

Bollettino delle questioni pendenti e delle decisioni di rilievo costituzionale dei giudici comuni

a cura di

Riccardo Cabazzi, Alessandro Candido, Edoardo Caterina, Damiano Censi, Francesco Conte, Fabrizia Covino, Giacomo Delledonne, Michele Massa (coord.)

numero 1 del 2019
(ottobre-dicembre 2018)

Ricorsi in via d'azione

Ricorso n. 53 del 2018 CONTRATTI COLLETTIVI NAZIONALI E LEGGI REGIONALI IN MATERIA DI 'GUARDIE MEDICHE' (1)

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, depositato in cancelleria il 24 agosto 2018, in GU, 1a serie speciale, n. 39 del 2018 (u.p. 16 aprile 2019, rel. Prosperetti)

[legge della Regione Abruzzo 18 giugno 2018, n. 14, intero testo]

(Cost., artt. 3 e 117, co. 2, lett. l)

Il Governo ha impugnato la l.r. Abruzzo n. 14 del 2018 in materia di sanità convenzionata, con la quale la Regione ha riconosciuto ai **medici in continuità assistenziale un compenso aggiuntivo**, quale indennità per i rischi legati alla tipologia dell'incarico, "finalizzata alla remunerazione delle particolari e specifiche condizioni di disagio e difficoltà in cui vengono rese le prestazioni sanitarie al fine di garantire i livelli essenziali di assistenza e del contributo offerto, anche in termini di disponibilità, allo svolgimento di tutte le attività".

Secondo il ricorrente in via principale, il riconoscimento del predetto compenso aggiuntivo, ammontante a Euro 4 all'ora, si discosta dai principi che ispirano l'**accordo collettivo nazionale** di settore del 29 luglio 2009, che regola le attribuzioni degli incarichi ai medici di continuità assistenziale, stabilendo che: tramite accordi collettivi regionali e aziendali, a questi ultimi possono essere attribuite altre attività che si aggiungono alle normali funzioni istituzionali; per la remunerazione delle stesse devono essere stabilite quote variabili aggiuntive di compenso; non possono essere previsti compensi aggiuntivi, volti a indennizzare il medico per le particolari condizioni di disagio in cui vengono rese le prestazioni sanitarie svolte. In conclusione, il rapporto tra il servizio sanitario regionale, i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta è disciplinato da apposite convenzioni di durata triennale, conformi agli accordi collettivi nazionali. Pertanto, quando – come nell'ipotesi in questione – un contratto collettivo nazionale determina le materie e i limiti entro i quali può trovare spazio la contrattazione collettiva integrativa, una legge regionale non può mai derogare a quanto in tal senso disposto.

Alla luce di siffatte considerazioni, tenuto conto che **la contrattazione collettiva è riconducibile alla materia “ordinamento civile”**, il Governo ha ritenuto che la legge regionale abruzzese sia incostituzionale, per violazione dell’art. 117, co. 2, lett. l) della Costituzione; inoltre, la medesima normativa risulterebbe lesiva del principio di **uguaglianza** di cui all’art. 3 della Costituzione, incidendo essa sull’esigenza di uniformità della disciplina dei rapporti in questione. [A. Candido]

[Sulla stessa materia, si vedano i **ricorsi n. 56 del 2018**, in GU n. 40 del 2018, e **n. 74 del 2018**, in GU n. 48 del 2018].

Ricorso n. 59 del 2018
IMPUGNATA LA LEGGE ANTI-INCENERITORI DELLA REGIONE MARCHE

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l’11 settembre 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri), in GU, 1a serie speciale, n. 41 del 2018

Legge della Regione Marche 28 giugno 2018, n. 22, artt. 1 e 2.

(Cost., art. 117, comma 2)

La legge regionale Marche n. 22/2018 esclude “la combustione del Combustibile solido secondario (CSS), dei rifiuti o dei materiali e sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti medesimi, quale strumento di gestione dei rifiuti” (artt. 1, 2). Le norme regionali, in questo modo, escludono dal relativo territorio regionale tutte le attività che hanno ad oggetto il “trattamento termico” quale forma di recupero dei rifiuti. Ad avviso del Governo, **tale previsione violerebbe la competenza esclusiva dello Stato sulla tutela dell’ambiente e dell’ecosistema e numerose norme interposte da essa discendenti**. Vengono in particolar modo invocati gli articoli 195, comma 1, lettere *f*) e *p*) e 196, comma 1, lettere *n*) e *o*), del d.lgs. 152/ 2006 che riserverebbero allo Stato sia l’individuazione degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale, sia l’indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento di rifiuti. Ciò sarebbe stato già confermato dalla **sent. n. 285/2013** con cui è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale di una norma legislativa regionale che disponeva un divieto generale di realizzazione e utilizzazione sull’intero territorio della regione di impianti di trattamento a caldo per lo smaltimento dei rifiuti. Vengono infine richiamate anche le previsioni dell’**art. 35 d.l. 133/2014**, che qualifica gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati come “infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale”, e che, nel definire il quadro del fabbisogno di incenerimento su scala nazionale e per ciascuna regione, **prevede la collocazione di un termovalorizzatore nella Regione Marche**. Tali previsioni sarebbero parimenti espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale e non ammetterebbero quindi deroghe ad opera del legislatore regionale. [E. Caterina]

Ricorso n. 65 del 2018
LA PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO PUÒ AUTORIZZARE LA CACCIA DI LUPI E ORSI, SPECIE PROTETTE?

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 settembre 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri), in GU 1a serie speciale, n. 44 del 2018

[Legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 luglio 2018, n. 11, art. 1]

(Cost., artt. 117, commi primo e secondo, lettera s), e 118, commi primo e secondo; Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol, artt. 4, 8 e 107)

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 11/2018, recante misure di prevenzione e d'intervento concernenti i grandi carnivori, in attuazione dell'art. 16 della direttiva n. 92/43/CEE. Con questo intervento normativo il legislatore altoatesino ha **autorizzato il prelievo, la cattura e l'uccisione dell'orso e del lupo**.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione impugnata **eccede, in primo luogo, le competenze riconosciute alla Provincia autonoma dallo statuto speciale di autonomia**. Essa incide, infatti, nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, pur sempre riservata alla competenza esclusiva dello Stato anche con riguardo ai profili relativi all'allocazione delle competenze amministrative. La disposizione impugnata, inoltre, prevede una deroga all'art. 11 del d.P.R. n. 357/1997, con cui lo Stato ha già recepito nell'ordinamento interno le disposizioni di diritto dell'Unione europea rilevanti in questa materia. D'altra parte, le specie animali cui si riferisce la disposizione impugnata rientrano nel novero di quelle particolarmente tutelate sia dal diritto internazionale, sia dal diritto dell'UE, sia dal diritto statale. In particolare, l'art. 12, par. 1, lett. a) della direttiva n. 92/43/CE **vieta in linea generale il prelievo, la cattura o l'uccisione di esemplari di lupo o di orso**, salva la possibilità per gli Stati membri di derogare, a determinate condizioni, a questo divieto generale. Nell'ordinamento italiano, stando al citato art. 11 del d.P.R. n. 357/1997, **soltanto al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è attribuita la competenza al rilascio di tali autorizzazioni in deroga**, e ciò, in ogni caso, a condizione che non sussistano soluzioni alternative praticabili e che la deroga non pregiudichi il mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente delle popolazioni animali interessate. La disposizione provinciale impugnata, invece, attribuisce illegittimamente tali funzioni al Presidente della Provincia autonoma, previo parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale.

D'altra parte, se si volessero **trasferire le relative funzioni amministrative** alle due Province autonome, non si potrebbe prescindere dal rispetto delle norme procedurali dell'art. 107 dello statuto di autonomia. È esclusa invece, quella sorta di avocazione unilaterale di funzioni amministrative in capo alla Provincia cui dà luogo la legge provinciale n. 11/2018.

Quanto alle competenze legislative provinciali in materia di "caccia" e di "agricoltura, foreste e corpo forestale, patrimonio zootecnico" (artt. 8, comma 1, nn. 15 e 21 dello statuto), queste devono essere esercitate nel rispetto delle norme di grande riforma economico-sociale, tra le quali devono essere sicuramente annoverate le disposizioni del d.P.R. n. 157/1997.

La disposizione impugnata **contrastava, in secondo luogo, con l'obbligo di rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e delle convenzioni internazionali**, fra cui spiccano la Convenzione di Berna del 19 settembre 1979 e la direttiva n. 92/43/CEE.

Da ultimo, sarebbe violati i principi di sussidiarietà e di adeguatezza di cui all'art. 118 Cost. In considerazione del fatto che il lupo e l'orso si muovono su aree amplissime, certo non limitate al ristretto ambito di un territorio provinciale, s'impone una pianificazione su scala ultra-provinciale, che abbracci l'intero contesto alpino. La sola Provincia autonoma di Bolzano, invece, non può essere ritenuta capace di provvedere alle funzioni amministrative in materia. [G. Delledonne]

Ricorso n. 68 del 2018
UN SOPRASSALTO DI MUNICIPALISMO
DA PARTE DEL GOVERNO 'RICORRENTE'

Ricorso depositato il 3 ottobre 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri),
in GU 1a serie speciale, n. 45 del 2018

(Legge della Regione Campania 2 agosto 2018, n. 26, artt. 6 e 12)

[Cost., artt. 3, 5, 114, commi primo e secondo,
117, secondo comma, lettera l), e 118, primo comma]

Sono impugnate due disposizioni della legge annuale di semplificazione per il 2018 della Regione Campania. La prima (art. 6) disciplina le **opere e i lavori pubblici di interesse strategico**. Quando la loro realizzazione richiede l'azione integrata di più soggetti istituzionali, è convocata una conferenza di servizi in cui, in particolare, **il Comune esprime un parere motivato quando il progetto non sia conforme al piano urbanistico comunale. Se il parere non è favorevole, al Comune sono concessi 30 giorni per proporre modifiche al progetto, dopo di che, se non si raggiunge un accordo, decide la Giunta regionale**. Secondo il Governo, **ciò viola la garanzia costituzionale dell'autonomia comunale**: *i)* il riferimento a un interesse strategico regionale è troppo generico; *ii)* la legge nazionale (legge n. 241 del 1990, come modificata dal d.lgs. n. 127 del 2016) prevede che, nelle conferenze di servizi, un ente preposto alla tutela della salute e incolumità pubblica, qual è il Comune, possa formulare un'opposizione dinanzi al Presidente del Consiglio dei ministri, che invece non è minimamente interessato dalla disposizione censurata; *iii)* il termine di 30 giorno è irragionevolmente breve, anche a paragone di quello di 90 giorni previsto dalla legge n. 241 del 1990.

La seconda disposizione censurata (art. 12) riguarda la **competenza ad autorizzare l'avvio di nuove imprese in Campania**, che viene **intestata a un organo regionale** (sportello unico regionale per le attività produttive, SURAP). Invece **la normativa nazionale prevede una competenza** di un organo (sportello unico per le attività produttive, SUAP) **del Comune** o di più Comuni associati tra loro. Si configurerebbe quindi una violazione – di nuovo – dei principi costituzionali sull'autonomia comunale, e anche della competenza esclusiva statale in materia di **ordinamento civile** (art. 117, secondo comma, lettera l): secondo il Governo, la norma censurata rinvia alla disciplina nazionale degli accordi tra amministrazioni (legge n. 241 del 1990, art. 15), la quale però non autorizza deroghe alle competenze comunali in materia di impianti produttivi (d.lgs. n. 112 del 1998, art. 23, comma 1). [M. Massa]

Ricorso n. 70 del 2018
LIMITI ALLA DISCIPLINA REGIONALE
IN MATERIA DI IMPIANTI EOLICI

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, depositato in cancelleria il 9 ottobre 2018,
in GU, 1a serie speciale, n. 46 del 2018

[legge della Regione Liguria 7 agosto 2018, n. 15, art. 23]

(Cost., artt. 97 e 117, co. 3)

Il Governo ha impugnato la l.r. Liguria n. 15 del 2018, che all'art. 23 prescrive che per gli impianti eolici debba essere rispettata una **distanza minima** non inferiore a 250 metri dalle unità abitative.

