei giudici di pace sono quelle dei «procedimenti di convalida dell'espulsione, allontanamento e trattamento di cittadini di paesi terzi e dell'Unione europea», ma tali giudizi non saranno più trattati presso gli uffici dei giudici di pace, essendo sospesi dall'art. 103, comma 4, del decreto-legge del 19 maggio 2020, n. 34.

67. L'originario testo dell'art. 83, comma 6, del decreto-legge n. 18/2020 prevede che, «per contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 e contenerne gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria, per il periodo compreso tra il 16 aprile» [termine iniziale poi spostato al 12 maggio dall'art. 36, comma 1, del decreto-legge n. 23/2020] «e il 30 giugno 2020 i capi degli uffici giudiziari, sentiti l'autorità sanitaria regionale, per il tramite del Presidente della giunta della regione, e il Consiglio dell'ordine degli avvocati, adottano le misure organizzative, anche relative alla trattazione degli affari giudiziari, necessarie per consentire il rispetto delle indicazioni igienico-sanitarie fornite dal Ministero della salute, anche d'intesa con le regioni, dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, dal Ministero della giustizia e delle prescrizioni adottate in materia con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di evitare assembramenti all'interno dell'ufficio giudiziario e contatti ravvicinati tra le persone.».

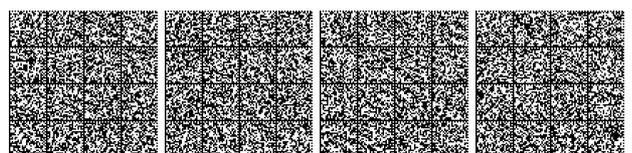
68. Le misure organizzative relative alla trattazione degli affari giudiziari penali e civili, che avrebbero dovuto adottate nel periodo dal 12 maggio 2020 al 30 giugno 2020 i Presidenti di tribunale per garantire lo svolgimento dell'attività giurisdizionale ordinaria sono indicate all'art. 83, comma 7, lettere *d*, *e*, *f*, *g*, *h*, del decreto-legge n. 18/2020.

69. Nell'originario periodo dal 16 aprile all'11 maggio 2020 di programmazione delle attività giurisdizionali ordinarie al di fuori dell'originario periodo di sospensione delle attività processuali (dal 9 marzo al 15 aprile 2020) il Presidente del tribunale di Lanciano, così come tutti i Presidenti di tribunale in tutta Italia, non è stato messo in condizioni di poter adottare nessuna delle misure organizzative di cui all'art. 83, comma 7, lettere *d*, *e*, *f* e *h*, del decreto-legge n. 18/2020, ma ha dovuto dare disposizioni ai giudici professionali e onorari operanti nel circondario del tribunale, compreso questo giudice di pace, di rinviare d'ufficio, ai sensi dell'art. 83, comma 7, lettera *g*, del decreto-legge n. 18/2020, le cause rivenienti nel predetto periodo a data successiva al 12 maggio 2020, come appunto questo giudice ha disposto con i due decreti del 14 aprile 2020, uno per le cause civili e l'altro per il ruolo penale.

70. Inaspettamente, con il dPCM del 26 aprile 2020 sono state prorogate la gran parte delle precedenti misure urgenti di contenimento del contagio sul territorio nazionale per il periodo dal 4 maggio al 17 maggio 2020, salvo le attività di cui all'art. 2, commi 3-5, del decreto nonché quelle individuate negli allegati 1 («commercio al dettaglio»), 2 («Servizi per la persona») e 3 (specifiche attività industriali, commerciali, artigianali, professionali e di servizi individuate in base al codice «ATECO») allo stesso decreto.

71. Contestualmente, con la legge 24 aprile 2020 n. 27, di conversione del decreto-legge n. 18/2020, sono state apportate all'art. 83, comma 7, del decreto alcune modifiche alle modalità organizzative di ripresa dell'attività giurisdizionale ordinaria per il periodo dal 12 maggio 2020 al 30 giugno 2020, prevedendo, per le udienze «da remoto», che lo svolgimento dell'udienza deve in ogni caso avvenire con la presenza del giudice nell'ufficio giudiziario e con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione delle parti [comma 7, lettera *f*], con lo svolgimento dell'attività degli ausiliari del giudice con collegamenti da remoto [comma 7, lettera *h-bis*].

72. Con il comunicato del 28 aprile 2020 la giunta esecutiva centrale (nel prosieguo, *GEC*) dell'Associazione nazionale dei magistrati professionali (nel prosieguo *ANM*) ha censurato le mancanze organizzative del Ministero della giustizia per quanto riguarda la fase 2 dell'emergenza per il periodo dal 12 maggio al 30 giugno 2020 nel settore civile, puntualizzando così per quanto riguarda la precaria situazione dei giudici di pace nel settore civile: «Un'ultima



criticità concerne il giudizio civile davanti al giudice di pace. Poiché non vi si applica il PCT, l'estensione delle norme emergenziali per l'udienza civile presenta ulteriori problemi interpretativi. Ogni protocollo che dovesse adattare le norme dettate per la trattazione scritta all'udienza del giudice di pace dovrà pertanto tenere conto dell'impossibilità di condividere con le parti gli atti e di documenti del giudizio.»

73. Viceversa, il legislatore d'urgenza con l'art. 3, comma 1, lettera *i*) del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28 ha prorogato al 31 luglio 2020 il termine del 30 giugno 2020 previsto dall'art. 83, commi 6, 7, lettera *g*), 9, 10, 12, 18, del decreto-legge 17 marzo 2020 modificando, altresì, i commi 3, 6, 7, 12-*bis*, 12-*ter*, 12-*quinqües* e 20 dello stesso articolo, in cui ha introdotto i nuovi commi 12-*quater*.1 e 12-*quater*.2.

74. Le nuove disposizioni, con le modifiche dell'art. 83, comma 7, lettere *f*) e *h-bis*), del decreto-legge n. 18/2020, hanno scaricato dal 1° maggio sui capi degli uffici (Presidenti di tribunale; Presidenti di Corte di appello; Procuratori della Repubblica) la scelta di effettuare o non effettuare con la modalità da remoto sia nel processo civile che nel processo penale (che gli avvocati penalisti possono scegliere di non celebrare ove non garantisca le condizioni del giusto processo nell'interesse dell'imputato), con il magistrato professionale presente fisicamente nell'ufficio unitamente al cancelliere, che redige il processo verbale di udienza civile sotto la direzione del giudice ai sensi dell'art. 130 del codice di procedura civile, o all'ausiliario del giudice per la redazione dei verbali nelle cause penali ai sensi dell'art. 135 del codice di procedura penale, e i difensori e le parti collegati con l'aula virtuale attraverso la piattaforma informatica di Microsoft Teams, mai utilizzata in precedenza dall'amministrazione della giustizia prima dell'era Covid-19.

75. L'introduzione del processo virtuale o da remoto attraverso la piattaforma informatica di Microsoft Teams, secondo modalità non regolamentate né dal codice di procedura civile, né dal codice di procedura penale, previsto dall'art. 83, comma 7, lettera *f*) del decreto-legge n. 18/2020 è di impossibile applicazione negli uffici giudiziari, per la mancata informatizzazione sia del processo civile che del processo penale (nonostante per il processo penale telematico siano stati stanziati euro 17.331.052,96 sul PON «Governance e capacità istituzionali» 2014-2020 dall'Asse II del FERS) e per la introduzione con il decreto-legge n. 18/2020 solo sul piano formale delle modalità dello *smart working*, che non possono essere praticate da casa dal personale di cancelleria, che non ha l'accesso all'*intranet* del Ministero della giustizia e che, quindi, non lavora.

76. Peraltro, i *computers* in dotazione a tutti gli uffici giudiziari italiani non sono attrezzati per la modalità di processo da remoto attraverso la piattaforma informatica di Microsoft Teams, perché non sono dotati né di videocamere né di microfoni per operare in udienza virtuale. Soltanto i giudici professionali e onorari sono dotati di *computers* portatili predisposti, con videocamera e microfoni, a poter effettuare il processo in aula virtuale.

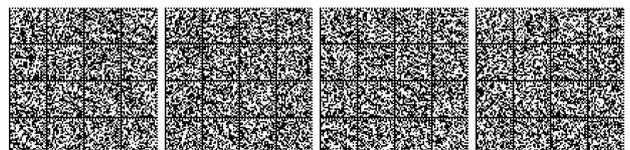
77. In buona sostanza, la modalità organizzativa ordinaria per le pubbliche amministrazioni durante la fase emergenziale del c.d. lavoro agile di cui all'art. 87, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge n. 18/2020 ha effetto paralizzante per gli uffici giudiziari e per la modalità di processo da remoto, perché la rotazione della gran parte del personale di cancelleria non addetto all'attività di presidio per lavorare formalmente da casa non è operativa per mancanza di accesso all'*intranet* del Ministero della giustizia.

78. Inoltre, per quanto riguarda la tutela dei diritti fondamentali, è stata disposta dall'art. 67, comma 3, del decreto-legge n. 18/2020 la sospensione fino al 31 maggio 2020 della possibilità di accesso dei cittadini agli atti della pubblica amministrazione (FOIA), in deroga alla legge n. 241/1990 sulla trasparenza dell'azione amministrativa.

79. Tale segretezza dell'azione delle pubbliche amministrazioni si è riversata anche sul dPCM del 26 aprile 2020, che, nell'adottare misure di contenimento per il Covid-19 che hanno comportato la proroga della limitazione dei diritti e delle libertà costituzionali, ha motivato *per relationem* facendo riferimento ad un unico atto istruttorio, rappresentato dal parere contenuto nei «verbali n. 57 del 22 aprile 2020 e n. 59 dei 24-25 aprile del Comitato tecnico scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 530.». Tali verbali non risultano, né allegati al provvedimento né pubblicati.

80. Con l'art. 42, comma 2, del decreto-legge n. 18/2020, senza nessun dato epidemiologico specifico e stravolgendo la normale istruttoria che l'INAIL deve compiere per individuare l'occasione di lavoro che lega l'evento lesivo subito dal lavoratore all'ambiente di lavoro anche in itinere, il Governo ha inquadrato le infezioni da nuovo *coronavirus* che dovessero colpire il lavoratore come presunzione *iuris et de iure* di infortunio sul lavoro, creando sostanzialmente le basi per la paralisi delle attività produttive ed economiche ed un clima di terrore per i datori di lavoro nello svolgimento dell'attività imprenditoriale in tempi di epidemia da Covid-19, anche quando il datore di lavoro sia pubblico e sia individuabile nel Capo dell'ufficio giudiziario.

81. Questa norma d'urgenza e la conseguente circolare INAIL del 3 aprile 2020 che l'ha attuata, ha esposto ed espone i datori di lavoro pubblici e privati al rischio di responsabilità civile e penale della causazione dell'infortunio sul lavoro da Covid-19, anche nel caso in cui essi abbiano adottato tutte le misure di prevenzione e protezione individuale



e di distanziamento sociale previsti dai Protocolli di sicurezza sottoscritti dalle parti sociali, in quanto l'infortunio sul lavoro viene riconosciuto per la mera oggettiva circostanza che il lavoratore risulti affetto da contagio Covid-19, senza nessuna verifica in fatto, d'altra parte impossibile, che il *virus* sia stato contratto in ambiente di lavoro e non altrove.

82. Inoltre, l'art. 1, comma 2, lettera z), del decreto-legge n. 19/2020 prevede «limitazione o sospensione di altre attività d'impresa o professionali, anche ove comportanti l'esercizio di pubbliche funzioni, nonché di lavoro autonomo, con possibilità di esclusione dei servizi di pubblica necessità previa assunzione di protocolli di sicurezza anti-contagio e, laddove non sia possibile rispettare la distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio come principale misura di contenimento, con adozione di adeguati strumenti di proiezione individuale», con possibilità per il prefetto, in caso di violazione della limitazione, di sospendere l'attività fino a 30 giorni, ai sensi dell'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 19/2020, assicurando «l'esecuzione delle misure di contenimento nei luoghi di lavoro avvalendosi anche del personale ispettivo dell'azienda sanitaria locale competente per territorio e dell'Ispettorato nazionale del lavoro limitatamente alle sue competenze in materia di salute e di sicurezza nei luoghi di lavoro», come disposto dall'art. 4, comma 7, del decreto-legge n. 19/2020, nel testo modificato dalla legge di conversione 22 maggio 2020, n. 35.

83. I Capi degli uffici giudiziari, infine, rischiano anche di incorrere nell'ipotesi di reato di epidemia colposa di cui all'art. 452 del codice penale o in quella di cui all'art. 260 del regio decreto n. 1265/1934, come disposto specificamente dall'art. 4, comma 6, del decreto-legge n. 19/2020.

84. Queste disposizioni normative hanno avuto nel loro complesso intreccio effetti paralizzanti dell'attività dei servizi essenziali per quanto riguarda l'amministrazione della giustizia, perché è stato incentivato il lavoro in *smart working* o lavoro agile come modalità di lavoro ordinaria durante la fase emergenziale, costringendo così i datori di lavoro/capi degli uffici giudiziari (Presidenti di tribunale; Presidenti di Corte di appello; Procuratori della Repubblica) a dover rinunciare alla presenza della gran parte del personale amministrativo in ufficio, per vederlo destinato a (non) lavorare a casa in quanto privo dei collegamenti da remoto con l'*intranet* del Ministero della giustizia per il lavoro a distanza.

85. Inoltre, dal 1° maggio con l'art. 3, comma 1, lettera c), del decreto-legge n. 28/2020 è stato introdotto l'obbligo del giudice di presenziare nell'ufficio giudiziario per effettuare il processo da remoto, che rende incomprendibile la mancata utilizzazione della modalità organizzativa dell'ordinaria udienza pubblica, anche a porte chiuse, perché il cancelliere nel processo civile ai sensi dell'art. 130 del codice di procedura civile o l'ausiliario del giudice nel processo penale ai sensi dell'art. 135 del codice di procedura penale non hanno la possibilità di operare da remoto con i *computers* del proprio ufficio giudiziario, non essendo abilitati ad utilizzare le piattaforme informatiche per creare le aule virtuali.

86. In buona sostanza, laddove i Presidenti di tribunale, come quello di Lanciano, abbiano individuato come modalità di svolgimento di pochissime (rispetto a quelle pendenti) cause civili e penali pendenti nel periodo dal 12 maggio 2020 al 31 luglio 2020 quella del processo da remoto, tale modalità organizzativa presta comunque il fianco, come l'altra modalità della trattazione scritta senza difensori e delle parti, alla nullità del processo per violazione delle disposizioni dei codici di procedura in materia di redazione dei verbali di udienza.

87. Per quanto riguarda l'altra modalità organizzativa di svolgimento dell'udienza con trattazione scritta senza la presenza dei difensori e delle parti, essa è stata introdotta per la prima volta dall'art. 1-*bis* del decreto-legge n. 168/2016, che ha modificato il processo civile in Cassazione, orientandolo verso la regola della camera di consiglio non partecipata dai difensori, rispetto all'udienza pubblica, diventata l'eccezione.

88. La modalità della trattazione scritta dei processi civili in 1° ed in 2° grado di cui all'art. 83, comma 7, lettera h), del decreto-legge n. 18/2020 è stata imposta anche al giudizio amministrativo dall'art. 84, comma 5, del decreto-legge n. 18/2020, ma il Consiglio di Stato — sesta sezione con l'ordinanza del 21 aprile 2020 n. 2539 si è rifiutato di decidere la causa senza udienza pubblica ed ha accolto l'istanza di rinvio formulata da una delle parti del giudizio che ha chiesto la discussione orale, ritenendo che, applicando coattivamente la previsione normativa, vi sarebbe stato un contrasto con il principio del giusto processo garantito dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dall'art. 111 della Costituzione.

89. In conseguenza di questa presa di posizione del massimo organo di giustizia amministrativa e tenendo conto che il processo amministrativo è l'unico completamente informatizzato nell'ordinamento nazionale, insieme a quello della giustizia contabile, il legislatore d'urgenza con l'art. 4, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, è stato costretto per il periodo dal 30 maggio al 31 luglio 2020 ad estendere più possibile la previsione del processo amministrativo da remoto con la presenza nell'aula virtuale dei difensori, con indicazioni dettagliate — che mancano nel processo civile e in quello penale — di come il giudice amministrativo può comportarsi per garantire il pieno rispetto del contraddittorio, su richiesta delle parti interessate.



90. La stessa situazione di maggiore efficienza e trasparenza dell'attività giurisdizionale va riscontrata nella giustizia contabile, in quanto: ai sensi dell'art. 85, comma 3, del decreto-legge n. 18/2020, il Presidente della Corte dei conti, con decreto del 1° aprile 2020, n. 138, ha adottato le «Regole tecniche ed operative in materia di svolgimento delle udienze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti del giudice nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti».

91. Il provvedimento presidenziale della magistratura contabile fissa le modalità tecniche necessarie per lo svolgimento delle udienze, delle adunanze e delle camere di consiglio da remoto e in «aule virtuali», assicurando a ciascun partecipante — magistrati, segretari, avvocati, amministrazioni, parti — la possibilità di collegarsi direttamente dalla propria postazione di lavoro, mediante l'applicativo «Microsoft Teams», anche in mobilità, con l'utilizzo di strumenti multimediali audio e video, quali *smartphone*, *tablet* o *computer* dotati di videocamera, microfono e altoparlanti.

92. Nel decreto-legge n. 28/2020 per la giustizia civile e penale non vi sono analoghe previsioni come quelle previste dalla giustizia amministrativa e dalla giustizia contabile.

93. Nella stragrande maggioranza dei casi i Presidenti dei tribunali di tutto il territorio nazionale, compreso il Presidente del tribunale di Lanciano con il decreto presidenziale del 1-5 maggio 2020, hanno previsto come uniche modalità di trattazione di alcune (pochissime) cause civili e penali, che si discuteranno nel periodo dal 12 maggio (ma sostanzialmente dai primi giorni di giugno 2020) al 31 luglio 2020, quella dell'udienza da remoto prevista dall'art. 83, comma 7, lettera *f*), del decreto-legge n. 18/2020, nel testo convertito dalla legge n. 27/2020, o quella della trattazione scritta senza presenza dei difensori, prevista dall'art. 83, comma 7, lettera *h*), dello stesso decreto, salvo le cause definite urgenti dal legislatore e individuate all'art. 83, comma 3, del decreto-legge n. 18/2020, nessuna delle quali pendenti davanti ai giudici di pace di Lanciano.

