

Monitore della Giurisprudenza costituzionale

n. 4 del 2019

(decisioni 212/2019 – 291/2019)

Hanno collaborato a questo numero: Corrado Caruso (coordinatore), Alberto Arcuri, Chiara Bergonzini, Lucia Busatta, Antonio Chiusolo, Andrea Contieri, Francesco Conte, Fabio Corvaja, Fabrizia Covino, Luca Di Majo, Caterina Domenicali, Sara Fabianelli, Ylenia Guerra, Pietro Insolera, Francesco Medico, Francesca Minni, Federico Pedrini, Salvatore Tesoriero, Elena Valentini, Anna Camilla Visconti

NON E' INCOSTITUZIONALE IL MINIMO EDITTALE PER LE SANZIONI AMMINISTRATIVE COMMISURATE IN PROPORZIONE ALLA QUANTITÀ DEI PRODOTTI ILLECITAMENTE COMMERCIALIZZATI

Corte cost., 3 luglio 2019 - 12 settembre 2019, n. 212, Pres. Lattanzi, red. Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 33, c. 1°, l. n. 1096/1971, come sostituito dall'art. 3, c. 2°, l. n. 4/2011]

(artt. 3, 27, terzo comma, e 97 Cost.)

La sentenza dichiara infondata la questione sollevata dal Giudice di Pace di Pisa, in merito alla **sanzione amministrativa** prevista dall'art. dell'art. 33, comma 1, della legge 25 novembre 1971, n. 1096 come sostituito dall'art. 3, comma 2, lettera c), della legge 3 febbraio 2011, n. 4, per la commercializzazione di prodotti sementieri vietati, in riferimento agli art. 3, 27, terzo comma e 97 Cost. La norma, oggetto della questione di costituzionalità, prevede, per chi pone in essere determinate condotte vietate riguardanti **la vendita e il commercio di prodotti sementieri**, una sanzione amministrativa consistente «nel pagamento di una somma stabilita in misura proporzionale di euro 40 per ogni quintale o frazione di quintale di prodotti sementieri **e comunque per un importo non inferiore a euro 4.000**». Per il giudice *a quo* tale previsione violerebbe l'art. 3 Cost. sia sotto il profilo della irragionevolezza intrinseca che della disparità di trattamento. Difatti, se la finalità del legislatore era quella di modulare la sanzione secondo un criterio eminentemente proporzionale alla quantità di beni commercializzati, allora sarebbe irragionevole la previsione di un minimo edittale da applicare in maniera uniforme in tutti i casi in cui non si arrivi ad una certa quantità di prodotti. Sotto l'altro profilo, tale minimo si tradurrebbe, per le ipotesi di commercializzazione di prodotti sino a 100 quintali, in una **sanzione sostanzialmente fissa**, che conseguentemente colpirebbe allo stesso modo fatti connotati da un diverso disvalore perché aventi a oggetto differenti quantità di sementi. Inoltre, la disposizione violerebbe il limite minimo previsto dalla norma oggetto del presente incidente di costituzionalità violerebbe l'art. 27, terzo comma, Cost., compromettendo la funzione rieducativa che dovrebbe caratterizzare anche le sanzioni amministrative. Sarebbe, infine, lesa l'art. 97 Cost., «nella parte in cui sancisce il principio di ragionevolezza nell'attività amministrativa».

Per la Corte, tuttavia, **le questioni non sono fondate**. In primo luogo, la norma non sarebbe finalizzata a calcolare matematicamente, su basi quantitative, la gravità della violazione e, quindi, l'entità della risposta sanzionatoria; bensì, sarebbe strutturata in modo da prevedere **una sanzione proporzionale che non può, tuttavia, essere inferiore a un determinato**

limite minimo. Risulta, difatti, evidente che la norma considera le condotte di commercializzazione vietate come **connotate di per sé da un disvalore intrinseco grave, tale da meritare in ogni caso una sanzione di importo minimo, a prescindere dalla quantità di prodotto.** Sotto il diverso profilo della disparità di trattamento, si deve osservare, preliminarmente, che è compito della Corte valutare in quali situazioni **la previsione di “pene fisse”**, sotto cui inevitabilmente ricadono una pluralità di fatti e situazioni concrete di diversa intensità, possa violare **il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell’illecito**, ritenuto **applicabile anche alla generalità delle sanzioni amministrative** (cfr. sent. Corte Cost. n. 112 del 2019). Tuttavia, gli illeciti sanzionati dalla norma in oggetto – secondo la Corte – sono connotati, anche ove abbiano a oggetto ridotte quantità di prodotti sementieri, da un **disvalore intrinseco** tale da rendere non manifestamente irragionevole o sproporzionata la determinazione del suddetto limite minimo edittale, anche al fine di fissare una **soglia minima** funzionale a evitare **il radicale svilimento della capacità deterrente della norma**, che altrimenti punirebbe le condotte di commercializzazione vietate con il pagamento di una somma irrisoria derivante dall’applicazione del mero calcolo proporzionale.

Infine, gli ulteriori due profili di illegittimità appaiono infondati poiché, in primo luogo, la finalità rieducativa della pena sancita dall’art. 27 Cost. non sarebbe applicabile alle sanzioni amministrative, mentre, invece, sotto il profilo dell’ragionevolezza dell’azione amministrativa, ex art. 97 Cost., questo sarebbe ancillare rispetto alle argomentazioni svolte in merito al principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost., e pertanto sarebbe assorbito della precedente pronuncia di infondatezza. [A. Contieri]

**LA CORTE SALVA IL DISTACCO DELLA FRAZIONE DI MAROTTA
DA FANO A MONDOLFO:
«INTERPRETAZIONE ADEGUATA SULLE POPOLAZIONI INTERESSATE»**

Corte cost., sent. 2 luglio – 25 settembre 2019, n. 214, Pres. Lattanzi, red. Zanon

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti [n. 1/2019](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. Reg. Marche n.15/2014 (Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo. Mutamento delle rispettive circoscrizioni comunali)]

(artt. 3 e 133 Cost.)