Secondo il ricorrente in via principale, la disposizione in esame si pone in contrasto con la normativa nazionale in materia (in particolare, il d.lgs. n. 387 del 2003 e il d.m. 10 settembre 2008), dalla quale emerge come, in materia di **localizzazione** degli impianti di produzione di energia rinnovabile, alle Regioni sia consentita esclusivamente l'individuazione – caso per caso – di “**aree e siti non idonei**”, avendo specifico riguardo alle diverse fonti e alle diverse taglie di impianto, **in via eccezionale** e solo qualora ciò sia necessario per proteggere **interessi costituzionalmente rilevanti**.

Vale dunque in via generale il principio – di matrice comunitaria, recepito dal diritto nazionale – della massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, che trova attuazione “nell'utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le eccezioni, stabilite dalle regioni, ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti nell'ambito delle materie di competenza delle regioni stesse” (Corte cost., n. 224 del 2012; ma cfr. anche Corte cost., nn. 44 del 2011, 119 e 344 del 2010, 166 e 382 del 2009). In proposito, il giudice delle leggi ha ribadito che le Regioni possono individuare le aree non idonee a condizione di specificarle, essendo invece vietato introdurre un divieto generalizzato che di fatto costituisca un ribaltamento del principio generale poc'anzi enunciato.

Detto in altri termini, ad avviso del Governo, il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette che le Regioni prescrivano limiti generali, specie rispetto alle distanze minime, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di derivazione comunitaria di **massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili** (cfr. anche Corte cost., n. 69 del 2018), che può trovare eccezione in presenza di particolari esigenze legate alla tutela della salute, del paesaggio, dell'ambiente o, ancora, dell'assetto urbanistico del territorio. Tuttavia, gli interessi di rilievo costituzionale coinvolti devono essere valutati sincronicamente nella sede procedimentale, dove può avvenire la ponderazione degli interessi pubblici, nonché di quelli del singolo operatore economico e dei privati cittadini. In tal modo viene garantito il principio del **buon andamento** della pubblica amministrazione stabilito dall'art. 97 della Costituzione.

In conclusione, secondo il ricorrente il via principale, la normativa ligure, nello stabilire (**in via generale, senza istruttoria** e valutazione concreta nella sede procedimentale dei siti di localizzazione) distanze minime per la collocazione degli impianti non previste dalla disciplina statale, in violazione dell'art. 117, co. 3, Cost., non garantisce il rispetto dei principi fondamentali in materia energetica e, ledendo altresì l'art. 97 Cost., limita la possibilità di valutare in concreto gli interessi di volta in volta coinvolti, minando l'imparzialità e la trasparenza della scelta dell'amministrazione. [A. Candido]

Ricorso n. 72 del 2018
TUTELA DELL'AMBIENTE IN CAMPANIA:
LA COMPETENZA ESCLUSIVA STATALE
CONTRO UNA REFORMATIO IN PEJUS REGIONALE

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 Ottobre 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri), in GU 1a serie speciale, n. 47 del 2018

[Legge della Regione Campania 8 agosto 2018, n. 29, art. 1, comma 1, lettere d), f) e u), sostitutivo del comma 4 dell'art. 12 della legge regionale 26 maggio 2016, n. 14]

(Cost., art. 97 e art. 117, secondo comma, lettera s) in riferimento agli artt. 29-decies, comma 11-ter, e 196, comma 1, lettere n) e o), del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152; Cost., 117 secondo comma, lettera p) in riferimento all'art. 197 comma 1, lett. b) del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e all'art. 1, co. 85, lettera a), della l. 7 aprile 2014, n. 56)

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la Legge della Regione Campania n. 29 dell'8 agosto 2018, ed in particolare le norme di cui all'art. 1 comma 1 lettere d), f) ed u).

La lettera d) ha infatti novellato la precedente normativa (l. regionale 14/2016) in materia di gestione dei rifiuti: da un lato, consentendo la **localizzazione nella regione di nuovi impianti di trattamento dei rifiuti**; dall'altro, **individuando le aree del territorio regionale nelle quali non sarà consentita la loro costruzione** ("sistemi territoriali di sviluppo dominanti a matrice naturalistica, Aree A"). Tale previsione contrasterebbe, secondo il ricorrente, con il riparto di competenze stabilito dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., come attuato dall'art. 196, comma 1, lettere n) e o) del d. lgs. n. 152 del 2006: alla regione spetterebbe la sola indicazione di criteri atti all'individuazione dei terreni in cui localizzare o meno gli impianti di smaltimento dei rifiuti, essendo viceversa **competenza delle province** l'applicazione dei criteri suddetti.

La lettera f) dell'art. 1 comma 1 della l. 29/2018 (novello art. 12 bis della l. regionale 14/2016) regola invece la **frequenza dei controlli sugli impianti di gestione dei rifiuti**, stabilendo che essa venga concretamente indicata dall'Assemblea Regionale in collaborazione con l'ARPAC, e sancisce i criteri da seguire a tal fine. Orbene, sottolinea il ricorrente, **l'art. 29-decies, comma 11-ter, del d. lgs. n. 152 del 2006 prevede viceversa intervalli massimi per la frequenza delle suddette visite di controllo nonché parametri ulteriori** rispetto a quelli indicati dalla novella regionale, quali ad esempio l'impatto, potenziale e reale, delle installazioni sulla salute umana ed il livello di osservanza delle condizioni di autorizzazione. La legge regionale del 2018 derogherebbe dunque alla normativa statale in materia abbassandone gli standard di tutela ambientale in violazione dell'art. 117 comma secondo, lettera s) della Costituzione.

Al comma cinque del novello art. 12-bis si stabilisce inoltre che la Giunta Regionale adotti con cadenza annuale uno specifico **programma di controllo per gli impianti di gestione dei rifiuti** autorizzati in via ordinaria o semplificata. Norma che secondo il Presidente del Consiglio **avrebbe illegittimamente surrogato la Regione alle Province campane** nell'esercizio di una funzione provinciale, in contrasto con il riparto di competenze stabilito dal combinato disposto degli artt. 197, comma 1, lettera b), del d.lgs n. 152/2006 e 1, comma 85, della l. n. 56/2014. Ricorda infatti il ricorrente come sia competenza esclusiva del legislatore statale attribuire il controllo periodico su tutte le attività di gestione, intermediazione e commercio dei rifiuti agli enti locali ai sensi anche dell'art. 117, comma secondo, lettera p), della Costituzione, essendo competenza legislativa esclusiva dello Stato la "materia" trasversale e prevalente della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ([sul tema ex plurimis sentenza n. 210 del 2014](#)).

L'ultimo motivo del ricorso è relativo alla lettera u) dell'art. 1 comma 1 delle l. regionale 29/2018, in quanto dispone l'erogazione di fondi agli enti locali Campani che si avvalgano di **personale dei Consorzi di bacino** della regione Campania, **e delle società da essi partecipate**, qualora essi si impegnino alla **stabilizzazione** di detto personale al termine del programma e del periodo di assegnazione temporanea. La norma **non prevede la modalità concorsuale** per l'assunzione di tale personale e pertanto violerebbe, secondo il ricorrente, l'art. 97 della Costituzione. [D. Censi]

Ricorso n. 76 del 2018
CONTRASTI TRA LEGISLATORI IN MATERIA DI OBBLIGHI VACCINALI

Ricorso per questione di legittimità costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri depositato in cancelleria il 13/11/2018, in GU 1a serie speciale n.49 del 2018

[Legge della Regione Molise 12 settembre 2018, n. 8; artt. 1, commi 3 e 4, e 2]

(Cost. artt. 3, 117, comma 2, lett. n) e q); 117, comma 3)

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato le norme della Regione Molise riguardanti le **vaccinazioni per i minori di età, nella parte in cui prevedono che i responsabili delle strutture scolastiche non possano procedere all'iscrizione dei minori stessi non in regola con gli obblighi vaccinali** e debbano comunicare ai servizi territoriali il mancato assolvimento di detti obblighi. Alla Giunta Regionale è deferito il compito di dare applicazione alla legge stessa (art. 1, co. 3 e 4). Le norme impugnate prevedono anche che, in sede di prima applicazione, ai fini dell'iscrizione per i minori non in regola con gli obblighi vaccinali, sia sufficiente aver avviato il percorso per l'assolvimento degli obblighi vaccinali (art. 2).

Per Il ricorrente le disposizioni sarebbero in contrasto con gli artt. 3 e 117, co. 2, lett. n) e q), e co. 3 Cost., i quali riserverebbero in via esclusiva allo Stato il potere di dettare norme generali sull'istruzione e in materia di profilassi internazionale nonché di determinare i principi fondamentali in materia di tutela della salute che impongono al legislatore regionale di osservare, nell'esercizio della propria potestà legislativa, il canone generale di eguaglianza, come valorizzato anche dalla Corte costituzionale nella [sentenza n. 5/2018](#). Il Presidente del Consiglio ritiene in particolare che l'impugnato art. 1 si ponga in contrasto con la legge n. 119/2017, di conversione del d.l. n. 73/2017, la quale nello stabilire la normativa di riferimento in materia inciderebbe sui termini e sulle modalità di adempimento degli obblighi vaccinali previsti dal decreto-legge, differendo i termini e semplificando le modalità, «nell'intento di agevolare le famiglie e gli uffici». Ne risulta una semplificazione del «sistema» come risulterebbe anche dalle precisazioni contenute nelle circolari successivamente emanate dal Ministero della salute e da quello dell'istruzione, dell'università e della ricerca (circolari congiunte n. 2166/2018 e n. 20546/2018).

Viene richiamata altresì la circolare ministeriale congiunta n. 1679/2017, che avrebbe chiarito, con riferimento all'anno scolastico 2017-2018, che la richiesta di vaccinazione avrebbe potuto essere sostituita da una dichiarazione sostitutiva di certificazione di aver richiesto alla A.S.L. competente di effettuare le vaccinazioni non ancora somministrate; avrebbe inoltre precisato che il minore già iscritto, ma non in regola con gli adempimenti vaccinali e, per tale ragione, escluso dall'accesso ai servizi, rimarrebbe comunque iscritto ai servizi educativi per l'infanzia e alle scuole dell'infanzia e potrebbe essere nuovamente ammesso, non appena fosse stata presentata la documentazione richiesta. Il decreto-legge n. 73/2017 (comma 5 dell'art. 3-bis), infatti, stabilirebbe che solo a decorrere dall'anno scolastico 2019-2020, la mancata presentazione della documentazione nei termini previsti determinerebbe la decadenza dall'iscrizione.

L'impugnato art. 2, il quale prevede che in via transitoria per i minori di età non in regola con gli obblighi della legge regionale che siano già iscritti o che si iscrivano per la prima volta alle strutture scolastiche, sarebbe «sufficiente aver avviato il percorso per l'assolvimento degli obblighi vaccinali entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge», presenterebbe una formulazione generica determinante una grande incertezza. Per il rimettente esso sarebbe, in contrasto con la normativa statale vigente in materia la quale invece subordinerebbe l'accesso alle strutture scolastiche alla dimostrazione dell'avvenuto

assolvimento degli obblighi vaccinali ovvero, in alternativa, all'assunzione formale dell'impegno a farlo. La disposizione inoltre, introdurrebbe una deroga alle disposizioni statali stabilendo che il percorso per l'assolvimento degli obblighi vaccinali possa essere avviato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa, contravvenendo altresì ai parametri costituzionali suindicati [F. Covino].