94. È stata, dunque, preclusa nella maggior parte dei casi per i Presidenti dei tribunali di tutto il territorio nazionale, compreso il Presidente del tribunale di Lanciano, la possibilità di celebrare i processi civili e penali, diversi da quelli definiti urgenti dall'art. 83, comma 3, del decreto-legge n. 18/2020, in udienza pubblica a porte chiuse, secondo la previsione di cui all'art. 83, comma 7, lettera *e*), del decreto-legge n. 18/2020.

95. Inoltre, anche il servizio sanitario delle regioni competenti per l'autorizzazione ad effettuare l'attività giudiziaria con le misure di protezione non risulta essere stato attivato su tutto il territorio nazionale nè è stato attivato alcun Protocollo sanitario a livello nazionale da far valere negli uffici giudiziari, e la circolazione stradale e lo spostamento di persone è stata comunque preclusa da regione a regione prima dal dPCM del 26 aprile 2020 per il periodo dal 3 al 17 maggio 2020 e poi dal dPCM del 17 maggio 2020 per il periodo dal 18 maggio al 3 giugno 2020.

96. Nè, in mancanza del Protocollo sanitario a livello nazionale da applicare a tutti gli uffici giudiziari, è possibile capire se e in che misura il Ministero della giustizia abbia fornito agli uffici giudiziari i presidi di protezione e prevenzione per evitare il contagio del *virus*, previsti dai protocolli sanitari del Ministero della salute e inseriti come allegati per lo svolgimento di tutte le altre attività produttive consentite nel citato dPCM del 26 aprile 2020, che ha prorogato il parziale *lockdown* fino al 17 maggio 2020.

97. La modalità organizzativa prevalente di «svolgimento» dell'attività giudiziaria per il periodo dal 12 maggio al 31 luglio 2020 sarà quella del rinvio delle udienze a data successiva al 31 luglio 2020, nella misura di oltre l'80% delle cause per il settore civile e di circa il 90% per il settore penale.

98. La GEC dell'ANM con il comunicato «Sul decreto-legge 30 aprile 2020 e i tanti ripensamenti del legislatore» del 2 maggio 2020 ha nuovamente censurato il comportamento del legislatore d'urgenza e del Ministero della giustizia per aver paralizzato la giustizia civile e penale per sei mesi dal 9 marzo fino al 31 agosto 2020 con la scusa dell'emergenza sanitaria, rilevando che, «modificando la norma di un precedente decreto appena convertito, viene rimessa alla volontà delle parti la scelta sullo svolgimento da remoto delle attività nel processo penale e si introduce l'innovativa previsione dell'udienza civile “da remoto necessariamente celebrata in ufficio”» e concludendo che tutto questo avviene «in assenza di una assunzione di responsabilità del Ministro in materia di sicurezza dei palazzi di Giustizia, e dunque delle condizioni in cui rendere possibile la presenza fisica, che oggi si impone anche quando non necessaria, in evidente contraddizione con il persistere dell'emergenza sanitaria».

99. Inoltre, la GEC dell'ANM con il comunicato stampa dell'8 maggio 2020 su «Accesso ai registri, test sierologici, *wi-fi*, igienizzazioni: le misure per la Fase 2» ha fotografato in termini disastrosi la situazione di confusione organizzativa della giustizia civile e penale in Italia per quanto riguarda il mancato rispetto delle condizioni igienico-sanitarie.

100. Pertanto, l'unica modalità organizzativa da adottare nel periodo dal 12 maggio al 31 luglio 2020 per i giudici di pace di Lanciano avrebbe dovuto essere quella del rinvio delle udienze a data successiva al 31 agosto 2020, dal momento che l'ufficio del giudice di pace di Lanciano è sprovvisto di qualsiasi forma minima di informatizzazione con valore istituzionale e strutturale dei processi assegnati alla magistratura di pace.



101. Infatti, il Presidente del tribunale di Lanciano con decreto del 1° maggio 2020, depositato il 5 maggio 2020 (in atti), ha fissato le linee guida per l'organizzazione del tribunale di Lanciano per la celebrazione delle udienze civili e penale nel periodo 12 maggio — 31 luglio 2020, a seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, ai sensi dell'art. 83 del decreto-legge n. 18/2020, nel testo modificato dalla legge di conversione n. 27/2020 e poi ulteriormente modificato dall'art. 3 del decreto-legge n. 28/2020, e, in particolare:

ha disposto la chiusura delle Cancellerie degli uffici del giudice di pace al pubblico, «in quanto detto ufficio non eroga servizi urgenti»;

ha disposto che «gli uffici giudiziari rimangono chiusi al pubblico fino al 31 luglio 2020 e l'accesso è consentito oltre che ai magistrati, ai dipendenti, alle forze di PG, ai rappresentanti del COA, esclusivamente agli utenti impegnati nelle udienze e nei procedimenti civili e penali — nei giorni ed orario esatti — stabiliti nel provvedimento di convocazione — e nelle connesse attività, alle condizioni di cui al citato decreto-legge» n. 18/2020, art. 83;

ha disposto che «ogni istanza, atto o documento deve essere depositato telematicamente (comma 11), sia nel settore penale che in quello civile, agli indirizzi reperibili sui siti istituzionali e solo quando ciò sia assolutamente impossibile presso il presidio allestito presso il tribunale, previo appuntamento telefonico o telematico d'ufficio».

102. Dal decreto del 1-5 maggio 2020 del Presidente del tribunale di Lanciano si evince che non vi sono le condizioni per la trattazione dei procedimenti civili e penali secondo le modalità indicate dall'art. 83, comma 7, lettere e), f) ed h), del decreto-legge n. 18/2020, che non possono essere assicurate e garantite all'interno dell'ufficio del giudice di pace di Lanciano.

103. In realtà, la disposizione delle aule d'udienza consentirebbe la regolarità dello svolgimento delle udienze con la presenza dei soli difensori delle parti nel rispetto delle distanze di sicurezza per evitare assembramenti, previa opportuna sanificazione degli ambienti e l'adozione di tutti i dispositivi di protezione individuali, sia per i magistrati di pace nel rispetto della salute negli ambienti di lavoro, sia per il personale amministrativo sia per per gli avvocati difensori.

104. In particolare, l'attività giudiziaria presso l'ufficio del giudice di pace di Lanciano, come in tutti gli altri uffici giudiziari italiani, essendo assolutamente necessaria come servizio pubblico essenziale, avrebbe potuto essere già svolta regolarmente in campo civile e penale dal 18 maggio 2020, in base al decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, come è avvenuto per i ristoranti e i bar e dal 25 maggio addirittura per le piscine, dotandosi gli avvocati di guanti e mascherine, così come i magistrati; rispettando la distanza minima di un metro e, eventualmente, utilizzando separatori in *plexiglass* sul tavolo di udienza a prova di Covid-19.

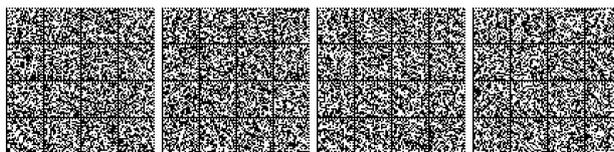
105. L'unica attività consentita a questo giudice di pace, in base al decreto presidenziale del 1-5 maggio 2020, era quella di rinviare tutte le udienze civili e penali nel periodo dal 12 maggio 2020 al 31 luglio 2020 a nuova udienza fissata nei mesi di settembre o ottobre 2020, compresa l'udienza istruttoria della presente controversia, fissata per il 1° giugno 2020.

106. Con la delibera del 10 maggio 2020 l'organismo congressuale forense ha proclamato lo stato di agitazione di tutta l'avvocatura contro il blocco sostanziale dell'attività processuale sia nel settore penale che in quello civile, denunciando l'esistenza di una situazione caotica con circa duecento protocolli sottoscritti tra i Capi degli uffici giudiziari e i Coa.

107. L'11 maggio 2020 questo giudice, sulla base del decreto del 1-5 maggio 2020 del Presidente del tribunale di Lanciano, ha disposto il rinvio a data successiva al 31 agosto 2020 di udienze civili fissate per il 14 e il 18 maggio 2020, proprio per chiusura degli uffici del giudice di pace di Lanciano e per la insussistenza di cause con ragioni d'urgenza di cui all'art.83, comma 3, del decreto-legge n. 18/2020 per poter effettuare udienza pubblica.

108. Viceversa, con decreto del 12 maggio 2020 (in atti) il Presidente del tribunale di Lanciano ha modificato il precedente decreto del 1-5 maggio 2020, che prevedeva la chiusura delle Cancellerie dei giudici di pace di Lanciano, e ha disposto per il periodo dal 12 al 31 maggio 2020 che l'ufficio del giudice di pace di Lanciano sia aperto al pubblico nei giorni da lunedì a venerdì dalle ore 9,00 alle ore 12,00.

109. Per quanto riguarda le udienze civili e penali del giudice di pace, il Presidente del tribunale di Lanciano ha autorizzato i giudici di pace di Lanciano, i difensori e le parti a svolgere le udienze pubbliche, cioè secondo la modalità organizzativa prevista dall'art. 83, comma 7, lettera e), del decreto-legge n. 18/2020, disponendo «Che le udienze (civili e penali) siano preferibilmente svolte al piano terra, nelle aule di udienza penale, con adeguato scaglionamento di orari e riduzione del relativo carico (massimo dodici fascicoli per udienza con non più di due fascicoli per ora per il penale) — con la massima limitazione possibile dell'audizione di testimoni, periti e parti, e privilegiando invece le udienze di discussione e decisione (che non comportano un afflusso particolare di persone) — Che siano rinviate (salvi casi di particolare urgenza) le cause nelle quali sia prevista la partecipazione personale di soggetti (parti, avvocati o testimoni) residenti fuori della Regione Abruzzo.».



110. Nella premessa del decreto del Presidente del tribunale di Lanciano sono esplicitate le ragioni per cui i giudici di pace non possono effettuare le udienze con modalità da remoto [art. 83, comma 7, lettera h), decreto-legge n. 18/2020] nel contraddittorio tra le parti e con modalità di trattazione scritta remoto [art. 83, comma 7, lettera h) decreto-legge n. 18/2020], avendo «rilevato che l'ufficio del giudice di pace non ha in funzione lo strumento della *consolle* telematica, che consente ai difensori di consultare i fascicoli civili tramite *computer*.».

111. In buona sostanza, poiché gli uffici del giudice di pace di Lanciano non sono informatizzati né nel civile né nel penale (e questo in tutta Italia), i giudici di pace di Lanciano possono utilizzare l'udienza pubblica, la cui modalità di svolgimento è resa impossibile dalla mancanza delle condizioni igienico-sanitarie di contenimento dell'emergenza Covid-19 e non è prevista per i magistrati professionali e onorari del tribunale di Lanciano, se non per le cause definite urgenti dal legislatore nella previsione dell'art. 83, comma 3, del decreto-legge n. 18/2020.

112. Inoltre, viene scaricata su questo giudice la responsabilità del mancato svolgimento delle udienze civili e pubbliche e del necessario rinvio di tutte le cause la cui udienza è fissata nel periodo dal 12 maggio al 31 luglio 2020 a data successiva al 31 agosto 2020, ad eccezione della presente controversia in cui, secondo il decreto presidenziale del 12 maggio 2020, il rinvio dell'udienza è autorizzato dal fatto che l'avvocato di una delle parti è residente fuori della Regione Abruzzo.

113. Viceversa, il Presidente del tribunale di Taranto con decreto n. 33 del 13 maggio 2020 (in atti) ha diffidato un giudice di pace di Taranto a non adottare provvedimenti giurisdizionali di sua competenza per consentire lo svolgimento delle udienze pubbliche davanti a sé, in violazione delle disposizioni del decreto presidenziale n. 36/2020, che non prevedono per il settore civile e per il settore penale, come avviene per il tribunale di Lanciano, le udienze pubbliche penali o civili che non rientrano strettamente nelle eccezioni indicate dall'art. 83, comma 3, del decreto-legge n. 18/2020.

114. Per tutta risposta al decreto del Presidente del tribunale di Taranto, il giudice di pace di Taranto «diffidato» con decreto del 14 maggio 2020 (in atti) ha disapplicato il provvedimento presidenziale, diffidando a sua volta il Capo dell'ufficio a rendere i locali dell'ufficio dei giudice di pace idonei sotto il profilo igienico-sanitario.

115. Peraltro, con comunicazione del 14 maggio 2020 prot.n. DFP-0033746-P (in atti) la Presidenza del Consiglio dei ministri — Dipartimento della funzione pubblica — Ispettorato per la funzione pubblica ha posto in essere una gravissima ingerenza dell'Esecutivo nell'esercizio della funzione giurisdizionale della Procura della Repubblica presso il tribunale ordinario di Catania, inibendo la scelta dell'ufficio giudiziario di far lavorare il personale di cancelleria «in presenza», indirizzando la diffida per l'esecuzione al Prefetto di Catania e, per conoscenza, alla CGIL come organizzazione sindacale evidentemente denunciante l'illecito» comportamento della Procuratore della Repubblica finalizzato alla ripresa dell'operatività del proprio ufficio.

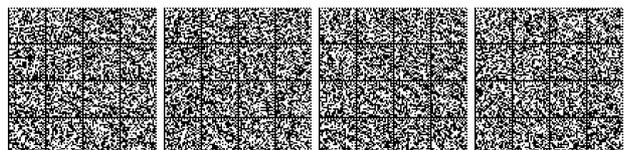
116. Contestualmente, comunicazione di identico contenuto del 14 maggio 2020 prot.n. DFP-0033747-P (in atti) è stata indirizzata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri — Dipartimento della funzione pubblica — Ispettorato per la funzione pubblica al Presidente del tribunale di Teramo.

117. Nella relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019, presentata a gennaio 2020 all'inaugurazione dell'anno giudiziario, il Ministero della giustizia ha affermato di aver utilizzato e di stare utilizzando nell'ambito del PON «Governance e capacità istituzionali» 2014-2020 risorse, ricavate sull'asse II del FERS, già stanziata per euro 15.863.450,00 (cioè per quasi sedici milioni di euro), per «estendere il PCT agli uffici dei giudici di pace per dare maggiore efficienza al sistema della giustizia italiana, integrando i sistemi e le funzionalità per aumentare la produttività, l'efficienza e l'efficacia della giustizia nonché per perseguire i medesimi risultati di risparmio sui tempi e sui costi conseguiti presso i tribunali civili».

118. Dell'utilizzazione di queste importanti risorse da fondi europei non vi è traccia evidente nell'organizzazione degli uffici del giudice di pace di Lanciano né negli uffici dei giudici di pace nel resto del territorio nazionale. Anzi, vi è traccia normativa del fatto che, per quanto riguarda l'organizzazione delle attività giudiziali, che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato, il Governo ha programmato la proroga della sostanziale paralisi fino al 31 gennaio 2021.

119. Infatti, con l'art. 14, comma 4, del decreto-legge c.d. «Rilancio» del 19 maggio 2020, n. 34, il Governo ha prorogato al 31 gennaio 2021 lo stato di emergenza nazionale, dichiarato originariamente per sei mesi con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 fino al 31 luglio 2020.

120. Con l'art. 263 dello stesso decreto-legge 19 maggio 2020, n.34, il Governo ha esteso al 31 dicembre 2020 la inutilizzabilità del personale amministrativo degli uffici giudiziari confermando la priorità della scelta del lavoro agile o *smart working* dei dipendenti del Ministero della giustizia che, come detto, significa tenere il personale amministrativo «in servizio» a casa senza lavorare, per mancanza di collegamento *intranet*.



121. Contestualmente, soltanto con l'art. 219 del decreto-legge 19 maggio 2020, n.34, il Governo ha programmato misure urgenti per il ripristino della funzionalità delle strutture dell'amministrazione della giustizia: «1. In considerazione del livello di esposizione al rischio di contagio da Covid-19 connesso allo svolgimento dei compiti istituzionali improrogabili ed urgenti degli uffici giudiziari e delle articolazioni centrali del Ministero della giustizia, nonché della necessità di garantire condizioni di sicurezza per la ripresa delle attività nella fase successiva all'emergenza epidemiologica, al fine di consentire la sanificazione e la disinfestazione straordinaria degli uffici, degli ambienti e dei mezzi in uso all'amministrazione giudiziaria, per l'acquisto di materiale igienico sanitario e dispositivi di protezione individuale, nonché per l'acquisto di apparecchiature informatiche e delle relative licenze di uso, è autorizzata la spesa complessiva di euro 31.727.516 per l'anno 2020.».

122. Per quanto riguarda il sostegno finanziario agli avvocati che hanno subito e subiranno la sospensione incompensabile e quasi totale dell'attività professionale dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021, il decreto-legge c.d. «rilancio» n. 34/2020 i professionisti con partita Iva iscritti agli enti previdenziali di diritto privato da ogni contributo, da un lato disponendo all'art. 78 la concessione dei seicento euro al mese per i mesi di aprile e maggio 2020 a chi, come questo giudice, aveva già ricevuto contributo di pari importo nel mese di marzo ai sensi dell'art. 44 del decreto-legge n. 18/2020, dall'altro specificamente escludendo il diritto a tale contributo con il successivo art. 86 per chi lo ha già ricevuto ai sensi dell'art. 44 del decreto-legge n. 18/2020.