La Corte è chiamata nuovamente a pronunciarsi (dopo la sentenza [n. 2 del 2018](#)) sulla vicenda relativa al distacco della frazione Marotta, dal Comune di Fano al Comune di Mondolfo. Il Consiglio di Stato, recepite le indicazioni della Corte secondo cui «il mancato o non corretto svolgimento del referendum, una volta entrata in vigore la legge, si traduce in un vizio procedimentale di quest’ultima», ha essenzialmente rimesso alla Corte costituzionale la verifica sull’adeguatezza dell’individuazione delle “popolazioni interessate” da parte del Consiglio regionale nella delibera di indizione del referendum.

In particolare, **la Regione aveva chiamato alle urne la sola popolazione della frazione da distaccare nonché la popolazione dei territori immediatamente limitrofi**, mentre – ad avviso del giudice rimettente – il precetto costituzionale imporrebbe la consultazione di «tutti i residenti nei Comuni coinvolti dalla specifica variazione circoscrizionale».

La Corte, pur riconoscendo come tale interpretazione sia stata avallata da una propria giurisprudenza «non sempre univoca» (in particolare sent. n. 433 del 1995) osserva come già con sentenza n. 94 del 2000 si sia dato rilievo al cd. «polimorfismo» del concetto di popolazioni interessate «soggetto a interpretazioni diverse a seconda del procedimento di variazione territoriale che viene concretamente in considerazione, negli artt. 132 e 133» Cost. e che, con riferimento alle variazioni circoscrizionali dei comuni, «**il concetto di “popolazioni interessate” evoca un dato variabile, che può ben prescindere dal diretto coinvolgimento nella variazione stessa, ricomprendendo gruppi di residenti interessati ad essa anche solo in via mediata e indiretta**» (sentenze n. 278 del 2011 e n. 334 del 2004).

Nel caso di specie, pur tenendo conto del criterio del «favor per il massimo coinvolgimento possibile di tutte le popolazioni» (privilegiato, invece, nella sentenza n. 123 del 2019, che però concerneva l'ipotesi del mutamento di “denominazione”) la Corte ha ritenuto “adeguata” la scelta operata dalla Regione di circoscrivere la popolazione da consultare, osservate le peculiarità del mutamento territoriale (diseguale ampiezza dei Comuni coinvolti, limitata estensione del territorio oggetto di variazione, conformazione della frazione da trasferire, nonché la “peculiarità distintiva” storico-culturale della frazione oggetto del distacco). [F. Conte]

LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO POSSONO AUTORIZZARE LA CACCIA DEI “GRANDI CARNIVORI” IN DEROGA AL GENERALE DIVIETO DI ABBATTIMENTO DELLE SPECIE PROTETTE

Corte Cost., sent. 15 luglio – 27 settembre 2019, n. 215, Pres. Lattanzi, Red. Prosperetti

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti [n. 1/2019](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 1, L. Provincia autonoma di Trento n. 9/2019; art. 1, L. Provincia autonoma di Bolzano n. 11/2019]

(Art. 117, co. 1 e 2, lett. s), Cost., anche in relazione all'art. 11 del D.P.R. n. 357/1997, art. 118, co. 1 e 2, Cost.; artt. 4, 8 e 107, dello Statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige)

La Corte costituzionale dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in via d'azione avverso l'art. 1 della Legge della Provincia autonoma di Trento n. 9/2019, recante «Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche: tutela del sistema alpicolturale» e l'art. 1 della Legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 11/2019, recante «Misure di prevenzione e di intervento concernenti i grandi carnivori. Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE».

Le norme impugnate sollevano analoghi profili di dubbia legittimità costituzionale, in quanto, nel dare attuazione alla normativa UE in materia di conservazione degli habitat naturali e seminaturali (direttiva 92/43/CEE), attribuirebbero alle Province autonome il potere di autorizzare la cattura e l'uccisione dell'orso e del lupo in deroga al divieto di abbattimento delle specie protette. L'attribuzione di detto potere discrezionale ai Presidenti delle Province autonome eccederebbe, ad avviso della parte ricorrente, le competenze legislative statutarie con conseguente invasione della competenza esclusiva statale in materia di tutela

dell'ambiente e dell'ecosistema. In particolare, i parametri di legittimità costituzionale invocati sono, per la prima questione (vertente sulla L. della Provincia autonoma di Trento n. 9/2019), gli artt. 117, commi 1 e 2, lett. s) e 118, comma 2, della Costituzione, oltreché l'art. 107 del D.P.R. n. 670/1972, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»; per la seconda questione (vertente sulla L. della Provincia autonoma di Bolzano n. 11/2019), gli artt. 117, commi 1 e 2, lett. s), Cost., in relazione all'art. 11 del D.P.R. n. 357/1997, recante «Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche», l'art. 118, commi 1 e 2, Cost., nonché gli artt. 4, 8 e 107 del D.P.R. n. 670/1972.

Stante la sovrapposibilità delle questioni, i due giudizi vengono decisi congiuntamente dalla Corte costituzionale.

La decisione di rigetto delle q.l.c. si fonda sul quadro normativo esistente a livello sovranazionale e nazionale, dal quale si ricava l'ammissibilità di deroghe al generale divieto di abbattimento delle specie protette, tra cui figurano l'orso e il lupo. In tal senso rilevano l'art. 16 della c.d. Direttiva habitat e l'art. 9 della Convenzione di Berna del 19 settembre 1979, oltreché l'art. 19 della L. n. 157/1992, recante «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio», successivamente sostituita dal già citato Regolamento attuativo della "Direttiva habitat" (D.P.R. n. 357/1997). Il Regolamento da ultimo citato prevede, altresì, al suo art. 1, co. 4, l'attribuzione alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano della competenza a dare attuazione agli obiettivi del Regolamento «nel rispetto di quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione», sicché la soluzione delle questioni di legittimità costituzionale portate all'attenzione della Corte si impernia sulla verifica della sussistenza della legittimazione statutaria all'esercizio del potere di deroga previsto dall'art. 16 della Direttiva.

Nel solco della sua precedente giurisprudenza in materia (cfr. sentt. n. 329/2008, n. 104/2008 e n. 378/2007), il Giudice delle leggi afferma che l'attuazione della "Direttiva habitat" rientra nella competenza statutaria delle Province autonome, ricavandone l'insussistenza di qualsivoglia *vulnus* all'art. 117, co. 2, lett. s) e, conseguentemente, all'art. 118 Cost., in virtù del principio del parallelismo tra funzioni legislative ed amministrative. Sotto altro, connesso versante, la Corte esclude che le norme impugnate si pongano in contrasto con l'art. 117, co. 1 Cost., in quanto l'art. 16 della "Direttiva habitat" si limita ad attribuire agli Stati membri il potere di deroga, rimettendo agli stessi l'individuazione del soggetto competente a darvi attuazione.