Ricorso n. 78 del 2018
LA REVOCA DEI PROGETTI PER LE PERIFERIE
E I 'GIOCHI DI PRESTIGIO' SULL'AVANZO DI AMMINISTRAZIONE

Ricorso depositato il 23 novembre 2018 (della Regione Emilia-Romagna),
in GU, 1^a serie speciale, n. 50 del 2018

[Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni
nella legge 21 settembre 2018, n. 108, art. 13, commi 02-04]

(Cost., artt. 3, 5, 77, 81, 97, primo e secondo comma, 114, 117, terzo e quarto comma, 118, 119, commi primo, secondo e quarto-sesto, 120, comma secondo, 136; legge cost. n. 1 del 2012, art. 5, comma 2; legge n. 243 del 2012, artt. 9 e 10; principi di ragionevolezza, tutela dell'affidamento e leale collaborazione)

In sede di conversione, sono state inserite in un cd. decreto-legge mille proroghe alcune **disposizioni che differiscono** (al 2020) **l'efficacia delle convenzioni, già stipulate dagli enti locali in esito ai cd. bandi periferie** (in attuazione di un programma straordinario, avviato con la legge di stabilità 2016), **e destinano i risparmi conseguenti agli investimenti effettuati dagli enti locali mediante l'impiego del proprio avanzo di amministrazione.**

La ricorrente premette rilievi sulla propria **legittimazione processuale**: sia in astratto (peraltro con argomenti rinforzati, in relazione alle singole censure, da considerazioni sulla ridondanza di queste ultime in danno delle attribuzioni regionali e locali); sia in concreto, tenuto conto dei progetti promossi, attraverso i bandi periferie, da enti locali del proprio territorio. La legittimazione **non è esclusa dal fatto che, dopo l'emanazione delle norme impugnate e prima del ricorso, è stato raggiunto un accordo in seno alla Conferenza unificata** per una diversa rimodulazione di alcuni dei progetti: ciò richiede comunque norme di legge statali, incerte *an* e *quando*; non assolve dall'onere della tempestiva impugnazione delle norme in questione; non può, comunque, implicare acquiescenza.

Nel merito, la Regione sviluppa numerosi motivi di censura: 1) le **norme** in questione sarebbero **intruse rispetto al decreto-legge**, perché nella sostanza non garantiscono alcuna continuità di attività in corso di realizzazione, ma al contrario tolgono *sine die* la copertura a interventi già operativi, mediante decisioni **normalmente pertinenti alla manovra di finanza pubblica** (è citata, al riguardo, la [sentenza n. 61 del 2018](#)); 2) sebbene sia considerata dalla giurisprudenza costituzionale legittima in alcuni casi, **la revoca dei finanziamenti in esame è irragionevole, perché non si basa su alcuna inerzia amministrativa**, ma al contrario colpisce progetti selezionati per la loro rapida esecutività e capacità di attrarre finanziamenti privati; 3) sono violati anche il principio di **leale collaborazione** – tanto che lo stesso Governo si è premurato, *a posteriori*, di cercare l'accordo di cui si è detto – e l'**autonomia amministrativa** dei Comuni; 4) poiché viene mantenuta formalmente intatta la dotazione finanziaria dei progetti, nel momento in cui però le relative risorse sono destinate ad altri tipi di spese, **si crea un'apparenza di copertura del tutto fitti-**

zia, in violazione dei principi di chiarezza normativa e certezza del diritto (e quindi ragionevolezza); 5) l'avocazione delle risorse, poi, avviene dopo che esse sono state acquisite al bilancio dei Comuni e, quindi, in violazione dell'**autonomia finanziaria** di questi; 6) tutto ciò non è escluso dalla possibilità che i Comuni finanzino i medesimi interventi mediante il proprio **avanzo di amministrazione** (al che sarebbero destinati, come detto, i risparmi derivanti dalle norme in esame), posto che – come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale (a partire dalle [sentenze n. 247 e n. 252 del 2017](#)), di cui si denuncia la violazione ex art. 136 Cost. – tale avanzo è **già risorsa propria a disposizione dei Comuni**, non risorsa aggiuntiva per effetto delle norme in questione (le quali, se mai, ne mettono in discussione la disponibilità; comunque, quand'anche si trattasse di risorse aggiuntive, la revoca resterebbe illegittima, per violazione dei principi già passati in rassegna). [M. Massa]

[Su queste disposizioni si veda anche il **ricorso n. 79 del 2018**, della Regione Marche, nella GU n. 51 del 2018].

Questioni di legittimità in via incidentale

Ordinanza n. 139 del 2018 ECESSI SANZIONATORI (1): LESIONI STRADALI E BILANCIAMENTO DELLE CIRCOSTANZE

Ordinanza emessa dal Tribunale di Torino in data 8 giugno 2018 nel procedimento penale a carico di V. M., in GU, 1a serie speciale, n. 40 del 2018 (u.p. 19 febbraio 2019, rel. Amoruso)

[Art. 590 *quater* c.p., introdotto dall'art. 1, comma 2, della legge 23 marzo 2016, n. 41]

(Cost., artt. 3 e 27)

La questione riguarda l'aderenza alla Costituzione della disposizione di cui all'**art. 590 *quater* c.p.**, in tema di reati stradali, nella parte in cui **non consente un giudizio di equivalenza dell'attenuante del concorso di colpa della persona offesa rispetto alle aggravanti previste dall'art. 590 *bis* c.p.** (lesioni personali stradali gravi o gravissime). In caso di concorrenza di una o più di tali circostanze aggravanti e di circostanze attenuanti, le diminuzioni conseguenti al riconoscimento di queste ultime si operano, in forza della disposizione in esame, sulla quantità di pena determinata ai sensi delle predette circostanze aggravanti. Al riguardo, il giudice rimettente osserva – rispetto al caso di specie – che in virtù del divieto di dare prevalenza alle circostanze aggravanti di cui all'art. 590 *bis* c.p. e dell'obbligo di riconoscere la diminuzione solo sulla pena aggravata, il soggetto al quale sia contestata l'aggravante dell'aver attraversato un'intersezione con il semaforo rosso, causando ad altri lesioni gravi, è punito con una **pena pari, nel minimo, a sei volte quella attribuibile laddove fosse possibile il bilanciamento e il riconoscimento della prevalenza dell'attenuante** del concorso di colpa del pedone (il quale ha, anch'egli attraversato la strada con il semaforo rosso). Pertanto, alla luce della disposizione in esame, si impedirebbe al giudice di parametrare la pena all'effettivo grado di colpa dell'imputato, specialmente in rapporto a quella degli altri soggetti che hanno concorso a causare l'evento. Ciò comporterebbe quindi **un'arbitraria ed irragionevole limitazione alla discrezionalità del giudice nella valutazione del fatto**, in contrasto con i principi costitu-

zionali di cui agli artt. 3 e 27. In conclusione, infatti, pur restando insindacabili le valutazioni discrezionali sull'entità della pena – che spettano in via esclusiva al Parlamento – le modalità di individuazione di questa e di bilanciamento delle circostanze, le quali determinano ingiustificabili incongruenze nelle scelte già delineate dal legislatore a tutela di un determinato bene giuridico, dovrebbero essere, secondo il giudice rimettente, eliminate. [R. Cabazzi]

Ordinanza n. 141 del 2018
LE PRECLUSIONI NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO
PER IMPUGNAZIONE DI GARE PUBBLICHE

Ordinanza del 20 giugno 2018 del Tribunale amministrativo regionale per la Regione Puglia - Sezione di Bari sul ricorso proposto da Di Nizio Eugenio s.r.l. contro Innovapuglia spa e altri, in GU, 1a serie speciale, n. 41 del 2018

[Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), art. 120, comma 2 -bis, primo e secondo periodo, aggiunto dall'art. 204, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici)]

(Cost., artt. 3, comma 1; 24, commi 1 e 2; 103, comma 1; 111, commi 1 e 2; 113, commi 1 e 2; 117, comma 1; Convenzione EDU, artt. 6 e 13)

Il TAR Puglia ha sollevato d'ufficio **questione di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2-bis, primo e secondo periodo c.p.a.** (d.lgs. 104/2010), nella parte in cui pone l'onere di immediata impugnazione delle ammissioni alle gare pubbliche, pena la preclusione di cui al secondo periodo del comma 2 -bis ("L'omessa impugnazione preclude la facoltà di far valere l'illegittimità derivata dei successivi atti delle procedure di affidamento, anche con ricorso incidentale"). **L'onere di immediata impugnazione dell'ammissione di tutti gli operatori economici è stato disposto dalla novella legislativa del 2016 (d.lgs. 50/2016) quale condizione di ammissibilità della impugnazione del provvedimento di aggiudicazione della gara.** La *ratio* perseguita dal legislatore andava ravvisata nell'esigenza di individuare con certezza i soggetti ammessi alla gara e consentire una celere definizione del giudizio prima del provvedimento di aggiudicazione. Secondo il TAR Puglia **tale previsione, nello slegare il ricorso da un effettivo interesse ad agire del ricorrente, introdurrebbe una ipotesi di "giurisdizione amministrativa oggettiva"** (e cioè avente funzione di oggettiva verifica, di carattere generale, del rispetto della legalità dell'azione amministrativa) "eccentrica rispetto ad un sistema di giustizia amministrativa tradizionalmente impostato sulla giurisdizione/ giustizia di diritto «soggettivo» e sul «potere» ex art. 24, comma 1 Cost.". Un simile assetto **contrasterebbe con quello previsto dalla Costituzione, atteso che il concetto stesso di "tutela degli interessi legittimi", di cui agli artt. 24, 103 e 113 Cost.**, implica necessariamente i caratteri della personalità, attualità e concretezza del sostrato processuale della posizione giuridica soggettiva dell'individuo. Non può essere una legge dello Stato a imporre la "doverosità" (nel senso di "onere" per evitare il formarsi di una preclusione processuale) di un'azione giurisdizionale priva di alcun vantaggio sul piano soggettivo. A maggior ragione se l'esperimento dell'azione comporta, come nel caso di specie, un notevole esborso di danaro per il pagamento contributo unificato (dai 2.000 ai 6.000 €!). La novella violerebbe anche l'art. 3 Cost. in quanto, consentendo la deroga al principio dell'interesse ad agire solo per l'impugnazione dell'atto endoprocedimentale di ammissione alla gara e non anche per

l'impugnazione degli altri atti endoprocedimentali, opererebbe un trattamento ingiustificatamente dissimile di situazioni analoghe. Vengono da ultimo invocati anche l'art. 111 Cost., per l'effetto che avrebbe la disposizione di incentivare i ricorsi, con conseguente allungamento dei tempi processuali, e i parametri interposti dati dagli artt. 6 e 13 CEDU, che garantirebbero il diritto soggettivo a stabilire autonomamente, senza coartazione alcuna (neppure da parte del legislatore), l'azione giurisdizionale meglio rispondente a un proprio effettivo interesse. [E. Caterina]

Ordinanze nn. 142 e 143 del 2018
L'ENNESIMA NOVELLA DEL C.P.C.
NON GARANTISCE A SUFFICIENZA IL TERZO PIGNORATO

Ordinanza del 10 gennaio 2018 del Tribunale di Viterbo nel procedimento civile promosso da Abete S.r.l. contro GI.VA Immobiliare S.r.l. e ASSO S.r.l.; ordinanza del 7 marzo 2018 del Tribunale di Viterbo nel procedimento civile promosso da Banca di Viterbo Credito cooperativo soc. coop. p.a. e Silvestri legnami srl contro Valentini srl e CRV Immobiliare srl; entrambe in GU, 1a serie speciale, n. 41 del 2018

[Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 20, n. 3) e n. 4), sostitutivi degli articoli 548 e 549 del codice di procedura civile, "anche nella formulazione successiva alle modificazioni introdotte" [agli articoli 548 e 549 cod. proc. civ.] dall'art. 13, comma 1, lettera [m-bis), n. 1), e] m-ter), del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 132]