123. Pare evidente a questo giudice che la scelta del Governo di impedire la celebrazione dei processi in pubblica udienza nel settore civile e in quello penale fino al 31 luglio 2020, con prospettiva di proroga della fase emergenziale solo per il settore giustizia fino al 31 gennaio 2021, anche a porte chiuse e con gli opportuni presidi sanitari, sia determinata non dall'emergenza sanitaria, ma dalla scelta dell'Esecutivo di impedire la tutela dei diritti fondamentali garantiti dal diritto dell'Unione e dal diritto nazionale per un lasso di tempo sufficiente lungo, così da rendere non più censurabili in sede giudiziaria proprio quei provvedimenti governativi emergenziali, che hanno provocato la lesione dei diritti di tutti i cittadini.

124. La volontà di paralizzare la giustizia civile e penale in Italia fino al 31 gennaio 2021 è rappresentata dalla circolare del 2 maggio 2020, n. prot. 70897 del Capo del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi del Ministero della giustizia (in atti), avente ad oggetto «prevenzione della diffusione del contagio da *coronavirus* — informazioni riassuntive su attività svolte e prime direttive in tema di organizzative per avvio cd. «fase due», in cui a pagina 3, punto 2), viene precisato che tra le misure di interlocuzione a livello centrale con le autorità competenti «le due azioni più importanti hanno riguardato l'interlocuzione con le due autorità commissariali (Protezione civile e il Commissario Arcuri)», cioè due autorità commissariali nominate per la gestione emergenziale sanitaria che gestiscono il Fondo per l'emergenza di cui all'art. 44 del decreto legislativo n. 1/2018.

125. Sta di fatto che nei vari decreti d'urgenza emanati dal Governo per l'emergenza Covid-19 il primo stanziamento destinato al Fondo per l'emergenza di cui all'art. 44 del decreto legislativo n. 1/2018 è quello previsto dall'art. 4, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2020, n.6 (convertito dalla legge 5 marzo 2020, n. 15) per euro 20.000.000,00 e il secondo quello previsto dall'art. 18, comma 3, del decreto-legge 17 marzo 2020, n.18, per euro 1.650.000.000,00.

126. L'art. 122 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, come anticipato, ha previsto l'istituzione di un commissario straordinario per l'emergenza Covid-19, nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri il 13 marzo 2020), a cui assegnare su un fondo speciale «personale» con delibere del Consiglio dei ministri le risorse del fondo per l'emergenza di cui all'art. 44 del decreto legislativo n. 1/2018, da utilizzare in deroga a tutte le disposizioni di legge europee e nazionali in materia di appalti e rendicontazione dei fondi pubblici e al di fuori del controllo successivo contabile ed amministrativo della Corte dei conti.

127. Con le delibere del 6 aprile 2020 e del 20 aprile 2020 del Consiglio dei ministri sono state assegnate al fondo speciale del commissario straordinario per l'emergenza dott. Arcuri risorse per complessivi euro 1.350.000.000,00 (un miliardo e 350 milioni di euro), di cui 450 milioni di euro con la prima delibera di Consiglio dei ministri dei 6 aprile 2020.

128. Con l'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 34/2020 è stato previsto lo stanziamento in favore del commissario straordinario per l'emergenza Arcuri sul suo fondo personale di un ulteriore miliardo di euro, portando la dotazione del fondo speciale monocratico e senza controllo contabile alla somma di due miliardi e trecentocinquanta milioni di euro.

129. Pertanto, il Ministero della giustizia non aveva bisogno di uno specifico stanziamento di euro 31.727.516 per lo «svolgimento dei compiti istituzionali improrogabili ed urgenti degli uffici giudiziari e delle articolazioni centrali del Ministero della giustizia, nonché della necessità di garantire condizioni di sicurezza per la ripresa delle attività nella fase successiva all'emergenza epidemiologica, al fine di consentire la sanificazione e la disinfestazione straordinaria degli uffici, degli ambienti e dei mezzi in uso all'amministrazione giudiziaria, per l'acquisto di materiale igienico sanitario e dispositivi di protezione individuale, nonché per l'acquisto di apparecchiature informatiche e delle relative licenze di uso».



130. Se l'intenzione reale fosse stata quella di riaprire l'attività giudiziaria ordinaria già dal 12 maggio 2020, sarebbe stato sufficiente già il 7 aprile 2020 per il Ministero della giustizia mettersi d'accordo direttamente con il commissario straordinario Arcuri per farsi assegnare la somma occorrente di euro 31.727.516, pari al 7,05% della somma di euro 450.000.000 già a disposizione dell'autorità commissariale con la delibera di Consiglio dei ministri del 6 aprile 2020, e non prorogare lo stato di emergenza nazionale per Covid-19 fino al 31 gennaio 2021.

131. Significativa, poi, è la paralisi totale dell'azione della magistratura di pace, con l'impossibilità tecnica e igienico-sanitaria di celebrare le udienze fino al 31 luglio 2020 quanto meno presso gli uffici del giudice di pace di Lanciano, con la prospettiva di proroga della chiusura fino al 31 gennaio 2021 a causa del protrarsi della situazione di emergenza nazionale e dell'operatività della norma che prevede *medio tempore* il lavoro agile come modalità ordinaria di lavoro nelle pubbliche amministrazioni con la conseguente inutilizzabilità del personale amministrativo negli uffici giudiziari.

132. Pare evidente che sia in atto da parte del Governo il ridimensionamento di fatto «per consunzione» fino alla soppressione dell'organico dei giudici di pace, in risposta alla causa pregiudiziale C-658/18 UX pendente davanti alla Corte di giustizia e in via di definizione dopo le citate conclusioni dell'avvocato generale Kokott depositate il 23 gennaio 2020.

133. Invece di preoccuparsi di sanare la situazione di mancanza di tutela sostanziale e previdenziale della magistratura onoraria prima della emananda sentenza della Corte di giustizia nella causa C-658/18 UX, il Governo ha approfittato delle precarie condizioni di lavoro della magistratura onoraria retribuita a cottimo per sospendere l'attività giudiziaria negli uffici dei giudici di pace dal 9 marzo 2020 al 31 agosto 2020, prevedendo con l'art. 118 del decreto-legge n. 18/2020 un contributo economico di euro 600 al mese per massimo tre mesi in favore dei magistrati onorari che non sarà erogato dal Ministero della giustizia, in quanto condizionato alla «generale» sospensione effettiva delle attività ai sensi dell'art. 83 del decreto-legge n. 18/2020, che non si è mai verificata perché anche nel periodo dal 9 marzo all'11 maggio 2020 è stato comunque previsto lo svolgimento delle cause civili e penali urgenti «urgenti» indicate dall'art. 83, comma 3, decreto-legge n. 18/2020, tra cui quelle in materia di immigrazione di competenza del giudice di pace.

134. La beffa per questa assurda e ingiusta situazione di denegata giustizia nei confronti di chi in Italia esercita la giurisdizione c.d. di prossimità è resa ancora più grave, se possibile, dalla situazione economica dei magistrati professionali e del personale amministrativo degli uffici giudiziari, che continuano a percepire le stesse retribuzioni ricevute prima dell'inizio dell'emergenza Covid-19, per i quali il periodo dal 9 marzo al 31 luglio 2020 viene considerato periodo di servizio pieno anche se non si sono celebrati processi e anche se, come più volte precisato, per il personale amministrativo la modalità di lavoro agile o in *smart working* non ha alcuna utilità pratica per lo svolgimento degli affari amministrativi in sede giudiziale in mancanza di collegamento da remoto.

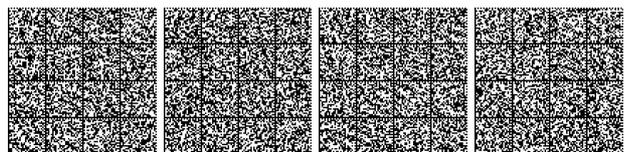
135. Il comportamento oltraggioso per la dignità del giudice, discriminatorio e lesivo delle sue condizioni di lavoro anche in termini di sicurezza sociale, mina non solo la sua indipendenza, che è il presupposto per un processo equo e giusto, ma anche i diritti delle parti del processo e dei loro difensori alla definizione in tempi rapidi della causa che sono assicurati dalla magistratura di pace, alla certezza del diritto e delle modalità di tutela effettiva.

136. Il Ministero della giustizia impegna nel bilancio annuale per ciascun giudice di pace l'importo di euro 72.000, che costituisce il tetto massimo delle indennità che il giudice di pace può percepire in un anno solare, ai sensi dell'art. 11, comma 4-ter, della legge n. 374/1991.

137. Pertanto, il costo preventivato dallo Stato in un anno fiscale dei compensi per l'attività giurisdizionale dei circa 1.300 giudici di pace è di euro 93.600.000, per cui il risparmio di spesa nei dieci mesi di paralisi della magistratura di pace dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021 è stimabile in circa euro 74.800.000.

138. Ulteriore risparmio di spesa durante l'emergenza Covid-19 il Ministero della giustizia lo ha maturato con la scarcerazione di n. 465 mafiosi, a cui è stato riconosciuto, per il rischio sanitario della diffusione del *virus* nella cella singola, il diritto a beneficiare della misura alternativa alla reclusione in carcere degli arresti domiciliari anche per chi è responsabile di gravissimi reati, introdotta dall'art. 123, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 18/2020, provocando tale situazione durissime proteste dei giuristi e della popolazione, le dimissioni del Dirigente del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) e del Capo di Gabinetto del Ministro della giustizia, ma non le dimissioni del Ministro della giustizia che ha approvato il testo del decreto-legge n. 18/2020 con la delibera del Consiglio dei ministri del 16 marzo 2020.

139. Le regioni e le province autonome sono riuscite ad imporre al Governo di uscire dalla gestione commissariale centralizzata dell'emergenza sanitaria e a disporre con il decreto-legge 16 maggio 2020, n.33, e con il successivo dPCM del 17 maggio 2020, concordando con il Presidente del Consiglio dei ministri e con il Ministero della salute, in autonomia come prevede la legge n. 833/1978, l'applicazione sul territorio di competenza delle misure sanitarie di contenimento del Covid-19, con ripresa dal 18 maggio 2020 di (quasi) tutte le attività produttive ed economiche di com-



potenza regionale e con previsione della ripresa della libera circolazione tra le regioni e nei confronti degli altri Stati dell'Unione europea a decorrere dal 3 giugno 2020, sulla base della regola generale del distanziamento sociale di un metro con l'obbligo di indossare le mascherine di protezione solo in ambienti chiusi, tranne i ristoranti, naturalmente.

140. Dal 15 giugno 2020 riapriranno tutte le attività produttive, economiche e sociali, tranne gli impianti sciistici per evidenti ragioni ambientali, le scuole pubbliche e il settore giustizia. Nel dPCM del 17 maggio 2020 sono previsti in allegato protocolli di sicurezza per tutti i settori produttivi, tranne che per il settore giustizia.

141. Le parti di questo processo e tutte le parti delle cause civili e penali pendenti davanti a questo giudice nel periodo 12 maggio — 31 luglio 2020 subiranno danni ingiusti dalla ritardata risposta di giustizia, per l'adozione, da parte di questo giudice, dell'unico provvedimento organizzativo che gli è oggettivamente consentito rispetto alla descritta situazione dell'ufficio del giudice di pace di Lanciano, quello del rinvio d'ufficio di tutte le cause a data successiva al 31 agosto 2020, ai sensi dell'art. 83, comma 7, lettera g), del decreto-legge n. 18/2020.

142. Ciò emerge chiaramente anche dal descritto contrasto sul piano organizzativo tra il Presidente del tribunale di Taranto e il giudice di pace di Taranto e dai citati provvedimenti organizzativi di diffida della Presidenza del Consiglio dei ministri — Dipartimento della funzione pubblica — Ispettorato per la funzione pubblica del 14 maggio 2020 prott.n. DFP-0033746-P e DFP-0033747-P nei confronti rispettivamente del Procuratore della Repubblica di Catania e del Presidente del tribunale di Teramo.

143. Peraltro, di questa «temporanea» (fino al 31 gennaio 2021) denegata giustizia nell'ambito di un processo, quale quello davanti a questa magistratura di pace, che è statisticamente il più veloce dei processi di 1° grado completandosi mediamente tutti nell'arco temporale di un anno, le parti del processo e le parti degli altri processi pendenti davanti a sé potrebbero chiedere conto a questo giudice, dal momento che lo scrivente è il responsabile dei ruoli assegnati e delle modalità di svolgimento e di conduzione delle udienze e il decreto del Presidente del tribunale di Lanciano del 12 maggio 2020, addirittura, autorizza ciascun giudice di pace di Lanciano ad effettuare le udienze pubbliche, che per i magistrati professionali e onorari dello stesso tribunale non sono state autorizzate.

144. Peraltro, non solo è precluso a questo giudice di operare in condizioni di indipendenza, ma lo scrivente incorre anche nel rischio di azioni di responsabilità per ritardata gestione degli affari civili e penali, dovendo rinviare tutte le udienze civili e penali nel periodo dal 12 maggio 2020 al 31 luglio 2020 per mancanza oggettiva delle condizioni tecniche e igienico-sanitario, che invece sembrerebbero sussistere nel decreto presidenziale del 12 maggio 2020.

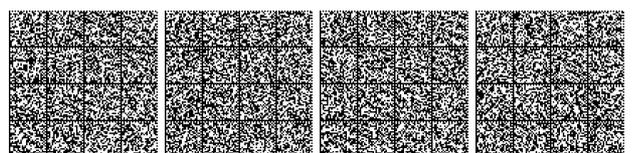
145. Secondo lo scrivente giudice questa situazione ha determinato una grave violazione degli articoli 2, 4, comma 3, 6, comma 1, e 9 del Trattato dell'Unione, degli articoli 67, commi 1 e 4, 81 e 82 del Trattato per il funzionamento dell'Unione europea e dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea per quanto riguarda tutto il contenzioso pendente davanti a sé sul ruolo civile e su quello penale, compresa la presente causa.

146. Infatti, l'art. 83 decreto-legge n. 18/2020 (nel testo attualmente vigente come modificato dalla legge di conversione n. 27/2020 e successivamente modificato dall'art. 3 del decreto-legge n. 28/2020), viola il requisito dell'indipendenza di questo giudice di pace, che è giudice comune europeo, requisito che è parte del contenuto essenziale del diritto fondamentale ad un equo processo, il quale riveste un'importanza cardine in quanto garanzia della protezione di tutti i diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione e della preservazione dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'art. 2 del Trattato sull'Unione europea, in particolare, del valore dello Stato di diritto (Corte di giustizia, sentenza del 25 luglio 2018, causa C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 48).

147. Alla luce del quadro normativo e fattuale rappresentato nella narrativa che precede, già rappresentata in gran parte nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale del 13 maggio 2020, ritiene questo giudice che sia in atto una crisi sistemica della tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento interno per la lesione del principio di indipendenza e di imparzialità del giudice, provocata dalla paralisi delle procedure di tutela e garanzia dei diritti assicurati dalla Costituzione e dalla normativa dell'Unione a tempo indefinito, e comunque fino al 31 gennaio 2021 per la durata (e con la scusa) dello stato di emergenza nazionale per il Covid-19.

148. Pertanto, questo giudice con la citata ordinanza del 18 maggio 2020 ha sospeso il giudizio e ha proposto domanda pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, per rimettere la questione della compatibilità della situazione di paralisi della giustizia civile e penale in Italia con il diritto dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, con istanza di procedura accelerata ai sensi dell'art. 105 del Regolamento di procedura della Corte.

149. Il quadro normativo interno rappresentato nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale dell'Unione europea individuava nell'art. 6, comma 1, del c.d. decreto «rilancio» approvato dal Consiglio dei ministri il 13 maggio 2020, ma non ancora pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*, la norma ostativa che prorogava al 31 gennaio 2021 lo stato di emergenza nazionale per Covid-19.



150. Con comparsa di intervento *ad adiuvandum* notificata alle parti costituite a mezzo pec in data 21 maggio 2020, depositata in data 22 maggio 2020, si costituiva nella presente causa l'avv. Vincenzo De Michele, in proprio, il quale chiedeva di essere ammesso come terzo ai sensi dell'art. 105, comma 2, del codice di procedura civile.

151. L'interveniente chiedeva, altresì, di valutare anche la rimessione degli atti alla Corte costituzionale sulla legittimità degli articoli 42, 83, 87 e 119 del decreto-legge n. 18/2020, convertito dalla legge n. 27/2020, degli articoli 14 e 263 del decreto-legge n. 34/2020, del decreto legislativo n. 116/2017.

152. Con ordinanza del 22 maggio 2020 questo giudice ha ammesso l'intervento ai sensi dell'art. 105, comma 2, del codice di procedura civile e ha provveduto ad integrare il quesito pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea con il dato normativo del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, con la seguente formulazione di seguito integralmente trascritta:

«Se gli articoli 2, 4, comma 3, 6, comma 1, e 9 del Trattato dell'Unione, gli articoli 67, commi 1 e 4, 81 e 82 del Trattato per il funzionamento dell'Unione europea, in combinato disposto con gli articoli 1, 6, 20, 21, 31, 34, 45 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ostano rispetto a disposizioni interne, quali gli articoli 42, 83 e 87 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, la delibera del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei ministri che ha dichiarato lo stato di emergenza nazionale sanitaria per sei mesi fino al 31 luglio 2020, gli articoli 14 e 263 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, che hanno prorogato lo stato di emergenza nazionale per Covid-19 e la paralisi della giustizia civile e penale e dell'attività di lavoro amministrativo degli uffici giudiziari italiani fino al 31 gennaio 2021, in combinato disposto, violando le predette norme nazionali l'indipendenza del giudice del rinvio e il principio del giusto processo, nonchè i diritti ad essi connessi della dignità delle persone, della libertà e della sicurezza, dell'uguaglianza davanti alla legge, della non discriminazione, di condizioni di lavoro eque e giuste, dell'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale, della libertà di circolazione e di soggiorno.