Le q.l.c. vengono, parimenti, rigettate con riferimento alle disposizioni dello Statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige tanto con riferimento al rispetto dei limiti derivanti dai principi dell'ordinamento giuridico e dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica (artt. 4 e 8), quanto con riferimento all'art. 107, ove subordina il trasferimento di funzioni amministrative alle Province autonome all'emanazione di norme di attuazione dello statuto.

Sulla base di tale *iter* argomentativo, la Corte costituzionale conclude nel senso della non fondatezza delle questioni, ritenendo che le norme impugnate siano frutto del bilanciamento tra protezione delle specie protette ed esigenze di tutela del suolo e dell'ecosistema provinciale, legittimamente rimesso alla competenza legislativa delle Province autonome.

[A.C. Visconti]

INFONDATA LA QUESTIONE SUL DIVIETO DI SOSPENSIONE DELL'ESECUZIONE DELLA PENA PER IL FURTO IN ABITAZIONE

Corte cost., sent. 20 giugno – 27 settembre 2019, n. 216, Pres. Lattanzi, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 656 comma 9 lett. a) codice di procedura penale]

(art. 3, comma 1, Cost.; art. 27 comma 3 Cost.)

La sentenza dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Agrigento in riferimento all'art. 3, comma 1 Cost., e all'art. 27, comma 3 Cost., dell'art. 656, comma 9 lett. a) del codice di procedura penale, nella parte in cui stabilisce che la sospensione dell'ordine di esecuzione non può essere disposta nei confronti dei condannati per il **delitto di furto in abitazione** di cui all'art. 624-bis, comma 1, codice penale.

In primo luogo, la Corte respinge la tesi dell'irragionevole disparità di trattamento tra i condannati per furto in abitazione e i condannati per rapina, prospettata dal rimettente alla luce della sentenza n. 125 del 2016 con la quale i giudici costituzionali, proprio utilizzando come *tertium comparationis* la fattispecie di rapina, hanno riconosciuto l'incostituzionalità del divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione nei confronti dei condannati per furto con strappo. In tale occasione, in particolare, manifestamente irragionevole è stata ritenuta la scelta del legislatore di riservare al furto con strappo un trattamento processuale deteriore rispetto alla rapina, fattispecie nella quale è agevole ipotizzare che il primo reato possa trasmodare, nonostante evidentemente il furto sia reato meno grave della rapina. L'applicazione del predetto ragionamento al caso di specie conduce, tuttavia, a risultati ben diversi. Infatti, la fattispecie qui considerata – il furto in abitazione – su cui grava il vincolo ostativo posto dal legislatore è destinata a trasmodare nel delitto di rapina aggravata ai sensi dell'art. 628, comma 3, n. 3-bis, c.p., in relazione al quale opera ugualmente il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione. **Non si realizza, quindi, alcuna disparità di trattamento.**

In secondo luogo, la Corte ritiene non manifestamente irragionevole il differente trattamento riservato dal legislatore ai condannati per furto in abitazione rispetto ai condannati per furto con strappo o per le altre ipotesi di furto aggravato o pluriaggravato. Su questo versante, i giudici costituzionali individuano la *ratio legis* del divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione nella «presunzione di particolare gravità del fatto» (commesso violando il domicilio altrui) e nella «speciale pericolosità soggettiva manifestata dall'autore di un simile reato», rilevando come il diniego in via generale del beneficio risponda ad una **valutazione discrezionale e non irragionevole** del legislatore «in attesa della valutazione caso per caso, da parte del tribunale di sorveglianza, della possibilità di concedere al singolo condannato i benefici compatibili con il suo titolo di reato e la durata della sua condanna». Con riferimento alla prospettata violazione dell'art. 27 comma 3 Cost., la Corte osserva come la valutazione individualizzata del condannato ai fini del giudizio sulla concessione dei benefici previsti dall'ordinamento penitenziario, sottesa al principio del necessario finalismo rieducativo della pena, non sia affatto esclusa, rimanendo il condannato nella possibilità di presentare la relativa istanza al tribunale di sorveglianza.

Nessuna rilevanza nel caso di specie è, inoltre, accordata dalla Consulta alla giurisprudenza della Corte EDU sulla situazione di sovraffollamento delle carceri italiane, citata *ad abundantiam* dal rimettente, senza devolvere alcuna specifica censura. Infatti, sebbene la sospensione dell'esecuzione della pena possa ritenersi certamente misura volta a ridurre il sovraffollamento, non può essere precluso al legislatore di definire, nei limiti di scelte non manifestamente irragionevoli, quali categorie di detenuti possano beneficiare di tale meccanismo.

Infine, la Corte coglie l'occasione per segnalare al legislatore l'incongruenza che può realizzarsi nelle ipotesi in cui il condannato nei cui confronti non opera la sospensione dell'ordine di esecuzione sia, comunque, ammesso ad accedere alle misure alternative **sin**

dall'inizio dell'esecuzione della pena: in questi casi, infatti, considerata la notoria difficoltà della magistratura di sorveglianza ad esaminare le richieste in tempi brevi, vi è il rischio che la decisione intervenga dopo che il condannato abbia ormai interamente (o quasi) scontato la propria pena, frustrandone evidentemente i diritti. [S. Tesoriero]

PATROCINIO GRATUITO: LO STATO DEVE ANTICIPARE ANCHE GLI ONORARI E INDENNITA' AL CONSULENTE DI PARTE E AGLI AUSILIARI DEL GIUDICE

Corte cost., sent. 5 giugno - 1 ottobre 2019, n. 217, Pres. Lattanzi, red. Carosi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[d.P.R. n. 115/2002, art. 131, comma 3]

(artt. 1, 3, 4, 24, 35, primo comma, e 36 Cost.)

Con la sentenza n. 217 del 2019 la Corte costituzionale ha dichiarato, in riferimento all'art. 3 Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 131, comma 3, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, nella parte in cui prevede che gli onorari e le indennità dovuti al consulente tecnico di parte e all'ausiliario del magistrato siano previamente oggetto di intimazione di pagamento e, in caso di impossibilità di ripetizione, prenotati a debito, anziché direttamente anticipati dall'erario.