(Cost., artt. 2, 3, 24 commi 1 e 2, 81, 111 commi 1, 2 e 6)

Il Tribunale di Viterbo dubita della **legittimità costituzionale degli artt. 548 e 549 c.p.c., in combinato disposto con l'art. 543 c.p.c., nella parte in cui stabiliscono le forme del nuovo procedimento per l'accertamento dell'obbligo del terzo pignorato in caso di "contestazioni" sulla sua dichiarazione, nell'ambito della procedura esecutiva di pignoramento presso terzi.** A mente del nuovo art. 549, comma 1 c.p.c. (come da ultimo modificato dal d.l. 83/2015), "Se sulla dichiarazione sorgono contestazioni o se a seguito della mancata dichiarazione del terzo non è possibile l'esatta identificazione del credito o dei beni del debitore in possesso del terzo, il giudice dell'esecuzione, su istanza di parte, provvede con ordinanza, compiuti i necessari accertamenti nel contraddittorio tra le parti e con il terzo". Ad avviso del giudice, **il processo di accertamento dell'obbligo del terzo, in caso di dichiarazione "contestata" non risulta adeguatamente "regolato dalla legge" (come richiederebbe l'art. 111 Cost.) ed è quasi interamente rimesso alla interpretazione della giurisprudenza,** con conseguente compromissione dei diritti di difesa dei singoli. Se il "vecchio" art. 548 c.p.c. prevedeva che, in caso di contestazioni, dovesse essere istruito un giudizio ordinario di cognizione, ora il nuovo art. 549 c.p.c., nella sua lacunosità, **omette di prevedere indispensabili garanzie a tutela del terzo pignorato** (non chiarisce le modalità con cui il terzo pignorato diventa parte del processo; non specifica con esattezza il contenuto del pignoramento/citazione da notificare al terzo; prevede termini ridotti a 10 giorni per comparire, ecc...). Peraltro, una simile incertezza può pregiudicare anche la posizione del creditore. Tale assetto contrasterebbe inoltre con il generale principio di eguaglianza, atteso che **il debitor debitoris risulterebbe godere di tutele assai minori del debitore ordinario,** senza che siffatta differenza di trattamento sia in qualche modo giustificabile. Infatti, il creditore del creditore potrà ottenere un titolo giudiziale (esecutivo, secondo la giurisprudenza prevalente) nei confronti del debitore del

suo debitore, senza che questi abbia diritto alle garanzie di un processo ordinario, “ma tramite una procedura talmente sommaria ed indeterminata da essere del tutto priva delle garanzie fondamentali previste dalla legge”. Da ultimo, osserva il rimettente che la approvazione della novella all’interno di una legge di bilancio (la legge di stabilità 2013) si porrebbe in contrasto con l’art. 81 Cost., in quanto “non si tratta di norme che incidono sul bilancio dello Stato e sulla programmazione economica”. [E. Caterina]

Ordinanza n. 144 del 2018
CEDU E RISARCIMENTO DEL DANNO
PER L’IRRAGIONEVOLE DURATA DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO

Ordinanza del 28 maggio 2018 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da G.C. e altri contro Ministero dell’economia e delle finanze, in GU, 1a serie speciale, n. 41 del 2018 (c.c. 6 febbraio 2019 rel. Morelli)

[Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 54, comma 2, come modificato dall’art. 3, comma 23, dell’Allegato 4 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e dall’art. 1, comma 3, lettera a), numero 6), del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195]

(Cost., art. 117, comma 1; Convenzione EDU, artt. 6, par.1; 13; 46 par. 1)

La seconda sezione civile della Corte di cassazione ha sollevato **questione di legittimità costituzionale dell’art. 54, comma 2 d.l. 112/2008. Tale disposizione concerne il processo amministrativo e pone un limite alla esperibilità della domanda di equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo, dal momento che prevede come condizione di proponibilità della domanda la previa presentazione dell’istanza di prelievo** (cfr. art. 71, comma 2 c.p.a.). La S.C., chiarito che l’istanza di prelievo non può essere in alcun modo assimilata alla istanza di fissazione dell’udienza, prospetta **l’illegittimità costituzionale della menzionata disposizione alla luce della giurisprudenza della Corte EDU. In particolare, vengono citati i casi Daddi contro Italia (2 giugno 2009) e Olivieri contro Italia (22 febbraio 2016)**. In quest’ultimo la Corte europea ha espressamente affermato: che né dal contenuto della norma né dalla relativa prassi giudiziaria si evince che l’istanza di prelievo possa efficacemente accelerare la decisione in merito alla causa sottoposta all’esame del tribunale; che la condizione di ammissibilità di un ricorso ex art. 54, comma 2 del d.l. n. 112/2008 risulta essere una condizione formale che produce l’effetto di ostacolare l’accesso alla procedura interna; che l’inammissibilità automatica dei ricorsi per equa riparazione, basata unicamente sul fatto che i ricorrenti non abbiano presentato l’istanza di prelievo, priva questi ultimi della possibilità di ottenere una riparazione adeguata e sufficiente. La Cassazione sottolinea come questo precedente sia del tutto in continuità con la giurisprudenza della Corte EDU e costituisca un indirizzo consolidato, di modo che non è possibile dubitare che sussista una violazione della Convenzione così come interpretata dalla Corte EDU. **Per contro, non sembrerebbero sussistere profili di legittimità costituzionale in relazione agli artt. 24 e 111 Cost.** Secondo la Cassazione, infatti, non sarebbe di per sé irragionevole la “finalità selettiva” della disposizione in parola, “volta a impedire riparazioni indiscriminate nell’ambito di un processo peculiare come quello amministrativo”; nondimeno la stessa si porrebbe in insanabile contrasto con la Convenzione. Ciò in quanto la Corte EDU calcola i tempi del processo esclusivamente in base alla pendenza dello stesso e ammette “rimedi preventivi” purché efficacemente “sollecitatori”, e non meramente formali, come l’istanza di

prelievo che altro non è che una prenotazione degli effetti della riparazione per l'irragionevole durata del processo. [E. Caterina]

Ordinanza n. 145 del 2018
ANCORA SULL'INCORPORAZIONE DELLA FRAZIONE DI MAROTTA
NEL COMUNE DI MONDOLFO

Ordinanza dell'11 giugno 2018 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Comune di Fano, Comitato di Fano unita e Comitato cittadino mondolfese contro Regione Marche ed altri, in GU, 1a serie speciale, n. 42 del 2018

[Legge della Regione Marche 23 giugno 2014, n. 15]

(Cost. artt. 3 e 133, co. 2)

Con l'ordinanza del Consiglio di Stato richiamata in epigrafe prosegue la vicenda che interessa il distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e all'incorporazione nel Comune di Mondolfo.

Nell'originario giudizio dinanzi al Tar Marche e al Consiglio di Stato, il Comune di Fano censurava le modalità di individuazione degli elettori chiamati ad esprimersi sulla proposta di variazione circoscrizionale. Con il precedente atto di promovimento il Consiglio di Stato aveva annullato gli atti procedimentali del referendum indetto dalla Regione Marche, dovuto al ridotto coinvolgimento delle popolazioni dei Comuni coinvolti nelle modifiche e aveva sollevava questioni di legittimità costituzionale della legge regionale n. 15/ 2014, che aveva disposto la variazione circoscrizionale. Con la sentenza n. 2 del 2018, la Corte costituzionale aveva dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità sollevate nei confronti della legge marchigiana, dichiarativa del distacco, statuendo che sebbene il sindacato del giudice amministrativo sulla consultazione referendaria sia in astratto ammissibile, lo stesso deve arrestarsi una volta entrata in vigore la legge di variazione circoscrizionale, poiché «i vizi della delibera di indizione del referendum consultivo si traducono in un vizio formale della legge», conoscibili come tali soltanto dalla Corte costituzionale. Nella medesima pronuncia, il giudice delle leggi aveva altresì accolto il ricorso (previamente riunito) per conflitto di attribuzioni promosso dalla Regione Marche contro la sentenza del Consiglio di Stato, n. 3678/2016, annullandola.

Con l'odierna ordinanza il Consiglio di Stato rimette di nuovo alla Corte le questioni di legittimità costituzionale, formulate dal Comune di Fano, nell'atto di riassunzione del giudizio dopo la richiamata sentenza della Corte costituzionale del 2018. Muovendo da questa pronuncia, il giudice amministrativo ritiene esistente un residuo ambito di operatività della delibazione di non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità. **Pur riscontrando un vizio nella delibera di indizione del referendum, però, anziché procedere direttamente alla verifica della legittimità della delibera e al suo eventuale annullamento, il supremo giudice si limita a deferire alla Corte le questioni di legittimità costituzionale poste dal Comune di Fano, al fine dell'accertamento della conformità a Costituzione del procedimento** (senza tuttavia sottacere che, in linea con la regola generale elaborata dalla giurisprudenza costituzionale, l'interesse delle popolazioni cui fa riferimento l'art. 133, comma 2, Costituzione, andrebbe ragionevolmente apprezzato attraverso la partecipazione effettiva al *referendum* previsto dalla citata disposizione regionale, anziché essere precluso attraverso una scelta amministrativa incidente «a priori» sull'elettorato chiamato a pronunciarsi, tanto più per una consultazione per la quale non è previsto un *quorum* ai fini della relativa validità) [F. Covino].

Ordinanza n. 149 del 2018
IL TRIBUNALE DI CATANIA CHIEDE ALLO STATO DI GARANTIRE
FINANZIAMENTI ADEGUATI AL FABBISOGNO DELL'EDITORIA

Ordinanza del 7 giugno 2017 del Tribunale di Catania,
in GU, 1a serie speciale, n. 43

[Art. 2, comma 1 decreto-legge 18 maggio 2012, n. 63, convertito, con modificazioni, nella legge 16 luglio 2012, n. 103; art. 44, comma 1 decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133; art. 2, comma 62 legge 23 dicembre 2009, n. 191]

(Cost., artt. 2, 3, 21, 41 e 9t)

Il Tribunale di Catania, adito da un'impresa editoriale, ritiene non manifestamente infondate e rilevanti le questioni eccepite in giudizio dall'impresa, la quale lamentava come la recente legislazione in materia di contributi all'editoria abbia prima fissato un tetto massimo teorico di spesa e poi rimesso la fissazione del medesimo limite a valutazioni governative. Conseguentemente, ad avviso del giudice rimettente, il legislatore avrebbe di fatto compromesso «una corretta e adeguata gestione finanziaria» delle imprese editoriali «in violazione, tenuto conto che si tratta di imprese rivolte alla pubblica informazione [...] dei principi che discendono dall'art. 21 della Costituzione». Nel ritenere non manifestamente infondate le questioni sollevate, il Tribunale ha osservato come «nella legge del lontano 1981 era stata prevista una copertura di ben 197 miliardi di lire, pari a oltre 100 milioni di euro, copertura ridotta a meno della metà trent'anni dopo, per il 2013

Circostanza da cui discenderebbe, sempre ad avviso del giudice *a quo*, che **le censurate disposizioni avrebbero «assoggettato al potere politico-esecutivo**, rappresentato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, **la possibilità per le imprese editoriali di mantenere o non una capacità produttiva** e, quindi, di influire — attraverso il meccanismo dell'aumento o non dell'originaria copertura prevista in bilancio, rimesso a valutazioni “squisitamente politiche» — sulle libertà garantite dall'art. 21 della Costituzione». Al contempo, poiché la fissazione del limite di spesa dei finanziamenti avverrebbe solo *a posteriori* (e cioè dopo che le imprese editoriali abbiano già sostenuto le spese a fronte delle quali chiedono i finanziamenti), l'imprevedibilità dell'importo dei contributi inciderebbe anche negativamente e arbitrariamente sulla stessa libertà imprenditoriale (con potenziale concentrazione dell'informazione in capo alle imprese più solide in danno del pluralismo) nonché sul legittimo affidamento dei beneficiari. [F. Conte]

Ordinanza n. 150 del 2018
PUÒ IL LEGISLATORE REGIONALE SPOGLIARE
UNA PROVINCIA DI UNA SUA FUNZIONE FONDAMENTALE?