In particolare, si chiede alla Corte di giustizia se l'indipendenza del giudice del rinvio e il diritto al giusto processo delle parti della presente controversia e di tutte le cause pendenti davanti a questo giudice siano stati violati dal Governo italiano nel momento in cui si sono verificate le seguenti condizioni giuridiche e situazioni di fatto:

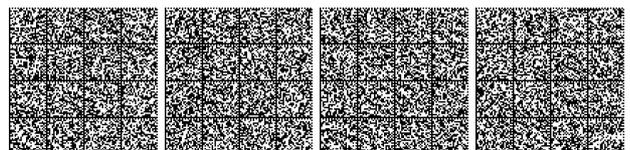
in data 31 gennaio 2020 il Consiglio dei ministri con una delibera adottata senza l'intesa obbligatoria con le regioni e utilizzando una procedura non prevista dalla normativa interna per l'emergenza sanitaria, ha dichiarato lo stato di emergenza nazionale per Covid-19 per la durata di sei mesi fino al 31 luglio 2020, avocando alla Presidenza del Consiglio dei ministri la competenza di tutte le disposizioni per fronteggiare una situazione epidemiologica in quel momento inesistente sul territorio nazionale, senza stanziare risorse economiche adeguate per la dichiarata emergenza;

il Governo italiano con decretazione d'urgenza ha sospeso per il periodo dal 9 marzo all'11 maggio 2020 l'attività giudiziaria nel settore civile e nel settore penale, ad eccezione di pochissime cause ritenute urgenti sul piano legislativo e non nella valutazione del giudice, che sono state trattate in udienza pubblica senza prevedere specifiche misure di contenimento per l'emergenza Covid-19, mentre l'attività dell'ufficio del giudice di pace del rinvio è stata sospesa integralmente, in mancanza della possibilità di effettuare cause urgenti della tipologia pretesa dal legislatore;

il Governo italiano dal 9 marzo all'11 maggio 2020 non ha provveduto alla sanificazione e disinfestazione straordinaria degli uffici, degli ambienti e dei mezzi in uso alla amministrazione giudiziaria, all'acquisto di materiale igienico sanitario e di dispositivi di protezione individuale, nonchè all'acquisto di apparecchiature informatiche e delle relative licenze di uso per informatizzare i settori giudiziari civili e penali anche degli uffici del giudice di pace, pur avendo a disposizione il Ministero della giustizia per le misure di contenimento del *virus* e la ripresa dell'ordinaria attività giudiziaria disponibilità finanziarie di importo molto elevato e da utilizzare immediatamente in deroga alle norme dell'Unione europea nazionali in materia di appalti pubblici, senza l'obbligo di rendicontazione contabile ed amministrativa e senza il controllo della Corte dei conti:

per il periodo dal 12 maggio al 31 luglio 2020, il Governo italiano ha imposto con decretazione d'urgenza per il settore civile e per il settore penale, cioè per i settori di competenza del giudice di pace del rinvio, ad eccezione delle limitate tipologie di cause urgenti come quelle già trattate in udienza pubblica per il periodo dal 9 marzo all'11 maggio 2020, modalità organizzative delle pochissime udienze che avrebbero dovuto essere effettuate o di impossibile attuazione come il processo da remoto per carenza strutturale del sistema informatico e organizzativo di lavoro del Ministero della giustizia, o gravemente lesive dei diritti di difesa e del contraddittorio delle parti, come le udienze a sola trattazione scritta senza la presenza dei difensori e delle parti.

per il periodo dal 12 maggio al 31 gennaio 2021, il Ministero della giustizia non ha consentito nè consentirà per il settore civile e per il settore penale di poter effettuare udienze pubbliche anche a porte chiuse a causa della inutilizzabilità del personale amministrativo di cancelleria in lavoro agile senza collegamenti da remoto con gli uffici giudiziari, della mancata sanificazione e disinfestazione straordinaria degli uffici, degli ambienti e dei mezzi in uso alla amministrazione giudiziaria, del mancato acquisto di materiale igienico sanitario e dispositivi di protezione indivi-



duale, della mancata individuazione di protocolli di misure di contenimento per lo svolgimento dell'attività giudiziaria, scaricando la responsabilità di effettuare (in rarissime occasioni) o non effettuare (nella generalità dei casi) le udienze pubbliche, in carenza delle condizioni di sicurezza sanitaria e senza tutele contro l'emergenza Covid-19, ai Capi degli uffici giudiziari (Presidenti di tribunale per i giudizi in primo grado) o ai singoli giudici;

per il periodo dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021 il giudice di pace del rinvio è stato messo nelle condizioni di non poter effettuare udienza con nessuna delle modalità organizzative previste dalla decretazione d'urgenza nè con udienza pubblica nè con il processo da remoto e l'aula virtuale nè con trattazione scritta senza la presenza dei difensori e delle parti, e sarà costretto a rinviare tutte le cause rivenienti sui suoi ruoli del settore civile e del settore penale a data successiva al 31 agosto 2020 e, con la pubblicazione del decreto-legge 19 maggio 2020, n.34, al 31 gennaio 2021;

a causa della totale inattività giurisdizionale come udienze svolte e provvedimenti giudiziari prodotti nel periodo dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021 il giudice di pace del rinvio non ha percepito e non percepirà alcuna indennità dal Ministero della giustizia, neanche a titolo di contributo economico per l'emergenza sanitaria;

infine, il Governo italiano con decretazione d'urgenza ha prorogato per altri sei mesi, fino al 31 gennaio 2021 lo stato di emergenza nazionale e l'attuale paralisi della giustizia civile e penale, mentre dal 18 maggio 2020 sono state riaperte tutte le attività produttive ed economiche che si svolgono nell'ambito della competenza territoriale regionale, con ripresa della libera circolazione tra le regioni e nei confronti degli Stati dell'Unione, senza obbligo di quarantena, dal 3 giugno 2020, con l'adozione di modeste misure igienico-sanitarie e di contenimento sociale.»

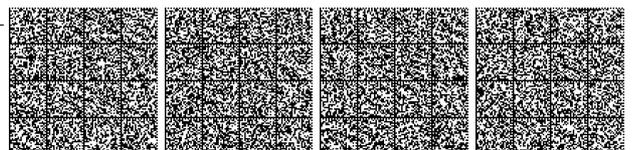
153. Con la presente ordinanza, data la gravità della situazione della paralisi della giustizia civile e penale in Italia fino al 31 gennaio 2021 e la necessità di attivare tutti gli strumenti interpretativi e giuridici per rimuovere tutti gli ostacoli ad un efficiente ripresa dell'attività giudiziaria e della presente causa, si propone alla Corte costituzionale questione di legittimità costituzionale della stessa normativa interna sottoposta al vaglio di compatibilità con il diritto dell'Unione europea, nel solco delle indicazioni sull'ammissibilità della doppia pregiudiziale costituzionale ed europea enunciate nella sentenza n. 269/2017 della Corte costituzionale.

154. Nell'evidenziare che la paralisi della giustizia civile e penale fino al 31 gennaio 2021 è stata costruita con una tecnica normativa a scatole cinesi, di complicata dipanazione e demolizione con il presente procedimento incidentale di legittimità costituzionale, si cercherà nel prosieguo di evidenziare per norme o per gruppi di norme «omogenee» i profili di sospetta violazione dei precetti costituzionali, sottolineando che, ai fini della rilevanza delle questioni di legittimità sollevate e della incidenza della rimozione di dette norme per la soluzione della controversia, le condizioni di ammissibilità andranno verificate da codesta Eccellentissima Corte anche nel quadro normativo complessivo che le disposizioni interne ostative hanno determinato nella tutela dei diritti richiesti non solo nella presente controversia.

Non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale dello stato di emergenza sanitaria nazionale per Covid-19 dal 1° febbraio 2020 al 31 gennaio 2021 e, in particolare, delle seguenti norme di legge o dei seguenti atti amministrativi generali aventi forza di legge: *a)* delibera del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei ministri (*Gazzetta Ufficiale* n. 26 del 1° febbraio 2020); *b)* ordinanza del 3 febbraio 2020, n. 630, del Capo dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri (*Gazzetta Ufficiale* n. 32 dell'8 febbraio 2020); *c)* art. 122 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020; *d)* art. 14, commi 1 e 4, del decreto-legge 19 maggio 2020 n. 34.

Violazione degli articoli 32, 76, 77, 97, commi 2 e 3, 101, comma 2, 102, comma 1, 111, commi 1 e 2, 117, comma 3, della Costituzione, 120, nonché dell'art. 117, comma 1, della Costituzione in riferimento al parametro dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e/o dell'art. 168 del Trattato per il funzionamento dell'Unione europea in combinato disposto con l'art. 12, comma 1, lettera *a)*, della decisione n. 1182/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013 e con gli articoli 12 e 43 del Regolamento sanitario internazionale (RSI), adottato dalla cinquantottesima Assemblea mondiale della sanità nel maggio 2005 ed entrato in vigore il 15 giugno 2007, nella parte in cui il Governo si è sostituito alle regioni e al Ministero della salute nella gestione del servizio sanitario nazionale e al Ministero della giustizia nella gestione dell'attività giudiziaria, creando una situazione di emergenza sanitaria nazionale di tipo pandemico con sospensione dell'attività giurisdizionale in sede civile e penale ai di fuori di ogni ambito di competenza costituzionale e istituzionale e degli stessi presupposti fattuali per l'esercizio dei poteri sostitutivi.

155. L'art. 47-*bis* del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, attribuisce al Ministero della salute le funzioni spettanti allo Stato in materia di tutela della salute umana anche in materia di profilassi internazionale, ai sensi degli articoli 32, 117, comma 2, lettera *q)*, e 118 della Costituzione.



156. Ai sensi dell'art. 32, comma 1, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, nell'ambito del riparto di competenze nella gestione del Servizio sanitario nazionale tra Stato e regioni, il Ministro della sanità può emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente, in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni.

157. Stravolgendo questo chiaro assetto della normativa ordinaria sulla gestione dell'emergenza sanitaria in capo al Ministro della salute, il Governo ha dichiarato lo stato di emergenza nazionale per l'epidemia Covid19 per la durata di sei mesi e fino al 31 luglio 2020 con la delibera del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei ministri, ai sensi degli articoli 7, comma 1, lettera c), e dell'art. 24, comma 1, del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile), avocando i poteri di gestione dell'emergenza sanitaria presso la Presidenza del Consiglio dei ministri — Dipartimento della Protezione civile.

158. Il Capo del Dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri con ordinanza del 3 febbraio 2020, n. 630, in sedicente attuazione della delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 e dell'art. 25 del decreto legislativo n. 1/2018, comma 2, ha delineato i poteri emergenziali della Protezione civile, da esercitare anche in deroga a numerose disposizioni di legge, indicate nell'art. 3 dell'ordinanza, con una dotazione iniziale di soli cinque milioni di euro per gli interventi urgenti.

159. Come già anticipato, non vi era nessuna evidenza epidemiologica di contagio in Italia, dal momento che al 30 gennaio 2020 erano stati accertati soltanto i due casi di cittadini cinesi atterrati a Malpensa che, dopo l'immediato controllo sanitario presso l'aeroporto, il 29 gennaio 2020 erano stati trasferiti presso l'Ospedale Spallanzani di Roma (poi guariti), e che erano stati conteggiati nel *report* n. 11 del 31 gennaio 2020 dell'O.M.S., aggiungendoli ai n. 6 conteggiati in Francia, n. 5 in Germania e n. 1 in Finlandia.

160. Pertanto, il Consiglio dei ministri ha dichiarato uno stato di emergenza di rilievo nazionale al di fuori e violando la procedura dell'art. 24 del decreto legislativo n. 1/2018, sottraendo la competenza, almeno per la parte degli approvvigionamenti dei dispositivi di sicurezza e prevenzione e delle apparecchiature sanitarie di gestione delle terapie intensive, alle regioni che non erano state compulsate dall'iniziativa straordinaria e secretata del Governo.

161. Nè risulta che il Governo, dopo aver dichiarato lo stato di emergenza nazionale per epidemia Covid-19 per la durata di sei mesi, abbia attivato la Commissione europea per avviare l'attività di coordinamento degli interventi sanitari prevista dall'art. 68 del Trattato per il funzionamento dell'Unione europea, anche al fine di dichiarare l'emergenza pubblica sanitaria ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettera a), della decisione n. 1182/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013, relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero.

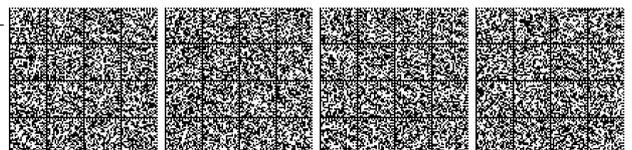
162. La delibera del 31 Gennaio 2020 del Consiglio dei ministri appare viziata, altresì, in quanto tende a reiterare, con l'avallo dell'azione dell'intero Governo, la violazione dell'art. 43 del Regolamento sanitario internazionale (RSI) commessa dal Ministro della salute con l'ordinanza del 30 gennaio 2020, con cui erano stati bloccati i collegamenti diretti aerei con la Cina dai due aeroporti di Roma Fiumicino e Milano Malpensa, suscitando, come anticipato, le proteste dell'ambasciatore cinese e la lettera del Presidente Mattarella al Presidente della Repubblica popolare cinese del 1° febbraio 2020, che ha evitato l'incidente diplomatico con la Cina.

163. L'art. 43, paragrafo 2, del Regolamento sanitario internazionale (RSI) prevede «Misure sanitarie aggiuntive» che possono essere stabilite dagli Stati membri, così testualmente disponendo: «2. Nel determinare se attuare le misure sanitarie di cui al paragrafo 1 del presente articolo o misure sanitarie aggiuntive in base al paragrafo 2 dell'art. 23, al paragrafo 1 dell'art. 27, al paragrafo 2 dell'art. 28 e al paragrafo 2 (c) dell'art. 31, gli Stati Parti devono basare le proprie decisioni: (a) su principi scientifici; (b) su prove scientifiche disponibili di un rischio per la salute o, in caso tali prove non siano sufficienti, su informazioni disponibili incluse quelle fornite dall'O.M.S. e da altre organizzazioni intergovernative e altri enti internazionali: e (c) su qualsiasi consulenza o parere specifici dell'O.M.S.».

164. In buona sostanza, per attuare la misura sanitaria aggiuntiva del blocco dei voli internazionali diretti con la Cina il Ministro della salute nell'ordinanza del 30 gennaio 2020, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 26 del 1° febbraio 2020 contestualmente alla delibera del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei ministri, avrebbe dovuto basare la propria decisione su prove scientifiche ulteriori rispetto a quelle fornite dall'O.M.S..

165. Nell'ordinanza del 30 gennaio 2020 del Ministro della salute vi è invece, per giustificare l'adozione del provvedimento di sospensione dei voli internazionali con la Cina, una motivazione chiaramente diatonica rispetto all'art. 43 del Regolamento sanitario internazionale (RSI) e alle condizioni fissate per legittime misure sanitarie aggiuntive, perché basata sui soli dati epidemiologici diffusi dall'O.M.S..

166. A seguito della dichiarazione di emergenza internazionale sanitaria pubblica dell'O.M.S. del 30 gennaio 2020, con quattro Stati membri dell'Unione europea (Germania, Francia, Finlandia, Italia) già interessati dai primi casi di contagio da Covid-19, la Commissione europea non ha dichiarato l'emergenza sanitaria ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera a), della decisione n. 1182/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013, né lo ha mai fatto fino alla dichiarazione di pandemia da parte dell'O.M.S. dell'11 marzo 2020.



167. L'art.122 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, ha previsto l'istituzione di un nuovo commissario straordinario per l'emergenza Covid-19, da aggiungere al Capo del Dipartimento della Protezione civile, a cui sono state assegnate su un fondo speciale «personale», con delibere del Consiglio dei ministri del 6 e del 20 aprile 2020 e con l'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 34/2020, ingenti risorse per euro 2.350.000.000,00 del Fondo per l'emergenza di cui all'art. 44 del decreto-legislativo n. 1/2018, da utilizzare in deroga a tutte le disposizioni di legge europee e nazionali in materia di appalti e rendicontazione dei fondi pubblici e al di fuori del controllo successivo contabile ed amministrativo della Corte dei conti.

168. La procedura di emergenza nazionale adottata dal Governo, con accentramento delle funzioni anche di produzione normativa primaria in deroga alle disposizioni di legge in capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Capo del Dipartimento della Protezione civile e al Commissario straordinario per l'emergenza nominato ai sensi dell'art. 122 del decreto-legge n. 18/2020, non è utilizzabile in caso di rischio sanitario, i cui interventi rientrano, come è noto, nella competenza delle regioni che gestiscono il servizio sanitario nazionale, ai sensi della legge n. 833/1978, con il coordinamento del Ministero della salute, che provvede con ordinanze d'urgenza e contingibili, ai sensi dell'art. 32, comma 1, della citata legge, quando l'emergenza sanitaria riguarda il territorio nazionale.

169. Infatti, l'art. 16, comma 1, del decreto legislativo n. 1/2018 individua la tipologia dei rischi di protezione civile, tra i quali non vi è il rischio sanitario: «1. L'azione del Servizio nazionale si esplica, in particolare, in relazione alle seguenti tipologie di rischi: sismico, vulcanico, da maremoto, idraulico, idrogeologico, da fenomeni meteorologici avversi, da deficit idrico e da incendi boschivi.».

170. Il Consiglio dei ministri ha dichiarato uno stato di emergenza di rilievo nazionale, con un atto amministrativo generale avente forza di legge, al di fuori e violando la procedura di (sub)delega legislativa dell'art. 24 del decreto legislativo n. 1/2018, sottraendo la competenza alle regioni che non erano state compulsate dall'iniziativa straordinaria e secretata dell'Esecutivo, come ampiamente precisato nella narrativa che precede.

171. Il ruolo dei due commissari straordinari come «autorità centrali» per la gestione dell'emergenza sanitaria è stato di ingerenza di organi di nomina governativa nell'ordinamento giudiziario, come dimostra la citata circolare del 2 maggio 2020 n. prot. 70897 del Capo del Dipartimento dell'Organizzazione del personale e dei servizi del Ministero della giustizia, condizionando quindi in negativo lo sblocco del *lockdown* della giustizia civile e penale.