Con due ordinanze del 21 giugno 2018 e del 17 settembre 2018, il Tribunale di Roma, nel corso di due procedimenti di consulenza tecnica preventiva ai sensi dell'art. 696-bis c.p.c., sollevava questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131, comma 3, d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante: *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)*, deducendo la violazione degli artt. 1, 3, 4, 24, 35, comma 1, e 36 Cost.

La disposizione censurata stabilisce che, a domanda, gli onorari dovuti al consulente tecnico di parte e all'ausiliario del giudice sono prenotati a debito, se non è possibile la ripetizione dalla parte a carico della quale sono poste le spese processuali, o da quella ammessa al patrocinio a spese dello Stato per vittoria della causa o per revoca dell'ammissione. Analoga disciplina è disposta per gli onorari del notaio per lo svolgimento di funzioni demandategli (nei casi previsti dalla legge) dal magistrato, nonché per l'indennità di custodia del bene sequestrato.

Secondo il Tribunale, la disposizione in questione violerebbe, tra gli altri parametri, l'art. 3 Cost., in quanto irragionevolmente, nel caso in cui una parte sia stata ammessa al patrocinio a spese dello Stato e non vi siano altri soggetti sui quali possa farsi gravare il pagamento degli onorari dovuti, non garantirebbe all'ausiliario del giudice un compenso per la prestazione svolta.

Nella sentenza in commento, la Corte ricostruisce il quadro normativo. L'art. 3, comma 1, del medesimo d.P.R. n. 115/2002 definisce, alla lettera s), prenotazione a debito l'annotazione a futura memoria di una voce di spesa, per la quale non vi è stato pagamento ai fini dell'eventuale successivo recupero; alla lettera t), anticipazione il pagamento di una voce di spesa che, ricorrendo i presupposti previsti dalla legge, è recuperabile. A sua volta l'art. 131 del d.P.R. n. 115 del 2002, nel prevedere gli effetti dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, enumera, al comma 2, le spese prenotate a debito e, al comma 4, quelle anticipate dall'erario. Conseguentemente, la disposizione censurata consente la prenotazione a debito solo dopo la previa infruttuosa intimazione alle parti del giudizio che, secondo la costante giurisprudenza di legittimità (Cass. civ. sez. VI, ord. 9 febbraio 2018, n. 3239), sono solidalmente tenute al pagamento delle spese della consulenza. Sin dalla

sentenza n. 287/2008, ha ritenuto che «[i] rimettente muove dal presupposto interpretativo secondo cui, nei casi di ammissione di una parte al patrocinio a spese dello Stato, la disposizione censurata può comportare, in materia civile, che l'ausiliario del magistrato svolga la sua opera gratuitamente. Al contrario, tale disposizione disciplina il procedimento di liquidazione degli onorari dell'ausiliario medesimo, predisponendo il rimedio residuale della prenotazione a debito, a domanda, proprio al fine di evitare che il diritto alla loro percezione venga pregiudicato dalla impossibile ripetizione dalle parti del giudizio». Nella successiva ordinanza n. 408/2008 ha ribadito «che questa Corte, con la sentenza n. 287 del 2008, ha affermato che l'art. 131, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002, nel disciplinare il procedimento di liquidazione degli onorari dell'ausiliario, prevede il rimedio residuale della prenotazione a debito (con conseguente pagamento da parte dell'Erario), proprio al fine di evitare che il diritto alla loro percezione venga pregiudicato dall'impossibile ripetizione dalle parti processuali», fornendo una interpretazione degli artt. 3 e 131 del d.P.R. n. 115 del 2002 nei termini già riportati e poi confermati nelle successive ordinanze n. 195/2009, n. 203 e n. 88/2010. Tale indirizzo è stato ribadito in relazione agli onorari del consulente tecnico, precisandosi che «sono manifestamente infondati i connessi dubbi in ordine alla concreta possibilità [...] di vedersi corrisposti i propri compensi [dal momento che] questi o graveranno sui soggetti di cui al citato articolo 131 del d.lgs. n. 115 del 2002 ovvero, laddove sia impossibile ripeterli da costoro, se ne potrà chiedere la prenotazione a debito, con successiva liquidazione a carico dell'Erario» (Corte cost., ord. n. 12/2013; n. 88/2013). Secondo le menzionate decisioni, dunque, il professionista, esperito infruttuosamente il tentativo di recupero nei confronti delle parti, ha diritto a vedersi corrispondere il suo onorario, con "liquidazione" a carico dell'erario, non subordinata al previo recupero da parte dell'erario stesso. Tale interpretazione, tuttavia, si pone in contrasto con la disciplina della prenotazione a debito, che non consente il pagamento degli onorari se non attraverso la previa realizzazione del credito erariale. Sicchè l'opzione ermeneutica adottata dalla Corte costituzionale non ha potuto trovare seguito nella prassi, rendendo impossibile la liquidazione degli onorari e delle altre competenze contemplate nell'art. 131, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 30 maggio 2002.

Anche per tale ragione, la disposizione censurata è irragionevole proprio perché, in luogo dell'anticipazione da parte dell'erario, prevede, a carico dei soggetti che hanno prestato l'attività di assistenza, l'onere della previa intimazione di pagamento e l'eventuale successiva prenotazione a debito del relativo importo (se non è possibile la ripetizione). Infatti, tale meccanismo procedimentale, unitamente all'applicazione dell'istituto della prenotazione a debito, impedisce il rispetto della coerenza interna del nuovo sistema normativo, incentrato sulla regola dell'assunzione, a carico dello Stato, degli oneri afferenti al patrocinio del non abbiente. [S. Rossi]

AGEVOLAZIONI FISCALI SULLA PREVIDENZA COMPLEMENTARE: IRRAGIONEVOLE DIFFERENZIARE PUBBLICO E PRIVATO

Corte cost., sent. 15 luglio - 3 ottobre 2019, n. 218, Pres. Lattanzi, red. Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 23, co. 6, d.lgs. n. 252/2005, in relazione all'art. 52, co. 1, lett. d)-ter, d.P.R. n. 917/1986]

(Art. 3 Cost.)