Ordinanza del 7 maggio 2018 del Tribunale Amministrativo per la Regione Toscana
in GU, 1a serie speciale, n. 43 (u.p. 16 aprile 2019, rel. Barbera)

[Art. 2, comma 1, lettera d) n. 1 della legge regionale 3 marzo 2015, n. 22, nel testo modificato dall'art. 2, 1° comma della legge regionale 30 ottobre 2015, n. 70; art. 5, comma 1, lettera e) e p) della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25, nel testo modificato dalle leggi regionali 28 ottobre 2014, n. 61 e 24 febbraio 2016, n. 15]

(Cost., art. 117, secondo comma, lettera s) e p);
d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152; legge 7 aprile 2014, n. 56)

Il TAR Toscana, su ricorso promosso dalla Provincia di Grosseto, dubita della legittimità costituzionale di alcune disposizioni adottate dalla Regione Toscana in materia ambientale e di gestione dei rifiuti, sulla base delle quali, essenzialmente, **alcune funzioni “fondamentali” delle Province sarebbero state indebitamente trasferite alla Regione.**

In particolare, ad avviso del giudice rimettente, il legislatore regionale avrebbe sottratto alle province le proprie competenze in materia di «a) **controllo e verifica degli interventi di bonifica** ed al monitoraggio ad essi conseguenti [...] b) **controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti e accertamento delle relative violazioni** [...] c) **verifica e controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate** previste dagli articoli 197, 1° comma lettera c) , 214, 9° comma, 215 commi 3 e segg. e 216, commi 4 e seg. del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152». Tali competenze, infatti, risulterebbero attribuite dal legislatore statale (cfr. D.Lgs. 152/2006) alle Province senza alcuna previsione di deroga in favore di altri enti individuati dalla Regione. La titolarità delle menzionate competenze in capo alle Province non sarebbe stata intaccata dalla legge sul riordino delle funzioni degli enti locali (L. 56/2014) in quanto rientrante tra le funzioni “fondamentali” delle Province quali enti di area vasta e, in particolare, nella «tutela e valorizzazione dell'ambiente».

Le norme regionali si porrebbero pertanto in violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato, sia in materia di ambiente (art. 117, secondo comma, lett. s), che in materia di «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» (art. 117, secondo comma, lett. p). [F. Conte]

Ordinanza n. 155 del 2018
ECCESSI SANZIONATORI (2):
PER LE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE
MINIMI E MASSIMI EDITTALI TROPPO ELEVATI E UNIFORMI

Ordinanza del 13 aprile 2018 del Tribunale di Livorno sul ricorso proposto da Al Hamza di Ali Liaqad – Impresa individuale in persona del titolare A.L. contro Ministero dello sviluppo economico – Telecomunicazioni Ispettorato territoriale della Toscana, in GU 1a serie speciale, n. 44 del 2018 (c.c. 20 marzo 2019, relatrice de Pretis)

[Decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259, art. 98, comma 9, come modificato dall'art. 2, comma 136, lettera d), del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286]

(Cost., artt. 3 e 97)

Il ricorrente nel giudizio *a quo* è titolare di **un'impresa individuale, piccolo esercizio che offre al pubblico servizi di comunicazione elettronica**. Non avendo tempestivamente comunicato le informazioni necessarie all'amministrazione in virtù degli artt. 10 e 25 del codice delle comunicazioni elettroniche adottato con d.lgs. n. 259/2003 – inerenti al rilascio dell'autorizzazione generale per le reti e i servizi di comunicazione elettronica – gli è stata inflitta nella misura di 30.000 euro la sanzione amministrativa prevista dall'art. 98, comma 9, del medesimo codice. Quest'ultima disposizione commina una sanzione amministrativa pecuniaria d'importo compreso fra 15.000 e 1.150.000 euro. In seguito a questa vicenda, il ricorrente ha sollevato opposizione contro l'ordinanza d'ingiunzione, il cui impor-

to è stato determinato in misura pari al doppio del minimo edittale (a sua volta decuplicato per effetto dell'art. 2, comma 136, lettera d), del d.l. n. 262/2006, che sul punto ha modificato l'art. 98, comma 9, del codice delle comunicazioni elettroniche).

Viene perciò sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 98, comma 9, del d.lgs. n. 259/2003. **Una questione di costituzionalità di analogo tenore** – sollevata anch'essa dal Tribunale di Livorno – **è stata dichiarata manifestamente inammissibile** con ordinanza n. 148/2015 della Corte costituzionale per insufficiente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio principale, con conseguente impossibilità di verificare la rilevanza della questione.

Fra i parametri evocati figura, in primo luogo, l'art. 3 Cost.: la **scelta del legislatore di decuplicare il minimo e il massimo edittali, senza prevedere alcuna differenziazione relativamente al soggetto sanzionato**, pare ledere il canone di ragionevolezza che dovrebbe orientare la determinazione delle condotte punibili e delle relative sanzioni. La disposizione, nella sua formulazione attualmente vigente, si applica ugualmente a importanti società di capitali di rilievo nazionale e a modeste imprese individuali che offrono servizi di comunicazione elettronica a livello locale. La sanzione amministrativa comminata all'art. 98, comma 9, insomma, non pare contenuta entro limiti di congruità e ragionevolezza, e risulta deficitaria sotto il profilo retributivo. In altri ambiti materiali, d'altra parte, il legislatore si è dimostrato consapevole della necessità di prevedere trattamenti differenziati: tale è il caso, per esempio, delle emittenti radiotelevisive.

È inoltre lamentata una violazione dell'art. 97 Cost.: **l'incremento dell'importo della sanzione, infatti, ha compromesso l'efficacia dell'azione amministrativa**. Sempre più spesso i minimi e massimi edittali attualmente vigenti inducono le imprese di piccole dimensioni che siano destinatarie di sanzioni a introdurre giudizi di opposizione avverso le ordinanze d'ingiunzione. [G. Delledonne]

Ordinanza n. 159 del 2018 ANCORA SUI LUOGHI DI CULTO (ISLAMICO) IN LOMBARDIA (1): RUOLO E LIMITI DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA

Ordinanza del 3 agosto 2018 del TAR di Milano sul ricorso proposto da Associazione culturale Madni contro Comune di Castano Primo, in GU 1a serie speciale, n. 45 del 2018

(Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 72, commi 1 e 2, come modificati dalla legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, art. 1, comma 1, lettera c)

[Cost., artt. 2, 3 e 19]

Un'associazione culturale e religiosa islamica desidera adibire un complesso immobiliare a luogo di culto. Ottenuto dal Comune un parere favorevole, acquista il complesso e ottiene l'autorizzazione paesaggistica e il permesso di costruire. Poco dopo l'inizio dei lavori, però, il Comune avvia il procedimento per l'annullamento in autotutela del permesso di costruire, poi effettivamente adottato: **le disposizioni in questione non consentivano il rilascio del permesso, senza la previa adozione di un apposito strumento di pianificazione (Piano delle attrezzature religiose)**; sussiste un interesse pubblico concreto a evitare la pressione urbanistica e veicolare, che l'apertura del luogo di culto comporterebbe in un'area di dimensioni ridotte e in una zona altamente residenziale e carente di parcheggi. Investito di più motivi di ricorso contro l'annullamento, il TAR li ritiene tutti infondati, tranne uno. In estrema sintesi (di un'ordinanza molto particolareggiata), il permesso di costruire era illegittimo in assenza del Piano citato (il Comune avrebbe dovuto sospendere

l'iter autorizzatorio, adottare il piano, e solo dopo rilasciare il permesso); l'annullamento si è basato su un interesse pubblico concreto (in relazione al carico urbanistico, ma anche al difetto di trasparenza e partecipazione derivante dall'omissione del procedimento di pianificazione) che l'amministrazione ha considerato prevalente sulla situazione del ricorrente; il procedimento di autotutela è stato ragionevolmente tempestivo, in relazione all'inizio dei lavori. L'attenzione del TAR si concentra, allora, sulla legittimità delle disposizioni in questione.

Non è pertinente la direttiva 2000/43/CE, in materia di discriminazioni etniche e razziali, poiché non si versa in una fattispecie attinente al mercato unico europeo e alle competenze dell'UE.

È invece rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dedotta dal ricorrente. Il TAR si muove base dei principi enunciati anche nella [sentenza n. 63 del 2016](#), relativa alla stessa legge lombarda, ma considera norme che non erano state oggetto di quel giudizio costituzionale. Il punto è che, in assenza del piano, nessuna attrezzatura religiosa può essere realizzata, a prescindere dalle sue caratteristiche concrete, compresa la fruizione a un pubblico più o meno esteso. Ad avviso del TAR, c'è un equivoco di fondo. **Non tutte le attrezzature religiose sono opere di urbanizzazione secondaria**, funzionali alle esigenze di un determinato insediamento urbanistico e destinate a una fruizione pubblica. **Quando lo sono, la necessità della pianificazione è ragionevole**: essa serve appunto a censire le attrezzature aperte al pubblico esistenti, verificare se ne occorrono altre e provvedere di conseguenza. **Ma lo stesso discorso non regge, quando si tratti di luoghi di culto, ad esempio modeste sale di preghiera, aperti su iniziativa puramente privata**, in aree comunque idonee dal punto di vista urbanistico. In questi casi, si verifica una limitazione della libertà di culto: la programmazione interviene necessariamente con cadenza solo periodica e tiene conto delle esigenze del contesto, senza garantire la previsione di luoghi di culto per tutte le confessioni e comunità di fedeli. «Tuttavia, la libertà di esercizio collettivo del culto [...] non può risentire in termini così stringenti della programmazione urbanistica, né è assicurata soltanto ai culti dotati di una determinata rappresentatività in ambito locale». **Del resto, le esigenze di governo del territorio sono comunque garantite**, a prescindere dalla pianificazione: dalle regole sulle caratteristiche costruttive e le dotazioni di parcheggi previste nella legge regionale; nonché dalle norme generali sulle destinazioni urbanistiche ammissibili in ciascuna zona e dalla possibilità per i Comuni di stabilire limitazioni a riguardo.

In conclusione, il controllo urbanistico sulla realizzazione di nuovi luoghi di culto è previsto in termini esagerati e sproporzionati rispetto alle esigenze di governo del territorio. **Lo dimostra il paragone con altri luoghi di aggregazione sociale, come le scuole**: anche per queste la pianificazione deve assicurare dotazioni minime; ma non è vietato ai privati aprirle liberamente, nelle zone in cui questa destinazione sia consentita dagli strumenti generali, a prescindere dalla previa approvazione di specifici strumenti di pianificazione. Tanto più il regime dei luoghi di culto è sperequato, in quanto un principio generale della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 è il favore verso il libero insediamento delle destinazioni d'uso compatibili con le destinazioni della zona, salve le esclusioni stabilite dallo strumento urbanistico. [M. Massa]

[Sulla stessa materia, si veda anche l'**ordinanza n. 172 del 2018**, dello stesso TAR, segnalata oltre in questo stesso numero del *Bollettino*].