172. Sconcertante, poi, è la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza nazionale dichiarato con la delibera del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei ministri di ulteriori sei mesi fino al 31 gennaio 2021, disposta dall'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 34/2020, rispetto a un'epidemia della quale non è possibile conoscere l'evoluzione nei prossimi mesi e, dunque, rispetto a un'emergenza futura di cui non è dato conoscere né la sussistenza né la dimensione.

173. In questo contesto, le norme e gli atti amministrativi generali aventi valore di legge scrutinati (delibera del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei ministri; ordinanza del 3 febbraio 2020, n. 630, del Capo dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri: art. 122 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020; art. 14, commi 1 e 4, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34) sembrano presentare gravi profili di illegittimità costituzionale, nonché di c.d. costituzionalità di merito, per diverse e concorrenti ragioni.

174. Mancano, nella specie, le straordinarie ragioni di necessità e urgenza richieste dall'art. 77 della Costituzione, con particolare riferimento al requisito dell'urgenza e appaiono violati anche gli articoli 32, 102, comma 1, 117, comma 3, e 120 della Carta fondamentale, nella parte in cui il Governo si è sostituito alle regioni e al Ministero della salute nella gestione del servizio sanitario nazionale e al Ministero della giustizia nella gestione dell'attività giudiziaria, creando una situazione di emergenza sanitaria nazionale di tipo pandemico con sospensione dell'attività giurisdizionale in sede civile e penale al di fuori di ogni ambito di competenza costituzionale e istituzionale e degli stessi presupposti fattuali per l'esercizio dei poteri sostitutivi.

175. Per quanto riguarda la delibera del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei ministri e l'ordinanza del febbraio 2020, n. 630, del Capo dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri vi è anche la violazione dell'art. 76 della Costituzione, in combinato disposto con gli articoli 32 e 117, comma 3, della Carta fondamentale, perché la funzione legislativa delegata al Governo dall'art. 24, comma 1, del decreto legislativo n. 1/2018 è stata esercitata escludendo dal procedimento amministrativo prescritto dalla norma delegante le regioni e comunque il Governo ha operato al di fuori dei principi e criteri direttivi e dello stesso oggetto del Codice della Protezione civile, stravolgendo l'equilibrio delle competenze in materia sanitaria tra Stato e regioni delineato dalla legge n. 833/1978.

176. Lo stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020 poggiava espressamente ed esclusivamente sulla dichiarazione, resa il giorno precedente dall'Organizzazione mondiale della sanità, dello stato di emergenza sanitaria internazionale.



177. Quindi, non vi era bisogno di attivare o, meglio, di violare, applicandolo al di fuori del suo ambito oggettivo, l'art. 24, comma 1, del decreto legislativo n. 1/2018.

178. La gerarchia delle fonti del diritto è stata sovvertita nel nostro ordinamento.

179. Il Governo ha dichiarato lo «stato di emergenza» senza vaglio parlamentare e in assenza di alcuna previsione costituzionale sullo stato di emergenza, senza coinvolgere le regioni, invocando il codice della Protezione civile (in particolare, gli articoli 7 e 24) che, come detto, per un verso non contempla il caso di pandemie (né all'art. 7 né all'art. 16 sulla tipologia dei rischi di protezione civile) e, per altro verso, consente di emanare ordinanze di protezione civile in ambiti del tutto diversi da quelli oggetto delle misure in seguito adottate dal Governo e comunque «nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e dell'Unione europea».

180. È stato violato l'art. 117, comma 1, della Costituzione, in relazione all'art. 168 del Trattato per il funzionamento dell'Unione europea in combinato disposto con l'art. 12, comma 1, lettera a), della decisione n. 1182/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013 e con gli articoli 12 e 43 del Regolamento sanitario internazionale (RSI) che, in un quadro normativo di diritto dell'Unione europea e di diritto internazionale fortemente integrati, riconoscono primariamente all'Organizzazione mondiale della sanità e alla Commissione europea il compito di dichiarare l'emergenza pubblica sanitaria internazionale quando il fenomeno potenzialmente pandemico riguardi rispettivamente il territorio mondiale e quello dell'Unione.

181. Appaiono violati, altresì, anche gli articoli 97, commi 2 e 3, 101, comma 2, 111, commi 1 e 2, 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

182. Infatti, lo stravolgimento dell'ordinamento costituzionale che ha determinato la dichiarazione dello stato di emergenza nazionale per Covid-19 dal febbraio 2020 al 31 gennaio 2021 ha comportato anche il venir meno delle condizioni del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione pubblica, l'invasione di competenze degli uffici governativi nell'esercizio della funzione giurisdizionale, con la paralisi della giustizia civile e penale e la lesione ai principi del giudice indipendente e del giusto processo.

Non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale della paralisi della giustizia civile e penale dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021 con la lesione dei principi del giusto processo e dell'indipendenza del giudice, sotto il profilo «oggettivo», in relazione alle seguenti norme di legge: a) articoli 42, comma 2, 83 e 87 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020; b) articoli 1 e 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito con modificazioni dalla legge n. 35/2020; c) art. 3 del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28; d) articoli 14, comma 4, e 263 del decreto-legge 19 maggio 2020 n. 34.

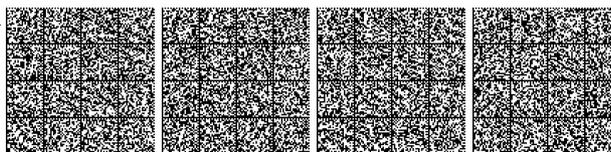
Violazione degli articoli 77, 97, commi 2 e 3, 101, comma 2, 104, comma 1, 108, comma 1, 111, commi 1 e 2, 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultima disposizione in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

183. Nella narrativa che precede è stato ampiamente affrontato il complesso e parossistico intreccio normativo che ha determinato la incredibile paralisi della giustizia civile e penale nel periodo dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021, attraverso la deroga sistematica e non dichiarata al potere di sospensione dell'attività giudiziaria riconosciuto al solo Ministro della giustizia ai sensi del decreto legislativo del 9 aprile 1948, n. 457, per eventi eccezionali, quando gli uffici giudiziari non siano in grado di funzionare o funzionino in maniera irregolare, con determinazione con decreto dell'eccezionalità dell'evento e del periodo non superiore a quindici giorni di mancato o irregolare funzionamento degli uffici.

184. Con l'art. 42, comma 2, del decreto-legge n. 18/2020, il Governo ha inquadrato le infezioni da nuovo *coronavirus* che dovessero colpire il lavoratore come presunzione *iuris et de iure* di infortunio sul lavoro, creando sostanzialmente le basi per la paralisi delle attività produttive ed economiche ed un clima di terrore per i datori di lavoro nello svolgimento dell'attività economica o di servizi in tempi di epidemia da Covid-19, anche quando il datore di lavoro sia pubblico e sia individuabile nel Capo dell'ufficio giudiziario.

185. Il Capo dell'ufficio giudiziario (nella fattispecie di causa, il Presidente del tribunale di Lanciano) è stato esposto al rischio di responsabilità civile e penale della causazione dell'infortunio sul lavoro da Covid-19, senza nessuna verifica in fatto, d'altra parte impossibile, che il *virus* sia stato contratto in ambiente di lavoro e non altrove, dal momento che gli articoli 1, comma 2, lettera z), e 4, commi 2, 6 e 7, del decreto-legge n. 19/2020 consentono all'autorità amministrativa (Prefetto) di poter denunciare il Capo dell'ufficio giudiziario «inadempiente» sia sotto il profilo delle sanzioni amministrative che dei gravi riflessi sul piano penale delle presunte violazioni delle disposizioni emergenziali.

186. La modalità organizzativa ordinaria per le pubbliche amministrazioni durante la fase emergenziale del c.d. lavoro agile — di cui all'art. 87, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020 e all'art. 263 del decreto-legge n. 34/2020 — ha avuto e avrà effetto paralizzante per gli



uffici giudiziari e per la modalità di processo da remoto per il periodo dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021, perché la rotazione del personale di cancelleria per lavorare formalmente da casa non è operativa per mancanza di accesso all'*intranet* del Ministero della giustizia.

187. La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'intero art. 83 del decreto-legge n. 18/2020 e dell'art. 3 del decreto-legge n. 28/2020 derivano dall'impossibilità o estrema difficoltà dei Capi dell'ufficio di organizzare l'attività giudiziaria secondo modalità non praticabili nel contesto organizzativo giudiziario attuale, poiché i Presidenti di tribunale non sono stati messi nelle condizioni di poter operare attraverso modalità che garantiscono la piena tutela del contraddittorio delle parti e di un processo giusto, davanti ad un giudice oggettivamente indipendente.

188. Sui precetti costituzionali che questo giudice sospetta siano stati violati di cui agli articoli 77, 97, commi 2 e 3, 101, comma 2, 111, commi 1 e 2, 117, comma 1, della Costituzione, in relazione soprattutto al parametro dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, si è sufficientemente dissertato in precedenza ai punti 174-182 per quanto attiene i profili di illegittimità dello stato di emergenza nazionale per Covid-19 dal 1° febbraio 2020 al 31 gennaio 2021, che costituisce il presupposto, la causa e la scusa della paralisi della giustizia civile e penale, sotto il profilo della lesione all'indipendenza del giudice sotto il profilo oggettivo.

189. Nel prosieguo, le violazioni delle stesse disposizioni della Carta fondamentale verranno analizzate alla luce dei principi del giusto processo e dell'indipendenza del giudice sotto il profilo oggettivo.

190. Appaiono violati, altresì, gli articoli 104, comma 1, e 108, comma 1, della Costituzione, dal momento che è inaccettabile che la magistratura, compresa la magistratura di pace, non sia più, a tempo indefinito a causa dell'emergenza sanitaria, un ordine autonomo e indipendente dal potere governativo, a cui è assoggettato fino al 31 gennaio 2021 per quanto riguarda l'ordinamento giudiziario e l'organizzazione degli uffici, che non sono più disposti solo dalla legge (peraltro d'urgenza, con tutte le violazioni di norme costituzionali innanzi segnalate) ma dal Governo attraverso il Presidente del tribunale e gli altri Capi degli uffici giudiziari, privi peraltro gli uni e gli altri di margini di discrezionalità operativa in grado di discostarsi dalle confuse misure organizzative imposte dall'Esecutivo attraverso la decretazione d'urgenza e i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

191. Infine, sul punto si sottolinea la gravità della situazione, in un momento in cui tra le principali raccomandazioni fatte all'Italia dalla Commissione europea vi è quella di «migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e l'efficacia della pubblica amministrazione» e tali raccomandazioni specifiche per Paese avranno un forte legame con i fondi che verranno erogati dal *Recovery Fund*.

Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della paralisi della giustizia civile e penale dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021 con la lesione dei principi del giusto processo e dell'indipendenza del giudice, sotto il profilo soggettivo, in relazione alle seguenti norme di legge: *a)* articoli 1-33 della legge 13 luglio 2017; n. 116, nelle parti in cui le predette disposizioni vengono estese ai giudici di pace già in servizio alla data di entrata in vigore del decreto; *b)* art. 5 della legge 28 aprile 2016, n. 57, nella parte in cui affida il Coordinamento degli uffici del giudice di pace al Presidente del tribunale; *c)* art. 11, comma 4-ter, della legge 21 novembre 1991, n. 374, nella parte in cui stabilisce che l'importo di euro 72.000 lordi annui costituisca il tetto massimo e non la retribuzione lorda annuale comunque spettante ai giudici di pace già in servizio alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 116/2017; *d)* art. 119 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020, nella parte in cui riconosce ai magistrati onorari un contributo economico inadeguato per il periodo di sospensione dell'attività giudiziaria nei mesi di marzo-maggio 2020; *e)* art. 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, nella parte in cui non estende ai giudici di pace la procedura di stabilizzazione e di superamento del precariato prevista i dipendenti delle pubbliche amministrazioni in regime di rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato; *f)* articoli 42, comma 2, e 83 del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020; *g)* art. 3 del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28; *h)* art. 14, comma 4, del decreto-legge 19 maggio 2020, n.34.

Violazione degli articoli 3, 4, comma 1, 36, comma 1, 38, 97, commi 2 e 4, 101, comma 2, 104, comma 1, 106, commi 1 e 2, 107, comma 1, 108, comma 1, 111, commi 1 e 2, 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultima disposizione in relazione agli articoli 15, 20, 21, 30, 31, 34 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alle clausole 2, 4 e 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, recepito dalla direttiva 1999/70, nonché in relazione agli articoli 1, 2, 4, 12, 24 ed E della Carta sociale europea, nella parte in cui le norme sottoposte a scrutinio di costituzionalità non riconoscono a questo giudice condizioni di lavoro equivalenti a quelle dei magistrati professionali pur svolgendo le stesse funzioni giurisdizionali con inaridimento nell'ordinamento giudiziario, in un contesto fattuale e normativo aggravato dalla paralisi del giudizio civile e penale dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021.



192. Come già evidenziato, lo scrivente giudice di pace presso l'ufficio del giudice di pace di Lanciano si occupa con ruoli autonomi sia delle cause civili sia delle cause penali che, in base ai criteri organizzativi oggettivi, gli vengono assegnate presso l'ufficio.

193. Questo giudice svolge l'attività di giudice di pace di Lanciano ininterrottamente dall'aprile 2003, dopo aver superato la procedura concorsuale prevista dall'art. 4-bis, comma 1, della legge 21 novembre 1991, n. 374, ed essere chiamato a ricoprire l'ufficio del giudice di pace con nomina, all'esito del periodo di tirocinio e del giudizio di idoneità del consiglio giudiziario (integrato da cinque rappresentanti designati, d'intesa tra loro, dai consigli dell'ordine degli avvocati del distretto di Corte di appello di L'Aquila), con decreto del Ministro della giustizia, previa deliberazione del Consiglio superiore della magistratura.

194. Questo giudice ha superato tutte le verifiche di professionalità quadriennali dell'attività giurisdizionale, con rinnovi quadriennali dell'attività giurisdizionale di giudice di pace di Lanciano da parte dello stesso Consiglio nazionale della magistratura, su parere favorevole del Consiglio giudiziario. Questo giudice dal 1997 al 2000 ha anche svolto funzioni di vice procuratore onorario presso il tribunale di Chieti.

195. Lo scrivente svolge due udienze alla settimana che, dal momento che in base all'organizzazione giudiziaria dell'ufficio gli sono assegnate due udienze di penale al mese, possono essere due udienze civili o una udienza civile e una penale. In un anno giudiziario questo giudice svolge sui propri ruoli autonomi del settore civile e del settore penale circa ottantacinque udienze, che corrispondono alla media di udienze della magistratura professionale di primo grado nel settore civile.

196. Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera a), del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, il giudice di pace è pienamente inserito nell'ordinamento giudiziario come giudice «ordinario» per amministrare gli affari civili e penali in primo grado nell'ambito della competenza prevista dal legislatore.

197. Questo giudice fino al maggio 2016 è stato anche coordinatore dei giudici di pace di Lanciano, fino a quando le funzioni di Coordinatore degli uffici dei giudici di pace, con conseguente perdita dell'autonomia rispetto al tribunale di Lanciano (giudice di appello per tutte le decisioni adottate dai giudici di pace di Lanciano), sono state sottratte all'ufficio del giudice di pace e assegnate dall'art. 5 della legge delega n. 57/2016 al Presidente del tribunale di Lanciano, che le esercita attraverso un giudice professionale coordinatore.

198. Questo giudice esercita anche la professione di avvocato al di fuori del circondario del tribunale di Lanciano, per ragioni di incompatibilità previste per legge rispetto all'attività giurisdizionale espletata, ed è iscritto presso il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Chieti dal novembre 1994 e, per la parte previdenziale, alla Cassa forense.

199. Pertanto, i suoi redditi, con cui garantisce a sé stesso e alla propria famiglia un tenore di vita dignitoso, derivano in parte dall'attività professionale di avvocato e in parte dalle indennità corrisposte dal Ministero della giustizia per le prestazioni rese, con le modalità a cottimo già descritte in narrativa.

200. Il legislatore d'urgenza con l'art. 19 del decreto-legge n. 18/2020 ha riconosciuto ai magistrati onorari «un contributo economico mensile pari a 600 euro per un massimo di tre mesi e parametrato al periodo effettivo di sospensione di cui all'art. 83» dello stesso decreto. Nello stesso decreto-legge è stato previsto dall'art. 44 un contributo economico di 600 euro per il mese di marzo 2020 anche per i lavoratori autonomi titolari di partita Iva iscritti agli enti di previdenza privati, come la Cassa avvocati.

201. Questo giudice fino ad ora non ha percepito nessun indennizzo ai sensi dell'art. 19 del decreto legislativo n. 18/2020 come magistrato onorario, mentre ha percepito 600 euro nel mese di aprile 2020 come avvocato ai sensi dell'art. 44 del decreto-legge n. 18/2020, somma che forse sarà costretto a restituire alla Cassa forense, che ha dichiarato di non aver ancora ricevuto dallo Stato le somme che hanno finanziato tale contributo.

202. Il decreto-legge n. 34/2020 ha escluso i professionisti con partita Iva iscritti agli enti previdenziali di diritto privato da ogni contributo, da un lato disponendo all'art. 78 la concessione dei 600 euro mensili per i mesi di aprile e maggio 2020 a chi, come questo giudice, aveva già ricevuto contributo di pari importo ai sensi dell'art. 44 del decreto-legge n. 18/2020 per la mensilità di marzo 2020, dall'altro specificamente escludendo il diritto a tale contributo con il successivo art. 86 per chi, come questo giudice, ha già ricevuto il contributo previsto dall'art. 44 del decreto-legge n. 18/2020.

203. Pare evidente a questo giudice che la paralisi della giustizia civile e penale dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021 si accompagni ad un attacco sistematico, da parte del Governo, all'avvocatura del libero foro e alla magistratura onoraria, l'una e l'altra private di ogni fonte di sostegno di reddito economico, ma anche alla magistratura professionale attraverso l'attività di intimidazione della Presidenza del Consiglio dei ministri nei confronti dei Capi degli uffici giudiziari che osassero richiedere la presenza fisica di tutto il personale amministrativo a fronte della totale assenza dal servizio e di ogni prestazione utile in nome del lavoro agile.