La decisione in epigrafe dichiara l'illegittimità dell'art. 23, co. 6, del d.lgs. n. 252/2005 (Disciplina delle forme pensionistiche complementari), in relazione all'art. 52, co. 1, lett. d-ter), T.U. delle imposte sui redditi (d.P.R. n. 917/1986), da cui derivava un **trattamento fiscale agevolato dei fondi pensione negoziali solo per il settore privato**.

La Corte inquadra il regime più favorevole nell'ambito delle «**agevolazioni tributarie non strutturali**»; esse, per giurisprudenza costante, non si configurano come «una qualunque spesa fiscale», ma assumono «una **specificata giustificazione costituzionale**»: in particolare, rappresentano attuazione dell'art. 38, co. 2, Cost., in virtù del «collegamento funzionale tra previdenza obbligatoria e previdenza complementare» (sent. n. 393/2000 e ord. n. 319/2001).

La Corte rileva che in generale le agevolazioni tributarie, avendo natura eccezionale e derogatoria, «costituiscono esercizio di un potere discrezionale del legislatore, censurabile solo per la sua eventuale palese arbitrarietà o irrazionalità» (sent. n. 292/1987 e ord. n. 174/2001); di conseguenza, la Corte medesima «non può estenderne l'ambito di applicazione», a meno che «lo esiga la ratio dei benefici medesimi» (cfr. sentt. [n. 242/2017](#), n. 6/2014, n. 275/2005, n. 27/2001, n. 431/1997 e n. 86/1985).

La valutazione diventa quindi sulla ragionevolezza della distinzione tra i settori pubblico e privato, che in materia di previdenza complementare non può basarsi né sulla maggiore stabilità del rapporto di lavoro pubblico, né sul maggiore importo dei trattamenti pensionistici obbligatori percepiti dai dipendenti pubblici, né sulla peculiare modalità di gestione del TFR pubblico (su cui v. sent. n. 213/2018).

Al contrario, nel caso di specie la ricerca dell'*eadem ratio* ha dato esito positivo: «è palese che la ratio del beneficio riconosciuto a favore dei dipendenti privati – quella di favorire lo sviluppo della previdenza complementare, dando attuazione al sistema dell'art. 38, secondo comma, Cost. – è identicamente ravvisabile anche nei confronti di quelli pubblici». La disposizione impugnata, che avrebbe dato luogo ad una irragionevole disparità di trattamento, è pertanto dichiarata illegittima per violazione dell'art. 3 Cost. [C. Bergonzini].

CORTE COSTITUZIONALE E FRUTTI DELL'ALBERO AVVELENATO

Corte cost., 22 maggio – 15 luglio 2019, n. 219, Pres. Lattanzi, Red. Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 191 c.p.p.]

(artt. 2, 3, 13, 14, 24, 97, co. 2, e 117, co. 1, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU)

Con la sentenza n. 219 del 2019, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 191 c.p.p., sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 14, 24, 97, co. 2, e 117, co. 1, Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU), dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Lecce, nella parte in cui tale disposizione – stando al diritto vivente (v. la celebre e mai superata sentenza Sez. un., 27 marzo 1996, Sala, n. 5021) – non prevede che la sanzione dell'inutilizzabilità patologica riguardi anche i risultati probatori (tra cui il sequestro del corpo del reato o delle cose pertinenti al reato) delle perquisizioni o ispezioni compiute dalla polizia giudiziaria fuori dei casi tassativamente previsti dalla legge, o comunque non convalidati dall'autorità giudiziaria con provvedimento motivato, nonché la deposizione testimoniale in ordine a tali attività.

La sentenza si segnala per l'ampio *excursus* (anche storico) dedicato alla sanzione dell'inutilizzabilità patologica e ai suoi rapporti con la nullità, nonché per essere una delle poche pronunce costituzionali intervenute a proposito della cosiddetta teoria dei «frutti

dell'albero avvelenato». Esclusa la possibilità di configurare una inutilizzabilità derivata (in forza di un preciso – ma forse non troppo convincente – richiamo al principio di legalità), il giudice delle leggi ha dichiarato la manifesta inammissibilità delle questioni sollevate rilevando come il *petitum* formulato dal giudice *a quo* sarebbe «fondato su una richiesta fortemente “manipolativa”», che pretenderebbe di desumere «l'automatica “inutilizzabilità” degli atti di sequestro attraverso il “trasferimento” su di essi dei “vizi” che affliggerebbero gli atti di perquisizione personale e domiciliare dai quali i sequestri sono scaturiti». Il che finirebbe «ineluttabilmente per coinvolgere scelte di “politica processuale” che la stessa costituzione riserva al legislatore». Per di più, sollecitando l'innesto nel sistema di uno specifico divieto probatorio che sancisca l'inutilizzabilità delle dichiarazioni rese dalla polizia giudiziaria in ordine agli esiti probatori degli atti di perquisizione ed ispezione compiuti dalla polizia giudiziaria fuori dei casi tassativamente previsti dalla legge, la richiesta di addizione formulata dal giudice *a quo* si collocherebbe «in posizione del tutto eccentrica rispetto al tema costituzionale coinvolto degli artt. 13 e 14 Cost.». [E. Valentini]

SULL'ACCESSO ALLA PMA PER LE COPPIE DI DONNE RESISTE LA DISCREZIONALITÀ DEL LEGISLATORE

Corte cost., sent. 18 giugno – 23 ottobre 2019, n. 221, Pres. Lattanzi, red. Modugno

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [4/2018](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 1, c. 1°, 2°, 4, 5 e 12, c. 2°, 9° e 10°, della legge 19/02/2004, n. 40]

(artt. 2, 3, 31, secondo comma, 32, primo comma, e 117, primo comma, in relazione agli artt. 8 e 14 Cedu, della Costituzione)

La questione di legittimità costituzionale riguarda il divieto di accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita (di seguito PMA) per le coppie di due donne unite civilmente. Secondo il giudice *a quo*, infatti, la lettura combinata della declaratoria di illegittimità costituzionale del divieto di fecondazione c.d. eterologa (Corte cost., sent. n. 162 del 2014) e il riconoscimento da parte dell'ordinamento delle unioni civili tra persone dello stesso sesso (legge n. 76 del 2016), metterebbe in dubbio la legittimità costituzionale delle norme impugnate.

Entrambi i giudici rimettenti erano investiti da ricorsi promossi ex art. 700 c.p.c. da due coppie di due donne, unite civilmente, contro il diniego ricevuto dalle rispettive aziende sanitarie di consentire loro l'accesso alla PMA.