Ordinanza n. 160 del 2018
QUANDO LA PREVALENZA DELLA TUTELA AMBIENTALE
È VIOLATA DA NORME DI ATTUAZIONE STATUTARIA

Ordinanza del 3 agosto 2018 del TRGA di Trento, sul ricorso proposto da Associazione protezione animali natura – Ente provinciale protezione animali e ambiente e altri contro Provincia autonoma di Trento e altri, in GU 1a serie speciale, n. 45 del 2018

[D.P.R. 22 marzo 1974, n. 279, art. 1, comma terzo; d.lgs. 11 dicembre 2016, n. 239, art. 1; legge della Provincia autonoma di Trento, 9 dicembre 1991, n. 24, art. 24, comma 1]

(Cost., art. 117, secondo comma, lettera s), in relazione all'art. 12, comma 5, della legge 11 febbraio 1992, n. 157; artt. 8, comma 1, e 103, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670)

Sono oggetto del giudizio le prescrizioni tecniche per la caccia nella Provincia autonoma di Trento nella stagione 2018/2019. Delle tre questioni di legittimità costituzionale, eccepite dalle parti sulla legislazione presupposta, il TRGA ne ritiene rilevante e non manifestamente infondata una: quella che consente, sulle Alpi, il cumulo tra caccia da appostamento e vagante.

Nella sentenza n. 278 del 2012, in relazione a legge della Provincia autonoma di Bolzano, il cumulo era stato giudicato illegittimo per violazione del principio di specializzazione della caccia previsto da una norma statale (legge n. 157 del 1992, art. 12, comma 5) di tutela ambientale, come tale prevalente sulle competenze della Provincia autonoma e da questa derogabile solo *in melius* per l'ecosistema e la fauna. Perciò, il TRGA aveva sollevato analoga questione di legittimità costituzionale sulle norme trentine, vedendosi però restituire gli atti (sent. n. 200 del 2017) al sopraggiungere del d.lgs. n. 239 del 2016, che, in via di attuazione statutaria, ha escluso nel territorio provinciale la necessità dell'opzione per l'un o l'altra modalità venatoria.

Tuttavia, ad avviso del TRGA, non solo le norme di legge provinciali, ma anche **le nuove norme di attuazione statutaria sono illegittime**: queste ultime, in particolare, **in quanto ratificano la deroga allo standard uniforme di tutela ambientale** (precedentemente) **previsto dalla legge statale, oltrepassando la stessa elencazione statutaria**, da ritenersi tassativa, **delle competenze provinciali**. [M. Massa]

Ordinanza n. 170 del 2018 SUL DIRITTO AL CONTRADDITTORIO NEGLI ACCERTAMENTI TRIBUTARI “A TAVOLINO”

Ordinanza del 26 marzo 2018 della Commissione tributaria provinciale di Siracusa nel ricorso promosso da L.C. avverso avviso di accertamento della Agenzia delle Entrate Dir. Prov. Siracusa, in GU, 1a serie speciale, n. 48 del 2018

[Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, artt. 32, 39 e 42; legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 12, comma 7]

(Costituzione, artt. 3, 24, 53, 111 e 117, comma 1)

Dopo le ordinanze 187, 188 e 189 del 2017, con cui erano state giudicate inammissibili le questioni sollevate da alcune commissioni tributarie, tornano ad essere **sottoposte nuovamente alla Consulta le disposizioni di legge (contenute nel DPR 600/1973 e nella legge 212/2000) che sortiscono l'effetto di non consentire alcun contraddittorio nel caso di accertamenti fiscali “a tavolino”**, cioè eseguiti presso gli uffici della stessa amministrazione finanziaria. Difatti, l'attuale disciplina di legge garantisce il contraddittorio

solo ove si tratti di IVA (il contraddittorio è qui previsto dal diritto UE) ovvero nel caso accertamenti emessi in esito ad eccessi, ispezioni e verifiche fiscali nei locali nei quali è esercitata l'attività imprenditoriale o professionale del contribuente (cfr. l. 212/2000, art. 12, comma 7). Negli altri casi in cui si proceda a verifiche fiscali, non sussiste l'obbligo sanzionato a pena di nullità di innescare un contraddittorio preventivo. Il giudice *a quo*, dopo aver lungamente argomentato la rilevanza della questione alla luce del "diritto vivente", dando atto della giurisprudenza nazionale ed eurounitaria, lamenta la violazione dell'art. 1 del Protocollo Addizionale CEDU, atteso che il **mancato contraddittorio risulterebbe in contrasto con il principio di proporzionalità enunciato dalla Corte EDU**, con violazione riflessa dell'art. 117, comma 1 Cost. A concorrere nel senso di una violazione del canone di proporzionalità è anche il fatto per cui l'atto emanato in seguito al procedimento senza contraddittorio diventa titolo esecutivo dopo un ristretto lasso di tempo dalla notifica. Parimenti violato sarebbe anche l'art. 6 della Convenzione che, nel garantire **il diritto a un equo processo, garantirebbe, a detta del giudice rimettente, anche il diritto al contraddittorio nell'istruttoria tributaria**, in virtù del ruolo decisivo che la stessa ha nella successiva istruttoria giudiziaria (che non consentirebbe quindi un processo "ad armi pari"). Per i medesimi motivi le predette disposizioni di legge risulterebbero in contrasto anche con gli artt. 24 e 111 Cost. L'art. 3 Cost. è invocato in ragione del diverso trattamento tra contribuenti previsto dall'art. 12, comma 7 l. 212/2000 (che consente il contraddittorio solo nei casi ivi menzionati e non negli accertamenti "a tavolino"). Il parametro di cui all'art. 53 Cost. è infine invocato per via della ingiustificata e arbitraria diversità di strumenti adoperati per accertare la capacità contributiva. [E. Caterina]

Ordinanza n. 171 del 2018
DISCRIMINAZIONI NELLA FALCIDIA DELL'IVA
TRA "SOVRAINDEBITATI" E ALTRI SOGGETTI
SOTTOPOSTI A PROCEDURE CONCORSUALI

Ordinanza del Tribunale di Udine del 14 maggio 2018 sul ricorso proposto da D.K., in GU,
1a serie speciale, n. 48 del 2018

[Legge 27 gennaio 2012, n. 3, art. 7, comma 1, terzo periodo]

(Cost., artt. 3 e 97)

Il giudizio *a quo* trae origine dalla "crisi da sovraindebitamento" del sig. K., responsabile solidale per le obbligazioni contratte da una associazione sportiva dilettantistica, obbligazioni tra le quali figurava una consistente somma da versare all'Erario a titolo di IVA. Il sig. K., non avendo alcuna possibilità di adempiere alle proprie obbligazioni e non esercitando alcuna attività imprenditoriale, proponeva ai creditori un accordo di ristrutturazione e soddisfazione alternativa dei loro diritti ai sensi della legge n. 3 del 2012. A tale proposito osta però **l'art. 7 della l. 3/2012 che consente al debitore di somme dovute all'Erario a titolo di IVA soltanto di poterne dilazionare il pagamento, e non già di versarle solo parzialmente**. Posto che il diritto UE non dispone nulla di preciso al riguardo, e che quindi non è possibile una disapplicazione della normativa nazionale, **il giudice ritiene che si sia in presenza di una violazione dell'art. 3 Cost.** Difatti, l'art. 7 l. 3/2012, nel consentire solo la dilazione del pagamento dell'IVA, riprendeva disposizioni identiche valide, all'epoca della sua approvazione, per il concordato preventivo. In seguito, **il legislatore**, anche per via della apertura giurisprudenziale operata dalla CGUE, interveniva con la l. 232/2016 e **consentiva nell'ambito del concordato preventivo il pagamento**

parziale dei debiti privilegiati da IVA (cfr. il vigente art. 182ter L.F.). Si avrebbe così una discriminazione tra coloro che possono ricorrere soltanto alle procedure previste dalla l. 3/2012 e gli altri soggetti sottoposti a procedure concorsuali. Ciò comporterebbe che situazioni simili vengano trattate in modo irragionevolmente diverso. A ciò va aggiunto che lo stesso Erario ben potrebbe essere interessato, di fronte a un debitore incapiente, a un pagamento parziale dell'IVA in tempi brevi. Di qui la lamentata violazione dell'art. 97 Cost. [E. Caterina]

Ordinanza n. 172 del 2018
ANCORA SUI LUOGHI DI CULTO (ISLAMICO) IN LOMBARDIA (2):
DOVEROSITÀ E TEMPI DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA

Ordinanza dell'8 ottobre 2018 del TAR di Milano sul ricorso proposto da Associazione Islamica Ticinese contro Comune di Sesto Calende, in GU 1a serie speciale, n. 48 del 2018

[Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 72, comma 5, come modificato dalla legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, art. 1, comma 1, lettera c)]

(Cost., artt. 2, 3 e 19; 97 e 117, secondo comma, lettera l); 114, 117, sesto comma, e 118)

Questa ordinanza segue un complesso contenzioso, iniziato nel 2011, quando il Comune resistente rigettò, nel procedimento di adozione del Piano generale del territorio (PGT), l'istanza dell'associazione ricorrente di destinare un'area al culto islamico. L'associazione ha ottenuto una serie di pronunciamenti giudiziari favorevoli (di cognizione e di ottemperanza, definitivi e cautelari) ma, nel 2017, si trova a fronteggiare ben due ulteriori provvedimenti di diniego, il secondo dei quali assorbe sostanzialmente il primo.

Confermato che deve trovare applicazione la normativa in questione, e in particolare l'art. 72 della legge urbanistica regionale come novellato nel 2015, il TAR dubita della legittimità costituzionale sia dei commi 1 e 2, sia del comma 5 di questa disposizione. In relazione ai commi 1 e 2, sospende il giudizio, avendo già sollevato una questione di legittimità costituzionale [con l'**ordinanza n. 159 del 2018**, segnalata sopra in questo numero del *Bollettino*].

In relazione al comma 5, il TAR anzitutto richiama la ricostruzione del quadro normativo svolta nella precedente pronuncia. Saggiunge, poi, che è ininfluenza la sopraggiunta legge della Regione Lombardia n. 5 del 2018, che ha abrogato la legge regionale n. 2 del 2015: non solo la sopravvenienza è posteriore al provvedimento impugnato, ma essa si è limitata ad abrogare la legge citata, insieme ad altre, in quanto atti-fonte, facendo salvi gli effetti di modifica della legislazione anteriore. Si è trattato, insomma, di un mero riordino formale, senza modifiche sostanziali.

Secondo il TAR, preliminare è la doglianza con cui l'associazione si è lamentata che il Comune abbia rinviato ogni determinazione sulle esigenze di culto della comunità islamica a una successiva verifica di tali esigenze in sede di futuro aggiornamento del PGT. In effetti, secondo il censurato art. 72, comma 5, **il piano delle attrezzature religiose** – la cui approvazione condiziona la realizzazione di nuove strutture di questo tipo – **poteva essere approvato autonomamente solo entro 18 mesi dall'entrata in vigore della legge; dopo, deve essere approvato unitamente al nuovo PGT.** In questa seconda fase è ricaduto il provvedimento gravato, sicché «[s]enza l'avvio del nuovo [PGT] rimane senza tutela la posizione dell'Associazione».

Tuttavia, **questa situazione** appare al TAR illegittima sotto più profili. Il punto centrale è che essa **costringe i fedeli, che abbiano bisogno di un luogo per l'esercizio del loro culto, ad un'attesa indeterminata, in assenza di un obbligo per il Comune di rispondere in tempi certi alle relative richieste** e di garanzie del rispetto di questi termini (ivi compresa la mancata previsione di poteri sostitutivi allo scadere del citato termine di 18 mesi). Ciò viola: *i*) gli artt. 2, 3 e 19 Cost.; *ii*) l'art. 97 Cost. e anche l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., poiché la durata massima dei procedimenti, di cui all'art. 29 della legge n. 241 del 1990, fa parte dei livelli minimi delle prestazioni concernenti i diritti civili, da assicurare su tutto il territorio nazionale; *iii*) le stesse prerogative di autonomia dei Comuni, che non è chiaro perché non possano esprimersi nell'adozione soltanto di un nuovo piano delle attrezzature religiose (invece che di tutto un nuovo PGT) anche oltre i 18 mesi. [M. Massa]

Ordinanza n. 174 del 2018
CHI È IL DESTINATARIO DEL CORRISPETTIVO
DELLA CONCESSIONE PER LE AUTOSTRADE A24 E A25?