204. Il Consiglio superiore della magistratura e il Consiglio di Stato, nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali consultive, hanno sostenuto soluzioni adeguate e compatibili con la Costituzione per la sistemazione giuridico-economica della magistratura onoraria.

205. Per quanto riguarda il Consiglio superiore della magistratura, il giudice di pace di Bologna nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale del 18 ottobre 2018 nella causa C-658/18 UX (Statut des juges de paix italiens), al punto 103, ha così precisato: «103. In conclusione, “è indubbio che l'attività del giudice di pace, in quanto espletata nell'ambito di un rapporto di servizio, sia pur onorario, prevede obblighi di prestazione disciplinati dalla legge, dalle disposizioni di circolari e ministeriali e dagli ordini di servizio che promanano dai coordinatori degli uffici del giudice di pace con la previsioni di turni, udienze, adempimenti procedurali, senza che vi sia la possibilità effettiva di organizzare in modo autonomo il proprio lavoro” (delibera del 27 luglio 2006 del Consiglio superiore della magistratura), ossia è indubbio, a prescindere dal *nomen iuris* utilizzato dal legislatore (magistrato onorario), che l'attività di giudice di pace integra un rapporto di lavoro pubblico subordinato, ossia un rapporto di pubblico impiego, al pari del magistrato di carriera.».

206. In particolare, nel parere deliberato il 15 giugno 2017 «sullo schema di decreto legislativo recante la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché la disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 22 aprile 2016, n. 57», il Consiglio superiore della magistratura ha affermato che il trattamento economico per i magistrati onorari già in servizio alla data di entrata in vigore della legge delega va determinato sulla base di «un importo dell'indennità ancorato a parametri obiettivi e che consentano l'individuazione della base di calcolo» corrispondente alla «retribuzione complessiva riconosciuta ad un magistrato togato di prima valutazione di professionalità» (nota 30 del parere) e «all'impegno lavorativo richiesto (che nello schema è stato quantificato nella misura di due giorni a settimana e che con il presente parere si suggerisce di alzare alla misura di tre giorni a settimana) e che pare poi opportuno ulteriormente elevare in misura pari ai 2/3 dei complessivi contributi previdenziali dovuti, in ragione proprio della scelta legislativa di porre l'onere contributivo per intero a carico del lavoratore.».

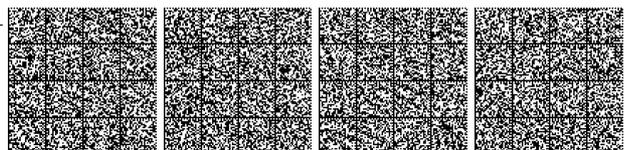
207. Del resto, la base di calcolo la retribuzione complessiva riconosciuta ad un magistrato togato di prima valutazione di professionalità era stata già utilizzata in passato con la legge n. 217/1974 di «sistemazione giuridico-economica» dei vice pretori onorari incaricati di funzioni giudiziarie e con la legge n. 516/1977 di stabilizzazione dei vice pretori onorari reggenti.

208. Infatti, la Commissione speciale del Consiglio di Stato nel parere reso nell'adunanza del 23 marzo 2017 e depositato il 7 aprile 2017 n. 854/2017 sull'«attuazione della legge delega n. 57 del 2016 per la riforma organica della magistratura onoraria» ha affermato che «può concepirsi un'ulteriore ipotesi astrattamente sussumibile nel termine “stabilizzazione”. Si potrebbe in particolare ipotizzare, per una parte dei giudici onorari in servizio, la mera “conservazione dell'incarico in corso” sino al conseguimento della età pensionabile. La fattispecie, invero, è stata già impiegata in passato dalla legge 18 maggio 1974, n. 217, con riguardo ai vice pretori onorari incaricati (“Sistemazione giuridico-economica dei vice pretori onorari incaricati di funzioni giudiziarie ai sensi del secondo comma dell'art. 32 dell'ordinamento giudiziario”).».

209. Non è un caso che l'avvocato generale Kokott nelle conclusioni scritte del 23 gennaio 2020 nella causa C-658/18 UX al punto 34 abbia tenuto conto della posizione del Consiglio superiore della magistratura favorevole al riconoscimento della natura di lavoratore (subordinato) del magistrato onorario e della precisazione fatta nella nota 30 del parere del 15 giugno 2017, secondo cui, a titolo di indennità per il servizio giurisdizionale svolto, può essere utilizzata la retribuzione complessiva riconosciuta ad un magistrato togato di prima valutazione di professionalità, che corrisponde al tetto massimo annuale delle indennità a cottimo previsto per i giudici di pace dall'art. 1, comma 4-ter, della legge n. 371/1991: «34. Il fatto che, secondo il Consiglio Superiore della Magistratura e lo stesso giudice del rinvio, i giudici di pace siano senz'alcun dubbio lavoratori non comporta, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, l'irrelevanza della seconda questione.».

210. Senza dubbio la situazione economica ai tempi della pandemia giudiziaria programmata dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021 è disastrosa per questo giudice sia come magistrato onorario sia come avvocato, se comparata con quella dei magistrati professionali e del personale amministrativo degli uffici giudiziari, che continuano a percepire le stesse retribuzioni corrisposte prima dell'inizio dell'emergenza Covid-19, per i quali il periodo dal 9 marzo al 31 luglio 2020 viene considerato periodo di servizio pieno anche se non si sono celebrati processi e anche se non si è svolta alcuna utile attività di lavoro.

211. Il comportamento del Governo è oltraggioso per la dignità del giudice, discriminatorio e lesivo delle sue condizioni di lavoro anche in termini di sicurezza sociale, mina non solo la sua indipendenza, che è il presupposto per un processo equo e giusto, ma anche i diritti delle parti del processo e dei loro difensori alla definizione in tempi rapidi della causa che sono assicurati dalla magistratura di pace, alla certezza del diritto e delle modalità di tutela effettiva.



212. Nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale del 18 ottobre 2018 nella causa C-658/18 UX (pubblicata integralmente sul sito istituzionale della Corte di giustizia <http://www.curia.eu/>) il giudice di pace di Bologna ha ricostruito, come di seguito trascritto, la normativa che regola lo stato giuridico dei giudici di pace già in servizio al momento dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 116/2017.

213. In conformità all'art. 97, comma 4, della Costituzione la legge istitutiva del giudice di pace in Italia (legge 21 novembre 1991, n. 374) prevede una procedura concorsuale per l'accesso alla funzione, regolata dagli articoli 4, 4-*bis* e 5, che si svolge in tre fasi: *a*) predisposizione di una provvisoria graduatoria per titoli ai fini dell'ammissione al tirocinio; *b*) svolgimento del tirocinio per una durata di sei mesi; *c*) predisposizione della graduatoria definitiva e nomina quale giudice di pace a seguito dei giudizi di idoneità dei consigli giudiziari e del Consiglio Superiore della Magistratura.

214. Malgrado tale assetto normativo sia conforme al dettato di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 106 della Costituzione, le legge definisce i giudici di pace quali magistrati onorari (art. 1, comma 2, legge n. 374/1991).

215. I giudici di pace sono assoggettati a rigorose incompatibilità [art. 5, comma 1, lettera *g*) ed art. 8, legge n. 374/1991, ora art. 5 del decreto legislativo n. 116/2017], potendo solo esercitare la professione di avvocato al di fuori del circondario di tribunale ove svolgono le funzioni di giudice di pace.

216. Il giudice di pace è un giudice ordinario (art. 1 del regio decreto n. 12 del 30 gennaio 1941 sull'ordinamento giudiziario) ed appartiene all'ordine giudiziario (art. 1, comma 2, legge n. 374 del 21 novembre 1991), «il quale esercita la giurisdizione in materia civile e penale e la funzione conciliativa in materia civile» (art. 1, comma 1, della legge n. 374/1991).

217. Il giudice di pace è immesso in un ruolo organico ed assegnato agli uffici territoriali secondo piante organiche predeterminate per legge (art. 3, legge n. 374/1991), al pari del magistrato di carriera.

218. «Il giudice di pace è tenuto all'osservanza dei doveri previsti per i magistrati ordinari» (art. 10, comma 1, legge n. 374/1991).

219. Il giudice di pace è tenuto all'osservanza delle tabelle di composizione dell'ufficio di appartenenza, che disciplinano dettagliatamente ed in modo vincolante l'organizzazione del suo lavoro (assegnazione delle pratiche, date ed orari di udienza, etc...), al pari del magistrato di carriera, con applicabilità diretta dell'art. 7-*bis* della legge n. 12/1941 sull'ordinamento giudiziario.

220. Il giudice di pace è tenuto all'osservanza degli ordini di servizio dei Capo dell'ufficio, dapprima nominato dal Consiglio Superiore della Magistratura fra i giudici di pace dell'ufficio, incarico direttivo attualmente ricoperto dal Presidente di tribunale a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 5 della legge n. 57/2016.

221. Il giudice di pace è tenuto all'osservanza dei provvedimenti organizzativi speciali e generali del Consiglio Superiore della Magistratura, su parere del Consiglio giudiziario (articoli 10, comma 1, e 15, comma 1, lettera *e*), decreto legislativo n. 25 del 27 gennaio 2006 e successive modifiche), al pari dei magistrati di carriera.

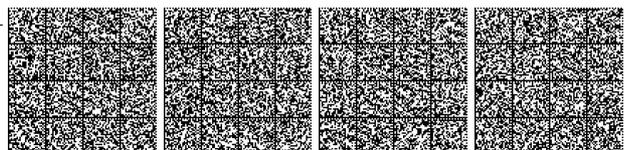
222. Vanno sottolineati i penetranti poteri organizzativi previsti dalla legge in capo al Ministero della giustizia, con effetti immediati sul lavoro dei giudici di pace (potere di accorpamento di sedi e di istituzione di sedi distaccate art. 2 della legge n. 374/1991 -; potere di revisione delle piante organiche degli uffici — articoli 3 e 10-*ter*, comma 2, della legge n. 374/1991), oltre alle più generali potestà ispettive ed organizzative del Ministero in relazione alla corretta funzionalità degli uffici con poteri di segnalazione di irregolarità agli organi disciplinari, nonché potestà interpretative ed applicative in materia di prestazioni economiche, unilateralmente suscettibili di incidere immediatamente sul reddito del giudice di pace a mezzo di circolari o anche di semplici note.

223. Il giudice di pace è tenuto a garantire la propria costante reperibilità (rapporto di servizio a tempo pieno), al pari del magistrato di carriera.

224. Il giudice di pace è sottoposto, in caso di inosservanza dei suoi doveri deontologici e d'ufficio, al pari dei magistrati di carriera, al potere disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura.

225. Con delibera del 14 settembre 2011 il Consiglio Superiore della Magistratura ha esteso ai giudici di pace l'applicabilità dell'art. 1 del decreto legislativo 23 febbraio 2006 n. 109, inerente la responsabilità disciplinare del magistrato di carriera e l'art. 2, comma 11, della legge delega n. 57/2016 aveva previsto la tipizzazione degli illeciti disciplinari, richiamando espressamente le disposizioni applicabili ai magistrati ordinari.

226. Tuttavia, l'art. 2, comma 11, della legge delega n. 57/2016 non è stata recepita nel decreto legislativo n. 116/2017, che all'art. 21 prevede la revoca dall'incarico senza nessuna graduazione sanzionatoria, sostanzialmente a discrezione del Consiglio Superiore della Magistratura che, tuttavia, per quanto consta a questo giudice, ha esercitato il potere sanzionatorio espulsivo con grande prudenza e utilizzando la prassi procedimentale della previgente disciplina.



227. Il giudice di pace è tenuto, prima della nomina, al superamento positivo di un tirocinio della durata di sei mesi, nonché, successivamente, alla formazione obbligatoria continua (dapprima articoli 4-*bis* e 6, legge n. 374/1991 ed ora le disposizioni sulla formazione previste dal decreto legislativo n. 26/2006 e dall'art. 22 del decreto legislativo n. 116/2017).

228. La nomina e l'esercizio della funzione di giudice di pace era ed è o incompatibile, in via assoluta, con lo svolgimento di qualsiasi attività lavorativa subordinata o parasubordinata, pubblica o privata [art.5, comma 1, lettera g), legge n. 374/1991; art. 5 del decreto legislativo n. 116/2017], nonché con qualsiasi incarico di natura politica (art. 8, legge n. 374/1991; art. 5 del decreto legislativo n. 116/2017).

229. Ai sensi dell'art. 7 della legge n. 374/1991, i giudici di pace sono assoggettati, ogni quattro anni, a valutazioni di idoneità dei consigli giudiziari e del Consiglio Superiore della Magistratura, che costituiscono veri e propri giudizi di merito sulla qualità e quantità del lavoro svolto (comma 2-*bis*).

230. Il decreto legislativo 31 maggio 2016, n. 92, parzialmente attuativo della legge delega n. 57/2016, ha introdotto una disposizione che ribadisce l'assimilazione dei giudici di pace ai magistrati professionali, prevedendo, all'art. 2, comma 4, che, nelle procedure di conferma dei giudici di pace in servizio, il giudizio di idoneità è «espresso a norma dell'art. 11 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, in quanto compatibile», ossia, nella sostanza, che ai fini della conferma i giudici di pace sono sottoposti agli stessi rigorosi criteri utilizzati per le valutazioni di professionalità del magistrato ordinario (il richiamato art. 11 del decreto legislativo n. 160/2006 è espressamente rubricato «Valutazione della professionalità»).

231. I giudici di pace partecipano agli organi di autogoverno della magistratura, all'interno dei consigli giudiziari in una sezione autonoma con competenze per tutto ciò che attiene al rapporto di lavoro dei magistrati onorari, compresi poteri di organizzazione degli uffici giudiziari ai quali sono assegnati.

232. In materia di responsabilità civile ed erariale del giudice di pace, si applicano le stesse identiche norme previste dalla legge con riguardo ai magistrati di carriera: la legge 13 aprile 1988, n. 117, modificata dalla legge 27 febbraio 2015, n. 18, sulla responsabilità civile del giudice; legge 24 marzo 2001, n. 89 e successive modifiche, cd. legge Pinto sulla responsabilità del giudice per irragionevole durata del processo; art. 2043 e seguenti del codice civile sulla responsabilità extracontrattuale; art. 28 della Costituzione sulla responsabilità civile dei funzionari dello Stato; legge n. 81/2008 e successive modifiche sulla responsabilità contabile ed erariale del capo dell'ufficio; legge 20 dicembre 1996, n. 639 e normativa correlata, sulla responsabilità erariale dei funzionari pubblici.

233. Il giudice di pace è retribuito con lo stesso sistema previsto per i magistrati di carriera (ruoli di spesa fissa, tramite il sistema informatizzato GiudiciNet; v. nota del 12 febbraio 2007 a firma congiunta del Direttore generale della giustizia civile e del Direttore generale del bilancio e della contabilità, in allegato al ricorso per decreto ingiuntivo).

234. Del pari, le certificazioni reddituali del giudice di pace sono rilasciate con le stesse modalità previste per gli altri pubblici impiegati, previa obbligatoria iscrizione ed accesso al sito istituzionale *internet* «stipendi Pubblica amministrazione», gestito dal Dipartimento dell'Amministrazione generale del personale e dei servizi, che «si occupa degli approvvigionamenti per le pubbliche amministrazioni e dell'elaborazione ed erogazione degli stipendi dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato», come esplicitato nella *home page* del servizio in oggetto.

235. Fiscalmente il reddito del giudice di pace è assimilato al reddito da lavoro dipendente [art. 50, comma 1, lettera f) del TUIR — decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986 —, sub Capo IV, «Redditi di lavoro dipendente»], con applicazione delle stesse trattenute del pubblico impiegato (escluse ovviamente quelle previdenziali, in assenza di tutela). Alla fine di ogni anno viene consegnato, infatti, il C.U.D. ai sensi dell'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica del 22 luglio 1998, n. 322.

236. Rispetto al quadro normativa ordinario nessuna norma della Costituzione (articoli 36, 97, commi 1 e 4, 102, comma 1, 106 commi 1 e 2, 107, comma 1, 108, comma 1, 117, comma 1) legittima condizioni di lavoro diverse tra magistrati professionali e giudici di pace, anzi è riconosciuta la primazia del diritto dell'Unione europea (art. 97, comma 1, art. 117, comma 1) a condizione, nella giurisprudenza di codesta Eccellentissima Corte, che la normativa dell'Unione europea non violi l'identità nazionale italiana e i principi fondamentali dell'ordinamento nazionale.

237. Pertanto, pur in pendenza del giudizio davanti alla Corte di giustizia nella causa C-658/18 sullo stato giuridico dei giudici di pace, poiché la situazione di precarietà lavorativa di questo giudice è gravemente peggiorata in conseguenza della paralisi della giustizia civile e penale dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021 con l'azzeramento di ogni possibilità reddituale, è necessario che anche (e, in questo momento storico, soprattutto) codesta Eccellentissima Corte si occupi dello scrutinio di costituzionalità delle norme che limitano l'indipendenza soggettiva di questo giudice, ledendo il principio del giusto processo e dell'imparzialità del giudice (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 223/2012) con rilevanza diretta nella presente causa principale e, ovviamente, in tutte quelle pendenti davanti allo scrivente magistrato.



238. A tal proposito, preliminarmente va evidenziato che con la sentenza n. 1/1967 la Corte costituzionale, rigettando la questione di costituzionalità sulle modalità di nomina governativa dei giudici contabili e amministrativi anche sotto il profilo del presunto *vulnus* all'indipendenza del Consiglio di Stato e della Corte dei conti per la presenza di «estranei» non di nomina concorsuale, ha affermato testualmente: «La questione così delimitata non è fondata. Innanzitutto non è fondata nei confronti dell'art. 106, primo comma. La regola che le nomine dei magistrati abbiano luogo per concorso non è di per sé una norma di garanzia di indipendenza del titolare di un ufficio, sibbene d'idoneità a ricoprire l'ufficio. Può ritenersi, tuttavia, che nell'ambito di un sistema, quale quello delineato dalle norme contenute nel titolo IV, sezione I, della Carta costituzionale, la nomina per concorso, che pur in quest'ambito patisce eccezioni, concorra a rafforzare e a integrare l'indipendenza dei magistrati.».