Esclusa la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata del divieto previsto dalla legge e impugnato nelle ordinanze di rimessione, la Corte costituzionale affronta il merito della questione, giudicandola non fondata.

Ad avviso del giudice delle leggi, infatti, la legge n. 40 del 2004, che contiene la prima disciplina organica di una tecnica medica oggetto di significativo sviluppo scientifico negli ultimi decenni, tratta temi c.d. «eticamente sensibili». In tale ambito, per giurisprudenza costante della Corte, l'individuazione del punto di equilibrio tra i diversi interessi in gioco spetta in via esclusiva al legislatore, «chiamato a tradurre, sul piano normativo, il bilanciamento tra valori fondamentali in conflitto, tenendo conto degli orientamenti e delle istanze che apprezzi come maggiormente radicati, nel momento dato, nella coscienza

sociale» (punto 9 del considerato in diritto, ove si cita anche la sentenza n. 84 del 2016), salva la possibilità di un giudizio di ragionevolezza sul verso delle scelte adottate.

Nel ricostruire l'intento del legislatore, la Corte ricorda come le soluzioni adottate nella legge n. 40 del 2004 siano di segno restrittivo. Da un lato, infatti, la PMA viene qualificata come rimedio alle cause di sterilità o infertilità della coppia, escludendo che tali tecniche possano «rappresentare una modalità di realizzazione del “desiderio di genitorialità”» (punto 10 del considerato in diritto). Dall'altro lato, inoltre, definendo una serie di criteri individuali per l'accesso alle tecniche – riservate a coppie maggiorenni, coniugate o conviventi, di sesso diverso, in età potenzialmente fertile – la legge persegue «il trasparente intento di garantire che il suddetto nucleo riproduca il modello della famiglia caratterizzata dalla presenza di una madre e di un padre».

Nelle sentenze con le quali la Corte aveva dichiarato l'incostituzionalità dei divieti originariamente previsti dalla legge n. 40 del 2004, il giudice delle leggi si era mosso nello stretto ambito delle finalità perseguite dalla legge. Con specifico riguardo alla sentenza n. 162 del 2014, sulla donazione di gameti, la Corte rammenta che l'incostituzionalità riguarda solamente le coppie nelle quali uno dei due partner sia completamente sterile.

Le questioni prospettate vengono quindi rigettate rispetto a tutti i parametri invocati, poiché «la scelta espressa dalle disposizioni censurate si rivela non eccedente il margine di discrezionalità del quale il legislatore fruisce *in subiecta materia*, pur rimanendo quest'ultima aperta a soluzioni di segno diverso, in parallelo all'evolversi dell'apprezzamento sociale della fenomenologia considerata» (punto 13.1 del considerato in diritto). [L. Busatta]

BIS IN IDEM IN MATERIA TRIBUTARIA: LA CORTE TRACCIA I REQUISITI DI AMMISSIBILITA' DELLA QUESTIONE

Corte cost., sent. 15 luglio – 24 ottobre 2019, n. 222, Pres. Lattanzi, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 649 codice di procedura penale]

(art. 3 Cost.; art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali)

La sentenza dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 649 c.p.p., sollevate dal Tribunale ordinario di Bergamo in riferimento agli artt. 3 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Cedu e, implicitamente, all'art. 50 della Carta di Nizza (CDFUE).

Nella specie, il rimettente dubita della legittimità costituzionale della disciplina processuale penale del **divieto di un secondo giudizio** nella parte in cui non ne prevede l'applicabilità all'imputato già destinatario, nell'ambito di un procedimento amministrativo, di una definitiva sanzione di carattere sostanzialmente penale, avente ad oggetto i medesimi fatti. Secondo il giudice *a quo* la duplicazione del procedimento e delle relative sanzioni per lo stesso fatto – il mancato versamento del medesimo debito IVA – si porrebbe in conflitto con il principio del *ne bis in idem* così come disciplinato in sede sovranazionale (art. 4 Prot. n. 7 CEDU, art. 50 CDFUE) e interpretato vuoi dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (nella sentenza 15 novembre 2016, A e B contro Norvegia), vuoi dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea (nella sentenza 20 marzo 2018, in causa C-524/15, Menci); per le medesime ragioni, l'attuale formulazione dell'art. 649 c.p.p. darebbe, inoltre, luogo ad una disparità di trattamento e ad un problema di ragionevolezza intrinseca dell'ordinamento, censurabili in riferimento all'art. 3 Cost.

La pronuncia di inammissibilità deriva dall'accertamento dell'insufficienza argomentativa dell'ordinanza di rimessione in ordine alle ragioni per le quali, nel caso di specie, non sarebbero state soddisfatte proprio quelle condizioni, fissate dalla giurisprudenza sovranazionale, perché possa legittimarsi un "**doppio binario**" procedimentale e sanzionatorio.

La Corte rileva, infatti, come i giudici europei non riconoscano affatto un'operatività **incondizionata** al principio del *ne bis in idem* nell'ipotesi di mera sottoposizione dell'imputato ad un processo penale per il medesimo fatto per il quale egli sia già stato definitivamente sanzionato in sede amministrativa. Anzi, proprio nella sentenza Menci (su cui si fonda la questione di costituzionalità prospettata), la Corte di Giustizia, tracciando le coordinate che devono presiedere al vaglio in concreto demandato al giudice nazionale, ha sottolineato che, **in linea generale**, il complessivo regime sanzionatorio e procedimentale, previsto dal legislatore italiano in materia di omesso versamento dell'IVA, da un lato, «non si pone in contrasto con il *ne bis in idem* riconosciuto dalla Carta», dall'altro, «non eccede quanto è strettamente necessario ai fini della realizzazione dell'obiettivo di assicurare l'integrale riscossione dell'IVA».

La Corte, quindi, passa in rassegna i **criteri** enunciati dalla giurisprudenza sovranazionale accertando, partitamente e in concreto, il difetto di motivazione dell'ordinanza di rimessione. Con riferimento agli **scopi** delle due sanzioni, il giudice *a quo* omette di spiegare le ragioni per cui dovrebbe escludersi il perseguimento di una autonoma e legittima finalità di rafforzamento assegnata dal legislatore alla sanzione penale, il cui accertamento esclude la violazione del *ne bis in idem*.