Ordinanza del Tribunale di Roma del 7 settembre 2018, nel procedimento civile promosso da Strada dei Parchi S.p.a. contro Anas S.p.a. e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in GU 1a serie speciale n.49 del 2018

[D.l. 24 aprile 2017, n. 50, art. 52-quinquies, conv. con modificazioni nella l. 21 giugno 2017, n. 96]

(Cost., artt. 1, 3, 24, 77, co. 2, 101)

La Corte è nuovamente investita della questione di legittimità costituzionale dell'art. 52-quinquies del d.l. n. 50/2017, come convertito dalla legge n. 96/2017, relativo al pagamento delle rate del corrispettivo della concessione per le autostrade A24 e A25. La disposizione impugnata ha già formato oggetto della recente sentenza [n. 128/2018](#), sotto il profilo del riparto delle competenze costituzionalmente garantite di Stato e Regioni.

Il Tribunale di Roma, II sezione civile, impugna la disposizione nella parte in cui prevede che il concessionario effettua **il versamento all'ANAS spa delle rate sospese del corrispettivo della concessione** relativa alle suddette autostrade, che restano di spettanza dell'ANAS spa. Il giudice a quo contesta l'attribuzione, a decorrere dal 2015, della titolarità delle rate del corrispettivo della concessione all'ANAS spa, precedente cedente, in sostituzione dell'attuale concedente rappresentato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. A tal fine, denuncia **la mancanza di ogni nesso tra le disposizioni contenute nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge**. Lamenta altresì **l'introduzione di una previsione che investe un singolo negozio tra parti determinate, in pendenza di una pluralità di giudizi**, nonché la violazione del principio di separazione dei poteri, delle prerogative della giurisdizione, del principio di uguaglianza e dello Stato di diritto. [F. Covino].

Ordinanza n. 176 del 2018
DIVIETO DI CUMULO DEI VITALIZI E RETROATTIVITÀ DELLA LEGGE

Ordinanza del 21 maggio 2018 emessa dal Tribunale di Trento nel procedimento civile promosso da B. S. contro Regione autonoma e Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige, in GU 1a serie speciale n.49 del 2018)

[Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 5, artt. 2 e 3].

(Cost., artt. 10, 11 e 117, comma 1, e 2; artt. 6 e 13 della CEDU)

Il Tribunale di Trento ha sollevato una questione di legittimità costituzionale contro le norme della legge regionale n. 5/2014, nella parte in cui applicano con **effetto retroattivo, permanente ed irreversibile, il divieto di cumulo dei vitalizi e/o la riduzione dell'assegno vitalizio** erogato dalla regione a tutti i titolari di assegno vitalizio regionale e parlamentare, senza prevedere una gradualità nel ridimensionamento dell'ammontare.

Ad avviso del giudice a quo, l'attore, avendo cessato la carica di consigliere regionale nel 1994 e quella presso il Parlamento nel marzo 2013, era soggetto all'art. 9 della legge regionale n. 2/1995 e al decreto del Presidente della Regione n. 573/2013, che gli riconoscevano il diritto all'assegno vitalizio regionale, in aggiunta a quello parlamentare, poiché in quel momento era consentito il cumulo. Con l'entrata in vigore della legge regionale n. 5/2014, con efficacia retroattiva, l'ammontare del vitalizio sarebbe stato rideterminato e all'attore sarebbe stata richiesta la restituzione della maggiore somma erogata. Il tutto con efficacia permanente e non limitata nel tempo.

Sussisterebbe, per il rimettente, la violazione del principio della intangibilità dei diritti acquisiti e della certezza e stabilità dei rapporti giuridici quale forma di tutela del legittimo affidamento, di derivazione comunitaria e convenzionale, di cui agli artt. 10, 11 e 117, comma 1, Cost. e artt. 6 e 13 della CEDU, come valorizzati anche dalla giurisprudenza costituzionale.

Il rimettente ravvisa altresì la violazione del principio di ragionevolezza e di certezza del diritto, di cui all'art. 3 Cost., poiché l'applicabilità al ricorrente delle nuove disposizioni introdotte dagli articoli 2 e 3 legge impugnata, produrrebbe «un effetto innovativo su fattispecie chiuse in pregiudizio a posizioni già maturate» (sent. n. 160/2013). Tale intervento risulterebbe irragionevole e inidoneo a giustificare una così grave incidenza retroattiva su posizioni che si sono già realizzate e concluse.

Un ulteriore profilo di illegittimità riguarderebbe la violazione del riparto delle competenze di cui all'art. 117 Cost., dal momento che la riduzione del vitalizio regionale travalicherebbe la competenza legislativa regionale in materia di ordinamento degli uffici regionali e del personale, essendo la disciplina di tali questioni e dei correlativi rapporti riservata alla potestà dello Stato. Prova di ciò sarebbe data dall'art. 2 del d.l. n. 174/2012, con cui il legislatore nazionale, mentre avrebbe dettato una serie di norme per incentivare le regioni ad essere più virtuose, avrebbe salvaguardato da ogni intervento riduttivo, i trattamenti in corso di erogazione [F.Covino].

Ordinanza n. 177 del 2018
ANCORA UNA QUESTIONE INCIDENTALI
SOLLEVATA IN SEDE DI PARIFICA DEL RENDICONTO REGIONALE
PER VIOLAZIONE DI DISPOSIZIONI COSTITUZIONALI DIVERSE DALL'ART. 81

Ordinanza dell'8 agosto 2018 della Corte dei conti – Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione autonoma per l'esercizio 2017, in GU, 1^a serie speciale, n. 50 del 2018

[Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 18 dicembre 2017, n. 11, art. 4, commi 1 e 3]

(Cost., artt. 3, 36, 81, 97, 117, secondo comma, lettere l) e o), 119, primo comma; d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670)

Al centro delle questioni stanno le norme altoatesine con cui è stato confermato (e consolidato anche per il futuro) un istituto creato dalla contrattazione collettiva regionale: la **trasformazione in assegno personale pensionabile della retribuzione di posizione** (e dell'indennità di direzione) **anche dopo la cessazione dei relativi incarichi**. In estrema sintesi, tale istituto appare alla Corte dei conti incompatibile con il principio, espresso dalla legislazione statale, che vieta la corresponsione di emolumenti ai pubblici dipendenti in assenza di incrementi (e anzi in presenza di riduzioni) delle prestazioni rese. Le relative previsioni dei contratti collettivi sarebbero nulle, quelle della legge regionale (è la legge di stabilità per il 2018) costituzionalmente illegittime.

La Corte dei conti solleva la questione nel corso del giudizio sulla parifica del rendiconto (per il 2017, avendo le disposizioni efficacia anche per il passato) **e in relazione non (solo) all'art. 81 Cost., ma (anche) ad altri parametri**. Lo fa in dichiarata adesione all'impostazione seguita da altre sezioni regionali [e condivisa, da ultimo, da **Corte cost. n. 196 del 2018**]. In particolare, si osserva che l'art. 81 Cost. non solo può essere invocato anche in relazione a un saldo positivo (comunque influenzato dalle disposizioni in questione), ma non è più di per sé sufficiente a garantire la tenuta degli equilibri finanziari e la corretta gestione delle risorse pubbliche, e può e deve essere accompagnato, nel suo ruolo di parametro, da **tutte le norme costituzionali che, direttamente o indirettamente, riguardano la finanza pubblica e la sua corretta utilizzazione**.

Così, in estrema sintesi, la Corte dei conti denuncia la violazione delle competenze statali esclusive in materia di ordinamento civile e previdenza sociale (non derogate delle prerogative di autonomia speciale); dell'art. 3 Cost., in quanto si attribuirebbe un regime privilegiato ai soli dipendenti della Regione autonoma; degli artt. 97 e 36 Cost., per la corresponsione di un emolumento senza corrispettivo per l'amministrazione e senza proporzione al lavoro prestato; di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, con particolare riguardo a un importante aggregato di spesa qual è quella per il pubblico impiego. [M. Massa]

[In realtà, nella motivazione sulla non manifesta infondatezza, l'unico riferimento sostanziale all'art. 81 Cost. sembrerebbe quello per cui, «[q]ualora fosse acclarata l'illegittimità costituzionale di una norma che rileva ai fini del bilancio regionale, le spese sostenute per la corresponsione di detti assegni sarebbero prive di copertura sostanziale, con conseguente violazione del precetto costituzionale di cui all'art. 81, comma 4 (oggi comma 3), Cost.». Quindi, più che come parametro specifico di legittimità delle norme in questione, l'art. 81 pare invocato come parametro del giudizio di parificazione, qualora le norme stesse siano annullate per la violazione di parametri ulteriori.

Peraltro, in punto di rilevanza, l'ordinanza osserva che, nel 2017, si registra un disavanzo di 115 milioni di euro e che circa 333 mila euro sono imputabili agli assegni in questione: ciò consentirebbe alle sezioni riunite «di ergersi a garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario attuale e prospettico del settore pubblico che il legislatore ha attribuito alla Corte dei conti». In qualche modo, qui l'art. 81 Cost. potrebbe ritenersi evocato come garanzia generale dell'equilibrio e della regolarità della spesa.]

Ordinanza n. 178 del 2018
ECCESSI SANZIONATORI (3):
OMICIDIO STRADALE E REVOCA DELLA PATENTE

Ordinanza del 23 aprile 2018 del GUP del Tribunale di Brescia, nel procedimento penale a carico di Z.Z.S., in GU, 1^a serie speciale, n. 50 del 2018

[D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 222, comma 2, quarto periodo]

(Cost., art. 3)

Il GUP dovrebbe applicare la pena concordata per un caso di omicidio stradale (art. 589-*bis* cod. pen.), nel quale non ricorrono particolari elementi di rimprovero aggiuntivi rispetto al fatto in sé (ad es. guida in stato alterato o durante l'uso di un cellulare). A suo giudizio sarebbe congrua la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente, da tempo prevista (qualora da una violazione stradale derivino danni alla persona) in vari scaglioni di durata (nel caso, per 4 anni). Invece, per effetto del testo vigente della disposizione in questione, come modificato nel 2016, deve disporre la revoca della patente.

Al rimettente **la coesistenza delle vecchie ipotesi di sospensione e della nuova revoca appare contraddittoria**. L'evento mortale può dipendere da colpa di scarsa gravità, mentre casi di colpa gravissima possono produrre effetti lievi o nulli. **Dovrebbe essere il giudice a valutare la proporzionalità della revoca al fatto**: ciò anche in virtù del generale sfavore per gli automatismi sanzionatori e anche alla luce della [sentenza n. 22 del 2018](#) (in materia di revoca della patente a seguito dei reati di cui agli artt. 73 e 74 TU stupefacenti). Il Tribunale sa che questioni analoghe sono state dichiarate manifestamente infondate dalla Cassazione in relazione agli artt. 3 e 27 Cost., sul presupposto che la revoca della patente non sia una sanzione propriamente penale. Ma, questa volta, la questione è sollevata rispetto al principio generale di ragionevolezza e proporzionalità di cui al (solo) art. 3 Cost. [M. Massa]

[Sull'art. 222 cod. str. si veda anche la questione sollevata con l'**ordinanza n. 85 del 2018**, che è stata segnalata in un precedente [Bollettino](#) e sarà discussa alla prossima udienza del 20 febbraio, rel. Amoroso]

Ordinanza n. 180 del 2018 ECESSI SANZIONATORI (4):

“FURBETTI DEL CARTELLINO” E DANNO ALL'IMMAGINE DELLA P.A.