239. Ne consegue che codesta Eccellentissima Corte ha riconosciuto che il dettato costituzionale e, in particolare, l'art. 106 consente al legislatore, così come l'art. 97, comma 4, eccezioni alla regola concorsuale, che comunque questo giudice ha affrontato e superato seguendo la procedura prevista dall'art. 4-bis della legge n. 371/1991, come è avvenuto, ad esempio, nel ricordato caso della legge n. 217/1974 di «sistemazione giuridico-economica» dei vice pretori onorari incaricati di funzioni giudiziarie e con la legge n. 516/1977 di stabilizzazione dei vice pretori onorari reggenti.

240. Con la fondamentale sentenza del 29 marzo 1993, n. 121, codesta Eccellentissima Corte ha affermato il principio dell'inderogabilità costituzionale del tipo negoziale anche nel pubblico impiego, precisando che «non sarebbe comunque consentito al legislatore negare la qualificazione giuridica di rapporti di lavoro subordinato a rapporti che oggettivamente abbiano tale natura, ove da ciò derivi l'inapplicabilità delle norme inderogabili previste dall'ordinamento per dare attuazione ai principi, alle garanzie e ai diritti dettati dalla Costituzione a tutela del lavoro subordinato.».

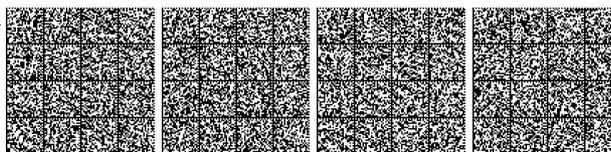
241. Anche nella sentenza n. 115/1994 la Corte costituzionale evidenziava che «affinché si mantenga il carattere precettivo e fondamentale, essi (diritti dettati dalla Costituzione a tutela del lavoratore) devono trovare attuazione ogni qual volta vi sia, nei fatti, quel rapporto economico sociale al quale la Costituzione riferisce tali principi, tali garanzie e tali diritti. Pertanto, allorquando il contenuto concreto del rapporto e le sue effettive modalità di svolgimento, eventualmente anche in contrasto con le pattuizioni stipulate e con il *nomen iuris* enunciato, siano quelli propri del rapporto di lavoro subordinato, solo quest'ultima può essere la qualificazione da dare al rapporto, agli effetti della disciplina ad esso applicabile.».

242. Recependo, dunque, le richiamate sentenze n. 121 del 1993 e n. 115 del 1994 di codesta Eccellentissima Corte, la Corte di giustizia ha enunciato la nozione di lavoratore subordinato occasionale, nell'ambito di applicazione della clausola quattro dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale recepito dalla direttiva 97/81/CE, alle fattispecie di lavoro «atipico», occupandosi con la sentenza O'Brien del 1° marzo 2012 (causa C-393/10, O'Brien, EU:C:2012:110) del caso dei giudici inglesi a tempo parziale retribuiti in base a tariffe giornaliere (c.d. *recorders*) riconoscendo il diritto alla stessa tutela pensionistica assicurata ai magistrati professionali.

243. Il diniego di tutela della magistratura onoraria sulle condizioni di lavoro da parte della giurisdizione nazionale ha provocato la comunicazione DG EMPL/B2/DA-MAT/sk (2016), pervenuta alla Presidenza del Consiglio dei ministri il 10 giugno 2016, con cui la Commissione dell'Unione europea a giugno 2016 ha chiuso con esito negativo il caso EU Pilot 7779/15/EMPL, preannunciando l'imminente apertura di una procedura di infrazione, sulla compatibilità con il diritto dell'Unione europea della disciplina nazionale che regola il servizio prestato dai magistrati onorari (giudici e viceprocuratori), in materia di reiterazione abusiva di contratti a termine (clausola cinque dell'accordo quadro recepito dalla Direttiva 1999/70/CE), di disparità di trattamento in materia di retribuzione (clausola cinque dell'accordo quadro recepito dalla Direttiva 1999/70/CE), di ferie (art. 7, Direttiva 2003/88, in combinato disposto con la clausola quattro dell'accordo quadro recepito dalla Direttiva 97/81/CE e con la clausola quattro dell'accordo quadro recepito dalla Direttiva 1999/70/CE) e di congedo di maternità (art. 8 della Direttiva 92/85 e art. 8 Direttiva 2010/41).

244. Subito dopo, con la decisione sul reclamo collettivo n. 102/2013, pubblicata il 16 novembre 2016, il Comitato europeo dei diritti sociali presso il Consiglio d'Europa ha equiparato i diritti previdenziali dei giudici di pace con quelli riconosciuti ai giudici ordinari come lavoratori a tempo indeterminato comparabili, applicando la sentenza O'Brien del Comitato europeo dei diritti sociali presso il Consiglio d'Europa della Corte di giustizia.

245. Nella comunicazione del 23 marzo 2017 prot. D 304831, la Presidente della Commissione per le petizioni del Parlamento dell'Unione europea, Signora Cecilia Wikstrom, all'esito della riunione del 28 febbraio 2017 in cui sono state discusse le petizioni numeri 1328/2015, 1376/2015, 0028/2016, 0044/2016, 0177/2016, 0214/2016, 0333/2016 e 0889/2016 sullo statuto dei giudici di pace in Italia, ha invitato il Ministro della giustizia a trovare un equo compromesso sulla situazione lavorativa dei giudici di pace, per eliminare la «palese disparità di trattamento sul piano giuridico, economico e sociale tra magistrati togati e onorari», alla luce della sentenza O'Brien della Corte di giustizia e della decisione del Comitato europeo dei diritti sociali sul reclamo collettivo n. 102/2013.



246. Sta di fatto che già nel gennaio 2018 la dottrina [A. Proto Pisani, «La magistratura onoraria tra commissione europea e (tentata) furbizia italiana, su Foro.it. gennaio 2018, n. 1, parte V, pagine 42-47], nel sintetizzare la comunicazione DG EMPL/B2/DA-MAT/sk (2016) del 10 giugno 2016 della Commissione europea alle Autorità italiane di chiusura negativa della procedura di preinfrazione sul caso EU Pilot 7779/15/EMPL, ne ha pubblicato integralmente il contenuto.

247. Ignorando la procedura di preinfrazione DG EMPL/B2/DA-MAT/sk (2016) del 10 giugno 2016 della Commissione europea, con la circolare del 18 gennaio 2018, n. 11799, la Direttrice generale della Direzione affari generali (DAG) del Ministero della giustizia, a distanza di quasi diciotto anni della legge n. 36/1990 che ha introdotto il porto d'armi senza licenza per tutti i magistrati anche onorari, valido anche come documento di riconoscimento, ha disposto il ritiro entro il 6 febbraio 2018 di tutti i tesserini di riconoscimento rilasciati ai magistrati onorari, ritenendo che tale privilegio fosse riservato soltanto ai magistrati ordinari, in ragione della natura meramente volontaria del rapporto di servizio dei magistrati onorari.

248. Viceversa, la Commissione europea ha ribadito il contrasto della situazione di precarietà lavorativa dei magistrati onorari, aggravata dal decreto legislativo n. 116/2017, nella risposta del 23 febbraio 2018 alla Commissione PETI del Parlamento dell'Unione europea sulle petizioni numeri 1328/2015, 1376/2015, 0028/2016, 0044/2016, 0177/2016, 0214/2016, 0333/2016 e 0889/2016 sullo statuto dei giudici di pace in Italia.

249. Inoltre, il comportamento inadempiente dello Stato italiano per la mancata applicazione delle direttive 1999/70/CE e 2003/88/CE nei confronti dei magistrati onorari è stato stigmatizzato nella risoluzione del 31 maggio 2018 (2018/2600(RSP)) del Parlamento europeo.

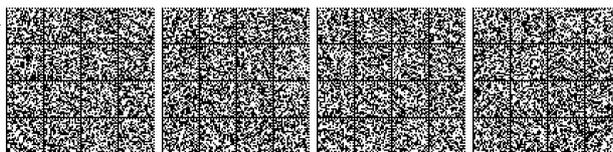
250. Di fronte a queste «evidenze», con decreto del 21 settembre 2018 del Ministro della giustizia è stato istituito presso il Gabinetto del Ministro un tavolo tecnico per la riforma della magistratura onoraria, nella cui premessa si legge: «vista la risposta della Commissione europea per le petizioni del Parlamento europeo ai giudici onorari di pace italiani del 28 febbraio 2018 che afferma che “i magistrati onorari sono lavoratori a tempo determinato e non possono essere trattati in modo meno favorevole rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato ai sensi della direttiva 1999/70/CE”: ... è emersa la necessità di istituire un Tavolo tecnico quale conferenza di soggetti politici e istituzionali per un confronto sul tema della Magistratura onoraria al fine di individuare un comune indirizzo per redigere un progetto di legge di modifica della suddetta Riforma...».

251. Sulla base delle univoche censure della Commissione europea, del Comitato europeo dei diritti sociali presso il Consiglio d'Europa, del Parlamento dell'Unione europea, nonché dell'apertura del tavolo tecnico di riforma della magistratura onoraria con il decreto del 21 settembre 2018 del Ministro della giustizia, con la citata ordinanza di rinvio pregiudiziale del 16 ottobre 2018 nella causa C-658/18 UX (Statut des juges de paix italiens) il giudice di pace di Bologna ha sollevato cinque quesiti per risolvere la problematica della tutela effettiva giuridica, economica, previdenziale della magistratura onoraria.

252. Nella relazione del Primo Presidente della Cassazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2018, presentata il 25 gennaio 2019 in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, si legge a pagina 26 dell'importanza del ruolo e dello «status» dei magistrati onorari, oltre che della necessità di modificare il decreto legislativo n. 116/2017, che li qualifica come lavoratori autonomi, con obbligo a loro esclusivo carico delle tutele previdenziali: «In questo quadro, rilievo importante assume rapporto dei magistrati onorari. La magistratura onoraria è composta da complessive 3.518 unità, di cui 1.273 giudici di pace e 2.245 giudici onorari di tribunale; ad essi si sommano 377 giudici ausiliari di Corte d'appello e 1.734 vice procuratori onorari, nonché, a seguito della recente immissione in servizio, 21 giudici ausiliari di Corte di cassazione addetti alla Sezione tributaria. L'assegnazione ai magistrati onorari di compiti rientranti nell'ordinario lavoro giudiziario costituisce un ausilio offerto al complessivo funzionamento della giustizia, anche se la recente riforma della magistratura onoraria (decreto legislativo 13 luglio 2017 n. 116) non ha ancora consentito di fornire una risposta adeguata ai bisogni di efficiente utilizzo di tali professionalità.».

253. Negli allegati al documento di economia e finanze per il 2019, pubblicato sugli atti parlamentari del Senato della Repubblica (doc. LVII, n. 2), presentato il 10 aprile 2019 dal Governo, viene in evidenza l'esistenza di una procedura di infrazione avviata nei confronti dello Stato italiano sulla situazione lavorativa della magistratura onoraria.

254. Si legge, infatti, alle pagine 186-187 degli allegati al documento di economia e finanze 2019 (ma anche alle pagine 381, 391 e 392 della stessa documentazione): «razionalizzazione della spesa per indennità spettanti alla magistratura onoraria: L'obiettivo da un punto di vista finanziario per il 2018 è stato raggiunto. Gli effetti della riforma in itinere della magistratura onoraria (decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116) sulla spesa in esame decorreranno dal 2019, così come pure gli effetti economici relativi all'immissione in servizio di un nuovo contingente di 400 unità



di giudici onorari, i quali non hanno ancora iniziato il periodo di tirocinio di sei mesi previsto dalla legge ... I tempi tecnici per la completa attuazione della riforma si sono tuttavia dimezzati anche per assicurare la copertura degli oneri previdenziali per la magistratura onoraria, alla luce dell'avvio della procedura di infrazione contro lo Stato italiano ai sensi degli articoli 258, 259 e 260 TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) che richiedeva uno specifico intervento normativo di settore.».

255. Il tavolo tecnico per la riforma della magistratura onoraria non ha portato a nessun risultato utile sul piano operativo, se non uno schema di disegno di legge governativo n. 1438, in discussione al Senato, recante «Modifiche alla disciplina sulla riforma organica della magistratura onoraria».

256. Anche il giudice del lavoro professionale del tribunale di Vicenza che ha sollevato con ordinanza del 29 ottobre 2019 nella causa C-834/2019 AV/Ministero della giustizia, Repubblica italiana un'altra importante questione pregiudiziale sullo *status* e i diritti di un giudice onorario di tribunale: «Se osti alla realizzazione dell'effetto utile delle direttive 1997/81/CE e 1999/70/CE l'orientamento nazionale che esclude dalla nozione di “lavoratore a tempo parziale” di cui alla clausola due dell'accordo quadro annesso alla direttiva 1997/81/CE e dalla nozione di “lavoratore a tempo determinato” di cui alla clausola due dell'accordo quadro annesso alla direttiva 1999/70/CE il giudice onorario di tribunale (GOT) che presta la sua attività lavorativa con le modalità illustrate nella presente fattispecie, che caratterizzano lo svolgimento della prestazione od opera di AV».

257. Per quanto riguarda la mancanza di stabilità lavorativa di questo giudice, si evidenzia che con la sentenza Sciotto del 25 ottobre 2018 (causa C-331/17, EU:C:2018:859) la Corte di giustizia, rispondendo alla pregiudiziale sollevata dalla Corte di appello di Roma che riguardava l'applicabilità ai precari pubblici delle Fondazioni lirico-sinfoniche della tutela prevista dall'art. 5, comma 4-*bis*, decreto legislativo n. 368/2001, ha così concluso: «La clausola cinque dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato ... deve essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, in forza della quale le norme di diritto comune disciplinanti i rapporti di lavoro, e intese a sanzionare il ricorso abusivo a una successione di contratti a tempo determinato tramite la conversione automatica del contratto a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato se il rapporto di lavoro perdura oltre una data precisa non sono applicabili al settore di attività delle fondazioni lirico-sinfoniche, qualora non esista nessun'altra misura effettiva nell'ordinamento giuridico interno che sanzioni gli abusi constatati in tale settore.».

258. La Corte dell'Unione europea nella sentenza Sciotto indirizza i giudici nazionali verso l'applicazione diretta e verticale dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato a tutte le pubbliche amministrazioni attraverso il principio di non discriminazione sulle condizioni di lavoro di cui alla clausola quattro dello stesso accordo, così precisando al punto 71: «In ogni caso, come sostenuto dalla Commissione, poiché la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale non consente in nessuna ipotesi, nel settore di attività delle fondazioni lirico-sinfoniche, la trasformazione dei contratti di lavoro a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato, essa può instaurare una discriminazione tra lavoratori a tempo determinato di detto settore e lavoratori a tempo determinato degli altri settori, poiché questi ultimi, dopo la conversione del loro contratto di lavoro in caso di violazione delle norme relative alla conclusione di contratti a tempo determinato, possono diventare lavoratori a tempo indeterminato comparabili ai sensi della clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro.».

259. La Corte di giustizia con la sentenza Rossato dell'8 maggio 2019 (causa C-494/17, EU:C:2019:387) ai punti 27-28 e 36-40 ha individuato la trasformazione a tempo indeterminato come «unica» misura sanzionatoria idonea a garantire gli effetti utili della clausola cinque dell'accordo quadro a tempo indeterminato per quanto riguarda l'abusivo ricorso ai contratti a tempo determinato nel pubblico impiego.

260. Dopo le sentenze Sciotto e Rossato della Corte di giustizia, il 25 luglio 2019 la Commissione europea ha avviato la procedura di infrazione n. 2014/4231 con lettera di messa in mora nei confronti dell'Italia riguardante la mancanza di tutele contro l'abuso di successivi contratti a tempo determinato nel settore del pubblico impiego.

261. Alla luce della sentenza Sciotto della Corte di giustizia, il tribunale di Napoli ha sollevato con ordinanza del 13 febbraio 2019 (causa C-282/19 GILDA-UNAMS) quattro questioni pregiudiziali sugli insegnanti precari di religione cattolica, fondate sul principio di uguaglianza e non discriminazione alla luce degli articoli 20 e 21 della Carta di Nizza e delle due direttive sociali 2000/78/CE e 1999/70/CE.

262. Subito dopo, con ordinanza del 3 aprile 2019 (causa C-326/19 Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca — MIUR e a.) il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sempre richiamando la sentenza Sciotto della Corte di giustizia, ha sollevato alla Corte di giustizia dell'Unione europea importanti questioni pregiudiziali sull'abusivo ricorso ai contratti a tempo determinato dei ricercatori universitari, ritenendo ostativo con il diritto dell'Unione l'art. 20 del decreto legislativo n. 75/2017 nella parte in cui non prevede l'accesso alle procedure di stabilizzazione della predetta categoria di docenti del pubblico impiego non contrattualizzato.



263. Il Governo, dalla procedura di preinfrazione del 10 giugno 2016 della Commissione europea fino all'attualità, non ha garantito la tutela effettiva della magistratura onoraria privata dello *status* di lavoratore subordinato e quindi, per la sua precarietà, di ogni garanzia delle condizioni di indipendenza e di imparzialità del giudice comune europeo, delineata dalla consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, punti 47-53; sentenza Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 32 e punti 41-45; sentenza Minister for Justice and Equality, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punti 50-54) e della Corte costituzionale (sentenza n. 223/2012, cit.).

264. Anzi, il Governo ha peggiorato la situazione lavorativa dei magistrati onorari prima con la legge delega n. 57/2016 e il trasferimento del coordinamento dei giudici di pace al Presidente del tribunale (art. 5), cioè al Capo dell'ufficio giudiziario presso cui vengono trattati gli appelli proposti contro le sentenze dei giudici di pace sia in sede civile che in sede penale, poi con il decreto legislativo n. 116/2017 con il nuovo regime di incompatibilità per i giudici onorari (art. 5) e di coordinamento ed organizzazione dell'ufficio del giudice di pace da parte del Presidente del tribunale (art. 8) molto più rigidi della precedente disciplina anche durante la fase transitoria (fino al 16 agosto 2021), prima dell'entrata a regime dell'ufficio del processo (articoli 3 e 10), che trasformerà il giudice onorario in un vero e proprio ausiliario del giudice professionale, senza neanche le tutele economiche, giuridiche e previdenziali del lavoratore subordinato ausiliario.

265. La paralisi della giustizia civile e penale dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021, con i provvedimenti legislativi «emergenziali» di cui questo giudice ha evidenziato i profili di non manifesta infondatezza della questione di legittimità sollevata con la presente ordinanza, ha ulteriormente aggravato la situazione di precarietà lavorativa della magistratura onoraria e di questo giudice in particolare, anche per quanto riguarda la problematica del riconoscimento *ex lege* (art. 42, comma 2, del decreto-legge n. 18/2020) come infortunio sul lavoro dell'eventuale contagio da Covid-19.

266. In particolare, per la sconcertante gravità della situazione di diniego di tutela, si segnala che il dott. Carlo Mancini, giudice onorario di tribunale presso il tribunale di Lucca, che aveva tenuto l'ultima udienza il 25 febbraio al ritmo di tre udienze alla settimana con pagamento a cottimo solo per le udienze svolte e non per i tanti provvedimenti giudiziari adottati in nome del popolo italiano, è morto il 21 aprile 2020 all'ospedale di Firenze dove si trovava ricoverato da un mese in terapia intensiva a seguito delle complicazioni respiratorie causate dal *virus*.

267. Altri magistrati onorari sono morti a causa del contagio del Covid-19 o per le complicazioni provocate dal *virus* su un quadro patologico già deteriorate. Gli eredi dei magistrati onorari deceduti durante la fase emergenziale sanitaria a causa del contagio della Sars Cov-2 non riceveranno la rendita ai superstiti né altra forma di sostegno previdenziale dall'Inail, non essendo considerati «lavoratori» subordinati.

268. Infatti, con comunicazione del 20 maggio 2020 prot. n. 30735 indirizzata ad un'Associazione di magistrati onorari, la Direzione regionale Lombardia dell'INAIL ha precisato che l'art. 42, comma 2, del decreto-legge n. 18/2020 si applica anche ai magistrati onorari, «laddove, nei casi accertati di contagio da *coronavirus* (Covid-19) avvenuto in occasione di lavoro, avranno diritto alle prestazioni previste dal citato decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124. In tal caso, i predetti capi degli uffici dovranno assolvere all'obbligo di effettuare, come per gli altri casi di infortunio, la denuncia/comunicazione di infortunio ai sensi dell'art. 53 del succitato decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124.».

269. Quindi, mentre per tutti gli altri lavoratori del comparto giustizia il contagio da *coronavirus* costituisce presunzione *iuris et de iure* di infortunio sul lavoro, per il magistrato onorario deceduto per Covid-19 occorrerà che gli eredi provino l'occasione di lavoro o che essa sia accertata dal capo dell'ufficio giudiziario «denunciante»: esempio preclaro di prova diabolica (sotto tutti i profili soprattutto sul piano etico e morale) e impossibile.

270. Sembra a questo giudice che la responsabilità soggettiva della paralisi della giustizia civile e penale dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021 dipenda dalla scelta governativa di non risolvere la problematica dello *status* giuridico della magistratura onoraria in attesa della sentenza della Corte di giustizia nella causa C-658/18 UX e, quindi, di rifiutarsi di avvalersi delle loro prestazioni in sede giurisdizionale per non correre il rischio di doverne riconoscere la natura di lavoro subordinato in caso di contagio da Covid-19.

271. Pertanto, appare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale:

degli articoli 1-33 della legge 13 luglio 2017, n. 116, nelle parti in cui le predette disposizioni vengono estese ai giudici di pace in servizio alla data di entrata in vigore del decreto;

dell'art. 5 della legge 28 aprile 2016, n. 57, nella parte in cui affida il Coordinamento degli uffici del giudice di pace al Presidente del tribunale facendo venir meno l'autonomia organizzativa dell'ufficio del giudice di pace;



dell'art. 119 del decreto legislativo decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, nella parte in cui è riconosciuto un contributo economico, non percepito, per il periodo di sospensione dell'attività giudiziaria nei mesi di marzo, aprile e maggio 2020 del tutto insufficiente rispetto allo stato di disoccupazione e comunque discriminatorio rispetto al trattamento economico percepito dai magistrati professionali nelle stesse condizioni di inattività lavorativa;

dell'art. 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, nella parte in cui non estende anche ai giudici di pace la procedura di stabilizzazione e di superamento del precariato prevista i dipendenti delle pubbliche amministrazioni in regime di rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato;

dell'art. 11, comma 4-ter, della legge 21 novembre 1991, n. 374, nella parte in cui stabilisce che l'importo di euro 72.000 lordi annui costituisca il tetto massimo e non la retribuzione lorda annuale comunque spettante al giudice di pace in servizio alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 116/2017, al fine di garantire il precetto costituzionale di cui all'art. 36, comma 1, della Costituzione;

degli articoli 42, comma 2, e 83 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020, dell'art. 3 del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, nonché comma 4, decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, in combinato disposto, nella parte in cui le predette disposizioni hanno paralizzato e paralizzano l'attività giurisdizionale di questo giudice di pace per il periodo dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021, privandolo di ogni fonte di reddito e ledendo l'indipendenza sotto il profilo soggettivo del giudice e quindi il giusto processo, senza assicurare neanche la tutela previdenziale ed assicurativa in caso di disoccupazione prevista per gli altri lavoratori dipendenti da Ministero della giustizia.

272. In particolare, appaiono violati i seguenti articoli della Costituzione:

art. 3 sul principio di uguaglianza e non discriminazione del giudice di pace rispetto alle condizioni di lavoro assicurate alla magistratura professionale, in combinato disposto con l'art. 117, comma 1, in relazione agli articoli 20, 21 e 30 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alle clausole 2, 4 e 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, recepito dalla direttiva 1999/70, nell'interpretazione della Corte di giustizia nelle sentenze O'Brien (EU:C:2012:110), Sciotto (EU:C:2018:859) e Rossato (EU:C:2019:387), e agli articoli 1, 2, 24 ed E della Carta sociale europea;

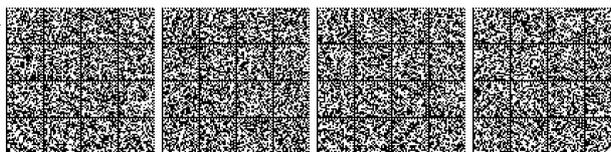
art. 4, comma 1, sul diritto del giudice di pace al lavoro e a condizioni che rendano effettivo questo diritto, in combinato disposto con l'art. 17, comma 1, in relazione all'art. 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e agli articoli 1 e 2 della Carta sociale europea;

art. 36, comma 1, sul diritto del giudice di pace ad una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro svolto e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia una vita libera e dignitosa, in combinato disposto con l'art. 117, comma 1, in relazione all'art.31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e all'art. 4 della Carta sociale europea;

art. 38, comma 2, sul diritto del giudice di pace, come lavoratore, alla previsione degli stessi mezzi adeguati alle esigenze di vita assicurati alla magistratura professionale in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria, in combinato disposto con l'art. 17, comma 1, in relazione agli articoli 20, 21 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alle clausole 2, 4 e 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, recepito dalla direttiva 1999/70, nell'interpretazione della Corte di giustizia nella sentenza O'Brien (EU:C:2012:110), e agli articoli 12 ed E della Carta sociale europea, nell'interpretazione della decisione del Comitato europeo dei diritti sociali sul reclamo collettivo n. 102/2013 pubblicato il 16 novembre 2016;

art. 97, commi 2 e 4, nella parte sull'organizzazione dell'ufficio del giudice di pace secondo disposizioni di legge che garantiscano il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, nonché assicurino al giudice di pace l'accesso stabile all'impiego nella pubblica amministrazione giudiziaria avendo superato un concorso pubblico e comunque nei casi stabiliti dalla legge per altri lavoratori pubblici con contratti a tempo determinato che hanno complessivamente maturato almeno trentasei mesi di servizio alle dipendenze della stessa amministrazione pubblica, in combinato disposto con l'art. 117, comma 1, in relazione agli articoli 15, 30 e 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alle clausole 2, 4 e 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, recepito dalla direttiva 1999/70, nell'interpretazione della Corte di giustizia nella sentenza Sciotto (EU:C:2018:859) e Rossato (EU:C:2019:387), e agli articoli 1 e 2 della Carta sociale europea;

art. 101, comma 2, nella parte in cui prevede che il giudice di pace sia soggetto soltanto alla legge e non alle disposizioni organizzative del Presidente del tribunale o della Presidenza del Consiglio dei ministri, in combinato disposto con l'art. 117, comma 1, in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione



europea, nell'interpretazione della Corte di giustizia nelle sentenze Wilson (EU:C:2006:587, punti 47-53), Associação Sindical dos Juizes Portugueses (EU:C:2018:117, punto 32 e punti 41-45), Minister for Justice and Equality (EU:C:2018:586, punti 50-54);

art. 104, comma 1, nella parte in cui riconosce anche alla magistratura di pace l'autonomia e l'indipendenza da ogni altro potere e, in particolare, dal potere esecutivo, ma anche dalle disposizioni organizzative del Presidente del tribunale, in combinato disposto con l'art. 117, comma 1, in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nell'interpretazione della Corte di giustizia nelle sentenze Wilson (EU:C:2006:587, punti 47-53), Associação Sindical dos Juizes Portugueses (EU:C:2018:117, punto 32 e punti 41-45), Minister for Justice and Equality (EU:C:2018:586, punti 50-54);

art. 106, commi 1 e 2, nella parte in cui anche le assunzioni dei giudici di pace avvengono per concorso e la legge sull'ordinamento giudiziario comunque ammette la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli, ai fini del riconoscimento delle stesse condizioni di lavoro della magistratura professionale, in combinato disposto con l'art. 117, comma 1, in relazione agli articoli 15, 20, 21, 30, 31 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alle clausole 2, 4 e 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, recepito dalla direttiva 1999/70, nell'interpretazione della Corte di giustizia nelle sentenze O'Brien (EU:C:2012:110), Sciotto (EU:C:2018:359) e Rossato (EU:C:2019:387); e agli articoli 1, 2, 24 ed E della Carta sociale europea;

art. 107, comma 1, sull'inamovibilità anche dei giudici di pace, con le stesse garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario assicurate alla magistratura professionale, in combinato disposto con l'art. 17, comma 1, in relazione agli articoli 15, 20, 21, 30, 31 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alle clausole 2, 4 e 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, recepito dalla direttiva 1999/70, nell'interpretazione della Corte di giustizia nelle sentenze O'Brien (EU:C:2012:110), Sciotto (EU:C:2013:859) e Rossato (EU:C:2019:337), e agli articoli 1, 2, 24 ed E della Carta sociale europea;

art. 108, comma 1, nella parte in cui le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura anche di pace sono stabilite con legge, e non anche con disposizioni della Presidenza del Consiglio dei ministri o del Presidente di tribunale, in combinato disposto con l'art. 117, comma 1, in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nell'interpretazione della Corte di giustizia nelle sentenze Wilson (EU:C:2006:587, punti 47-53), Associação Sindical dos Juizes Portugueses (EU:C:2018:117, punto 32 e punti 41-45), Minister for Justice and Equality (EU:C:2018:586, punti 50-54);

art. 111, commi 1 e 2, nella parte in cui la giurisdizione anche davanti alla magistratura di pace si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge, nel contraddittorio tra le parti e davanti ad un giudice terzo e imparziale, in combinato disposto con l'art. 117, comma 1, in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nell'interpretazione della Corte di giustizia nelle sentenze Wilson (EU:C:2006:587, punti 47-53), Associação Sindical dos Juizes Portugueses (EU:C:2018:117, punto 32 e punti 41-45), Minister for Justice and Equality (EU:C:2018:586, punti 50-54).

273. Di qui la necessità di proporre la questione di legittimità costituzionale, nei termini di cui in motivazione e nel seguente dispositivo, sollevata d'ufficio.

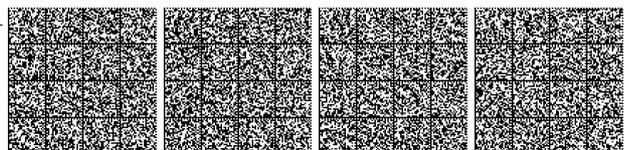
*P. Q. M.*

#### *La questione incidentale di costituzionalità*

*Per questi motivi, il giudice di pace di Lanciano, visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale:*

*1. della delibera del 31 gennaio 2020 del Consiglio dei ministri (Gazzetta Ufficiale n. 26 del 10 febbraio 2020), dell'ordinanza del 3 febbraio 2020, n. 630, del Capo dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri (Gazzetta Ufficiale n. 32 dell'8 febbraio 2020), dell'art. 122 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020, dell'art. 14, commi 1 e 4, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, nella parte con le predette norme il Governo dal 1° febbraio 2020 al 31 gennaio 2021 si è sostituito alle regioni e al Ministero della salute nella gestione del servizio sanitario nazionale e al Ministero della giustizia nella gestione dell'attività giudiziaria, creando una situazione di emergenza sanitaria nazionale di tipo pandemico con sospensione dell'attività giurisdizionale in sede civile e penale al di fuori di ogni ambito di competenza costituzionale e istituzionale*



e degli stessi presupposti fattuali per l'esercizio dei poteri sostitutivi, ciò in ritenuto contrasto con gli articoli 32, 76, 77, 97, commi 2 e 3, 101, comma 2, 102, comma 1, 111, commi 1 e 2, 117, comma 3, della Costituzione, 120, nonché con l'art. 117, comma 1, della Costituzione in riferimento al parametro dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e/o dell'art. 168 del Trattato per il funzionamento dell'Unione europea in combinato disposto con l'art. 12, comma 1, lettera a), della decisione n. 1182/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013 e con gli articoli 12 e 43 del Regolamento sanitario internazionale (RSI), adottato dalla cinquantottesima Assemblea mondiale della sanità nel maggio 2005 ed entrato in vigore il 15 giugno 2007;

2. degli articoli 42, comma 2, 83 e 87 del decreto-legge 17 marzo 2020, n.18, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020, degli articoli 1 e 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito con modificazioni dalla legge n. 35/2020, dell'art. 3 del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, dell'art. 263 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, nella parte in cui dette disposizioni hanno paralizzato la giustizia civile e penale dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021 con la lesione dei principi del giusto processo e dell'indipendenza del giudice, sotto il profilo oggettivo, per ritenuto contrasto con gli articoli 77, 97, commi 2 e 3, 101, comma 2, 104, comma 1, 108, comma 1, 111, commi 1 e 2, 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultima a disposizione in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;

3. degli articoli 1-33 della legge 13 luglio 2017, n. 116, nelle parti in cui le predette disposizioni vengono estese ai giudici di pace già in servizio alla data di entrata in vigore del decreto; dell'art. 5 della legge 28 aprile 2016, n. 57, nella parte in cui affida il Coordinamento degli uffici del giudice di pace al Presidente del tribunale; dell'art. 11, comma 4-ter, della legge 21 novembre 1991, n. 374, nella parte in cui stabilisce che l'importo di euro 72.000 lordi annui costituisca il tetto massimo e non la retribuzione lorda annuale comunque spettante al giudice di pace in servizio alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 116/2017; dell'art. 119 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020, nella parte in cui riconosce ai magistrati onorari un contributo economico inadeguato per il periodo di sospensione dell'attività giudiziaria nei mesi di marzo-maggio 2020; dell'art. 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, nella parte in cui non estende anche ai giudici di pace la procedura di stabilizzazione e di superamento del precariato prevista i dipendenti delle pubbliche amministrazioni in regime di rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato; degli articoli 42, comma 2, e 83 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020, dell'art. 3 del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, nonché dell'art. 14, comma 4, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, in combinato disposto, nella parte in cui le predette disposizioni hanno paralizzato e paralizzano l'attività giurisdizionale di questo giudice di pace per il periodo dal 9 marzo 2020 al 31 gennaio 2021, privandolo di ogni fonte di reddito e ledendo l'indipendenza sotto il profilo soggettivo del giudice e quindi il giusto processo, senza assicurare neanche la tutela previdenziale ed assicurativa in caso di disoccupazione prevista per gli altri lavoratori dipendenti da Ministero della giustizia; per ritenuto contrasto con gli articoli 3, 4, comma 1, 36, comma 1, 38, 97, commi 2 e 4, 101, comma 2, 104, comma 1, 106, commi 1 e 2, 107, comma 1, 108, comma 1, 111, commi 1 e 2, 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultima disposizione in relazione agli articoli 15, 20, 21, 30, 31, 34 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alle clausole 2, 4 e 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, recepito dalla direttiva 1999/70, nonché in relazione agli articoli 1, 2, 4, 12, 24 ed E della Carta sociale europea.

Conferma la sospensione del giudizio, già disposta con l'ordinanza del 18 maggio 2020 di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata a mezzo pec alle parti di causa agli indirizzi telematici in atti, al Presidente del Consiglio dei ministri all'indirizzo pec [attigiudiziaripcm@pec.governo.it](mailto:attigiudiziaripcm@pec.governo.it), alla Presidente del Senato della Repubblica all'indirizzo pec [amministrazione@pec.senato.it](mailto:amministrazione@pec.senato.it) e al Presidente della Camera dei deputati all'indirizzo pec [camera.protcentrale@certcamera.it](mailto:camera.protcentrale@certcamera.it).

Dispone che la presente ordinanza, con le ricevute pec dell'avvenuta notifica e comunicazione alle parti di causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti delle due Camere, sia trasmessa, unitamente al fascicolo integrale degli atti di causa, alla Corte costituzionale.

Lanciano, 28 maggio 2020

Il giudice onorario di pace: DI MARCO