Ordinanza del 9 ottobre 2018 della Corte dei conti – Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria, nel giudizio di responsabilità proposto dal Procuratore regionale presso la Corte dei conti per l'Umbria contro S.C., in GU, 1^a serie speciale, n. 50 del 2018

[D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 55-*quater*, comma 3-*quater*, ultimo periodo]

(Cost., artt. 3, 23, 76 e 117, primo comma, in relazione agli artt. 6 e P7-4 CEDU)

Una dipendente del Comune di Assisi, in quattro giornate isolate, lascia il posto di lavoro un'ora prima del dovuto. Il fatto viene accertato dalle Forze dell'ordine, oltre ad attirare l'attenzione della stampa locale. La Procura presso la Corte dei conti chiede la condanna della dipendente – che ha uno stipendio mensile di 1300 euro – al pagamento del valore delle ore non lavorate – quindi 64,81 euro – e in più di 20 mila euro a titolo di risarcimento del danno all'immagine della P.A.

La Corte dei conti ritiene le accuse fondate e il danno all'immagine del Comune sussistente. Si rende conto che la norma in questione, laddove prevede questa specifica fattispecie di danno (aggiuntiva rispetto al cd. licenziamento per direttissima), attribuisce una torsione sanzionatoria all'azione di responsabilità amministrativa; ma esclude che ciò sia di per sé irragionevole. I dubbi si appuntano sulla liquidazione del danno: rimessa alla valutazione equitativa del giudice, ma con un minimo di 6 mensilità (nel caso, 7.800 euro).

In primo luogo, **la delega legislativa** (legge n. 124 del 2015, art. 17, comma 1, lettera s), su cui si basa la disposizione in questione, **riguardava l'accelerazione e la certezza dei tempi dell'azione disciplinare, ma non l'azione di responsabilità amministrativa**. Si tratta di istituti ben distinti, che possono coesistere (anche alla luce della recente giurisprudenza di Strasburgo sul c.d. doppio binario sanzionatorio e della successiva [Corte cost. n. 43 del 2018](#)) ma – appunto – proprio per la loro differenza. In secondo luogo, **l'obbligatorietà del minimo sanzionatorio viola i principi di gradualità e proporzionalità** riconducibili a parametri sia interni, sia convenzionali: e ciò specificamente nel caso di condotte marginali come quella oggetto del giudizio *a quo*. [M. Massa]

Ordinanza n. 181 del 2018
ECCESSI SANZIONATORI (5):
LITE TEMERARIA E RESPONSABILITÀ PROCESSUALE AGGRAVATA

Ordinanza del 23 gennaio 2018 del Tribunale di Verona nel procedimento proposto da
L.G. contro Banco Popolare S.C., in GU, 1^a serie speciale, n. 51 del 2018

[Cod. proc. civ., art. 96, comma terzo]

(Cost., artt. 23 e 25, secondo comma)

Il Tribunale rigetta un'azione civile, a suo giudizio, palesemente infondata. ricorrerebbero i presupposti per l'applicazione della norma in questione: l'attore dovrebbe essere condannato non solo a rifondere alla controparte le spese di lite, ma anche a pagare una somma ulteriore determinata equitativamente.

Tuttavia, osserva il Tribunale – che tale seconda condanna rappresenti una vera e propria sanzione pecuniaria, oppure un rimedio polifunzionale, di natura sia riparatoria sia sanzionatoria – sarebbe comunque necessario **che la fattispecie fosse determinata in termini sufficientemente chiari, da rendere prevedibili sia il suo campo di applicazione** (tipicità), **sia la misura della responsabilità conseguente** (prevedibilità). Invece, nel caso, mancano non solo il minimo e il massimo edittale, ma pure i criteri di commisurazione, infatti rivelatisi oscillanti nella prassi (si fa riferimento ora al valore della causa, ora a quello delle spese, ora all'indennizzo per eccessiva durata del processo): il che frustra la stessa finalità di deterrenza della norma. Pertanto, se ne chiede la dichiarazione di **illegittimità costituzionale, «nella parte in cui non prevede l'entità minima e quella massima della somma oggetto della condanna»**. [M. Massa]

Conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato

Ricorso n. 2 del 2018 IL SEGRETO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI DI INCHIESTA

Ricorso (merito) depositato il 23 novembre 2018 (del Procuratore della Repubblica e del Procuratore aggiunto presso il Tribunale di Torino), in GU, 1^a serie speciale, n. 50 del 2018

[Deliberazione 3 maggio 2017 della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e sugli illeciti ambientali ad esse correlati; mancato accoglimento, da parte della stessa Commissione, dell'istanza del 23 giugno 2017 della Procura della Repubblica di Torino]

(Cost., artt. 82, 101 e segg., 112)

A quanto risulta dal ricorso, nel 2016, dinanzi alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle ecomafie, una persona interrogata dalla Commissione stessa ha formulato accuse nei confronti di uno dei componenti di quest'ultima. Più precisamente, a fronte di una domanda rivoltale, prima ha chiesto se fosse obbligata a rispondere, poi ha manifestato la volontà che la propria – obbligatoria – risposta fosse secretata, come successivamente disposto dal Presidente. L'accusa è stata però ben presto rivelata al pubblico da un giornalista, nei cui confronti il parlamentare interessato ha sporto denuncia e querela, sia per la violazione del segreto, sia per diffamazione.

La Procura ha chiesto e ottenuto copia integrale del verbale, compresa la parte segreta. Tuttavia, confermando la decisione del proprio Presidente, la Commissione prima ha deliberato di mantenere il segreto; poi non ha dato seguito a una successiva richiesta di rimozione da parte della Procura, che ora si ritiene nell'impossibilità di decidersi per l'archiviazione o per la richiesta di rinvio a giudizio (in ogni caso dovrebbe depositare, e rendere noto alle parti, l'intero verbale).

Premesse considerazioni sull'ammissibilità soggettiva e oggettiva del conflitto, la Procura argomenta che, in base alla giurisprudenza costituzionale (sent. n. 231 del 1975) e anche alla legge istitutiva (n. 1 del 2014), **la Commissione di inchiesta ha un potere di secretazione ampio (anche nel tempo), ma pur sempre limitato a quanto occorre per lo svolgimento delle sue funzioni istituzionali**. Nel caso, però: 1) la decisione di secretazione si è basata (sin dall'inizio) su considerazioni diverse dalla valutazione del rapporto di funzionalità tra segreto e compiti della Commissione; 2) la Commissione deve procedere non alla raccolta di informazioni confidenziali seppure non verificabili (come nel caso cui si riferiva il precedente del 1975), ma all'interrogazione delle persone informate dei fatti secondo le regole proprie della testimonianza in ambito penale, le quali non consentono di proferire impunemente dichiarazioni non veritiere; 3) le dichiarazioni di costui, comunque, sono ormai di dominio pubblico e note alla stessa autorità giudiziaria.

La ricorrente chiede quindi che si dichiari che la Commissione non doveva rendere, né mantenere segreto il verbale; che le relative decisioni siano annullate; che sia consentita la prosecuzione dell'attività giudiziaria. [M. Massa]

[Il ricorso è stato dichiarato ammissibile con **ordinanza n. 193 del 2018**].

Decisioni di rilievo costituzionale dei giudici comuni

Cons. St. n. 4634 del 2018 LA SCELTA DELL'INSEGNAMENTO DELLA RELIGIONE CATTOLICA COME DIRITTO FONDAMENTALE

Consiglio di Stato, sez. VI, 30 luglio 2018, n. 4634

Dopo avere optato per l'insegnamento della religione cattolica ai propri figli, un genitore cambia idea nel corso dell'anno scolastico. La scuola prima concede l'esonero richiesto, poi lo revoca. Il TAR annulla la revoca e il Consiglio di Stato conferma la sentenza di primo grado. L'insegnamento della religione cattolica, poiché deve essere impartito in conformità alla dottrina cattolica, è diverso dagli altri e pone specifici problemi di libertà di coscienza e religione. Dunque, **l'opzione a favore di esso rappresenta l'esercizio della libertà di libertà fondamentali, insuscettibili di condizioni o termini che ne impediscano l'esercizio pieno e senza discriminazioni.** Perciò, benché l'opzione vada fatta all'inizio dell'anno scolastico, questo termine rileva solo nella prospettiva dell'organizzazione interna della scuola e non preclude un nuovo esercizio, in senso negativo, della facoltà di scelta nel corso dell'anno scolastico. [M. Massa]

Anticipazioni

- **UN REATO IRRAGIONEVOLMENTE 'OSTATIVO' (Cass. sez. I pen., n. 51877 del 2018, R.O. n. 5 del 2019):** un detenuto è ristretto da 12 anni, in forza di condanne cumulate per totali 21 anni e 5 mesi di reclusione, di cui 13 per sequestro a scopo di estorsione (art. 630 cod. pen.) sia pure attenuato per la lieve entità (ex Corte cost. n. 68 del 2012). Gli viene negato un permesso premio: il reato di cui all'art. 630 cod. pen. è fra quelli cd. ostativi di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, O.P. Dunque, a prescindere dall'attenuante, i permessi premio possono essere concessi solo in caso di collaborazione con la giustizia, o anche di collaborazione impossibile o irrilevante (a norma del comma 1-*bis*), del che però non ricorrono i presupposti. I 13 anni dovrebbero essere interamente espiati, prima che (in relazione al residuo) inizi il computo del termine cui l'art. 30-*ter* subordina i permessi. Il detenuto ricorre personalmente alla Cassazione, che solleva la questione di legittimità costituzionale del citato art. 4-*bis*, comma 1, per violazione degli artt. 3 e 27 Cost., laddove ricomprende la fattispecie di sequestro estorsivo attenuato dalla lieve entità. La Cassazione compie una ricostruzione storica di questo complesso articolo e ricorda che, secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, il regime da esso assegnato al reato di cui all'art. 630 cod. pen. e ad altri (cd. di prima fascia: ad es. terrorismo, eversione, mafia) è costituzionalmente legittimo, in quanto fondato sulla **presunzione che il reo faccia parte di un'organizzazione criminale particolarmente stabile e persistente.** Tale presunzione, però, **non è ragionevole con riguardo al sequestro estorsivo di lieve entità,** per il quale proprio la Corte costituzionale (n. 68 del 2012) ha sottolineato la normale assenza di significativa predisposizione di uomini o mezzi, la brevità del sequestro e la modestia del profitto (tanto è vero che la successiva sent. n. 213 del 2013 ha ritenuto illegittima la necessità della custodia cautelare in carcere).

- **L'ERGASTOLO OSTATIVO (Cass. sez. I pen., 20 novembre 2018):** la Cassazione ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, O.P., nella parte in cui esclude che il condannato all'ergastolo per delitti di mafia, che non abbia collaborato con la giustizia, possa avere accesso ai permessi premio.
- **RICORSO DEL GRUPPO PD AL SENATO CONTRO IL BILANCIO 2019:** a quanto risulta da notizie di stampa (conferenza stampa dell'on Stefano Ceccanti), il Gruppo PD al Senato ha fatto valere, mediante un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, la violazione dell'art. 72 Cost. che si sarebbe verificata il 22 dicembre 2018 nel corso dell'approvazione del disegno di legge di bilancio per il 2019 (AS 981). Il ricorso sarebbe incentrato sulle **forzature procedimentali che hanno portato ad omettere l'esame in commissione del "maxi-emendamento blindato"**, sostitutivo dell'intera legge di bilancio, **e a porre in votazione un testo sostanzialmente ignoto ai senatori**. È stato anche annunciato che il contenuto del ricorso non sarà reso noto, nella prima fase in cui ne viene valutata l'ammissibilità; e che il Gruppo PD della Camera dei deputati non esperirà autonome iniziative difensive. *Proprio alla chiusura di questo Bollettino, con comunicato stampa del 10 gennaio 2019, la Corte costituzionale ha annunciato la decisione di inammissibilità del conflitto, sia pure con importanti aperture al ricorso dei singoli parlamentari e moniti contro ulteriori forzature procedurali.*