L'ordinanza di rimessione oblitera poi il requisito della necessaria **prevedibilità** per l'interessato della duplicazione dei procedimenti e delle sanzioni: prevedibilità che, nel caso di specie, è da ritenersi «*in re ipsa*» dal momento che la legislazione italiana stabilisce chiaramente la sanzionabilità in sede penale e amministrativa della condotta di omesso versamento dell'IVA.

Manca, soprattutto, ogni plausibile motivazione dell'**eccessiva onerosità** del cumulo dei procedimenti e delle sanzioni; «condizione che le Corti europee ritengono esclusa allorché essi risultino avvinti da una stretta connessione sostanziale e temporale». Su questo versante, i giudici costituzionali richiamano le numerose disposizioni che regolano i rapporti tra procedimento amministrativo e procedimento penale in materia tributaria, introducendo elementi di raccordo tra adempimento del debito tributario ed esito del processo penale (con riferimento agli istituti premiali), assicurando la sostanziale contestualità dell'avvio dei due procedimenti (obblighi di comunicazione degli illeciti) e consentendo la circolazione del materiale istruttorio tra i due procedimenti.

Il Giudice *a quo* omette, inoltre, di spiegare le ragioni per le quali la previsione di una pena detentiva risulterebbe **sproporzionata** rispetto alla gravità del reato, se combinata con la sanzione amministrativa già applicata: vaglio nell'ambito del quale deve essere considerato che, da un lato, la sanzione penale risulta applicabile solo alle condotte di evasione più gravi, per importi IVA annui superiori a 250.000 euro e, dall'altro, che la sanzione amministrativa è pari in concreto al 30 per cento dell'imposta evasa.

Viene infine ignorata dal remittente la questione della riconducibilità o meno delle sanzioni penali previste in materia di evasione IVA al **nocciolo duro** del diritto penale: l'esito affermativo di tale sindacato conduce, secondo la giurisprudenza CEDU, ad essere «più severi nello scrutinare la sussistenza del legame (tra i due procedimenti) e più riluttanti a riconoscerlo in concreto».

Le suesposte lacune argomentative determinano – secondo la Corte – un'insufficiente motivazione tanto della non manifesta infondatezza quanto della rilevanza delle questioni prospettate. [S. Tesoriero]

NON ILLEGITTIMA LA PROCEDIBILITA' DI UFFICIO PER IL DELITTO DI LESIONI STRADALI GRAVI O GRAVISSIME (ART. 590 BIS, C. 1, C.P.)

Corte cost., sent. 25 settembre 2019 – 24 ottobre 2019, n. 223, Pres. Lattanzi, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.lgs. n. 36/2018, nella parte in cui non prevede la punibilità a querela anche per i delitti di cui all'art. 590 bis, c. 1, c.p.]

(Art. 76 Cost.)

La Corte dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale del d.lgs. n. 36/2018, sollevata in riferimento all'art. 76 Cost., nella parte in cui non prevede la procedibilità a querela anche per i delitti di cui all'art. 590 bis, c. 1, c.p. Ad avviso del giudice rimettente il legislatore, tramite la disposizione oggetto di controllo, non avrebbe osservato correttamente lo specifico criterio di delega di cui all'art. 1, c. 16, lett. a), l. n. 103/2017: delega al Governo a «prevedere la procedibilità a querela per i reati contro la persona puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, fatta eccezione per il delitto di cui all'art. 610 del codice penale, e per i reati contro il patrimonio previsti dal codice penale, salva in ogni caso la procedibilità d'ufficio quando ricorra una delle seguenti condizioni: 1) la persona offesa sia incapace per età o per infermità; 2) ricorrano circostanze aggravanti ad effetto speciale ovvero le circostanze indicate nell'articolo 339 del codice penale; 3) nei reati contro il patrimonio, il danno arrecato alla persona offesa sia di rilevante gravità». Giacché la pena edittale dell'art. 590 bis, c. 1, c.p. è inferiore al limite di quattro anni, ed inoltre non troverebbe applicazione alcuna delle deroghe previste, in particolare quella di cui al n. 1, il Governo avrebbe dovuto prevedere la punibilità a querela. La Corte è chiamata a stabilire se tale interpretazione e applicazione del criterio di delega costituisce una violazione dell'art. 76 Cost. (§ 3 C.d.), valutando, nello specifico, se la scelta del Governo di non prevedere la procedibilità a querela si giustifichi in relazioni all'ipotesi derogatoria di cui al n. 1, «la persona offesa sia incapace per età o per infermità» (§ 4.1 C.d.). La Corte richiama il parere favorevole con condizioni al primo schema di d.lgs. della Commissione giustizia della Camera dei deputati, disatteso in sede di approvazione finale, secondo cui la condizione di incapacità della vittima, per età o per infermità, dovrebbe «ritenersi riferibile ai casi in cui le particolari condizioni di vulnerabilità della vittima, per età o per infermità, preesistano al comportamento criminoso dell'autore del reato e siano perciò da questo indipendenti» (§ 4.2. C.d.) e rileva che, in effetti, si tratta di lettura coerente con il tenore letterale della disposizione, peraltro caratterizzato da una certa ambiguità, che «alluderebbe a una condizione di incapacità della persona offesa preesistente alla condotta criminosa, e non già a una situazione creata dalla condotta criminosa stessa» (§ 4.3. C.d.). Vero ciò, tuttavia, sul piano teologico, la ratio dell'eccezione in esame («confermare la regola della procedibilità d'ufficio per le ipotesi in cui la persona offesa sia una persona vulnerabile a causa della propria incapacità, in modo da assicurare che la tutela dell'ordinamento non venga fatta dipendere dalla sua iniziativa giudiziaria») trova piena corrispondenza rispetto all'ipotesi dell'art. 590 bis, c. 1, c.p., ricorrendo un'esigenza di tutela rafforzata per un reato «produttivo di notevoli conseguenze pregiudizievoli per la salute della vittima, le quali a loro volta possono determinare una situazione di incapacità, transitoria o permanente, tale da renderle più difficoltosa una eventuale iniziativa giudiziaria volta a sollecitare la persecuzione penale del responsabile delle lesioni». In secondo luogo, prevedere la

procedibilità a querela per il delitto in esame avrebbe contraddetto apertamente la scelta legislativa del d.lgs. n. 41/2016, che aveva introdotto “la procedibilità d’ufficio di tutte le fattispecie di lesioni stradali ... in considerazione del particolare allarme sociale determinato dalle condotte che con la nuova incriminazione si intendevano contrastare”. Alla luce delle ridette ragioni, in conclusione, ritiene la Corte, il Governo non ha “travalicato i fisiologici margini di discrezionalità impliciti in qualsiasi legge delega, nell’adottare una interpretazione non implausibile, e non distonica rispetto alla ratio di tutela sottesa alle indicazioni del legislatore delegante”, mantenendosi “entro il perimetro sancito dal «legittimo esercizio della discrezionalità spettante al Governo nella fase di attuazione della delega, nel rispetto della ratio di quest’ultima e in coerenza con esigenze sistematiche proprie della materia penale» (sentenza n. 127 del 2017)” (§ 4.3. C.d.). [P. Insolera].

II CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI NON PUÒ TRASFORMARSI SURRETTIZIAMENTE IN UN ULTERIORE GRADO DI GIUDIZIO

Corte cost., 8 ottobre 2019 – 29 ottobre 2019 n. 224, Pres. Lattanzi, Red. Amato

Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti

[Sentenza del Consiglio di Stato del 20/09/2018, n. 5471]

(artt. 103, primo comma, 117, terzo comma, 118, primo comma, 120 e 134 Cost.)

La Corte costituzionale dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione tra enti, promosso dalla Regione Basilicata nei confronti dello Stato, sorto a seguito della **sentenza del Consiglio di Stato** del 20 settembre 2018, n. 5471.

La sentenza oggetto del conflitto confermava la decisione del giudice di primo grado che aveva annullato la deliberazione della Giunta regionale 29 dicembre 2016, n. 1528, con la quale la Regione Basilicata aveva negato l’intesa con il governo – prevista ai sensi all’art. I, comma 7, lettera n), della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia) e all’art. 29, comma 2, lettera I), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) – per il rilascio di un permesso di ricerca di idrocarburi.

Per la Regione ricorrente, lo Stato, attraverso la sentenza del Consiglio di Stato, avrebbe leso gli artt. 117, terzo comma, 118, primo comma, Cost., nonché il **principio di leale collaborazione**, che avrebbero invece garantito alla stessa il diritto d’intavolare con il Governo una fase di trattative rivolte anzitutto al raggiungimento di una posizione comune o, in caso negativo, all’adozione di un atto statale di superamento unilaterale del dissenso medesimo. I giudici amministrativi, inoltre, sarebbero incorsi in errore nell’affermare che la decisione sull’intesa spetti alla Presidenza del Consiglio dei ministri, richiamando poteri sostitutivi che, nel caso di specie, non troverebbero applicazione, poiché l’obbligo sarebbe stato ottemperato dalla Regione Basilicata nei tempi fissati dalle sentenze di ottemperanza. La decisione del Consiglio di Stato, quindi, sarebbe stata adottata in carenza assoluta di giurisdizione del giudice amministrativo in ordine agli atti d’intesa o di diniego d’intesa previsti dalla legislazione statale in materia e sarebbe in ogni caso erroneo il sindacato del giudice amministrativo in relazione alla mancanza di motivazione dell’atto di diniego.

La Corte, pur riconoscendo che nel caso di specie **vengano in rilievo competenze e attribuzioni previste dalla Costituzione**, afferma che **ciò non basta**, di per sé, a

riconoscere un “**tono costituzionale**” alle censure svolte dalla ricorrente. Invero – prosegue la Corte, confermando la propria giurisprudenza in merito (*ex plurimis*, sentenze n. 107 del 2015, n. 252 del 2013, n. 81 e n. 72 del 2012, n. 130 del 2009) – **gli atti giurisdizionali possono essere posti alla base di un conflitto di attribuzione tra enti**, purché, però, il conflitto non si risolva in **un mezzo improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale**, valendo contro gli errori *in iudicando* i consueti rimedi previsti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni e **non potendo il conflitto surrettiziamente trasformarsi in un ulteriore grado di giudizio avente portata generale**. Nel caso di specie, al contrario, il conflitto appariva come lo strumento con cui la Regione chiedeva pretestuosamente un’ulteriore statuizione su una vicenda già esaminata e decisa, in via definitiva, dalla giurisdizione amministrativa. [A. Contieri]

**UNA FONTE SECONDARIA LÌ NON CI PUÓ STARE:
LA CORTE ANNULLA IL D.M 16 FEBBRAIO 2018, POSTO IN VIOLAZIONE DELLA
PROCEDURA DI CUI ALL’ART. 48-BIS DELLO STATUTO DELLA VALLE D’AOSTA**

Corte cost., sent. 8 ottobre - 29 ottobre 2019, n. 225, Pres. Lattanzi, red. Barbera

Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti

[D. Ministro dello sviluppo economico 16/02/2018, con particolare riferimento agli artt. 6, c. 1°, e 7, c. 1°, 3°, 5°, 6°, 7° e 8°, e agli All. A), C) e D)]

(art. 48-bis l. cost. n. 4/1948; artt. 11 e 22, d. lgs. del Capo provvisorio dello Stato n. 532/1946; art. 1 d. lgs. n. 320/1994; art. 1 l. Reg. Valle d’Aosta n. 7/2002; artt. 5, 118 e 120 Cost.)

Con la sentenza 225 del 2019 la Corte si è pronunciata sul conflitto di attribuzione tra enti sorto su impulso dalla Regione Valle d’Aosta, la quale ha lamentato (con ricorso iscritto al n. 3 del registro conflitti tra enti 2018) che non sarebbe spettato allo Stato, nella persona del Ministro dello Sviluppo economico, l’adozione del decreto ministeriale del 16 febbraio 2018 e ha chiesto, di conseguenza, l’annullamento degli artt. 6, comma 1, e 7 commi 1, 3, 5, 6, 7 e 8, nonché agli Allegati A), C) e D), nei propri confronti. Il decreto del Ministero dello sviluppo economico del 16 febbraio 2018, oggetto del giudizio, si occupa di «Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazione delle sedi e del personale» prevedendo, al comma 1 dell’art. 6, la «approvazione» degli «interventi di razionalizzazione e riduzione delle aziende speciali e nell’art. 7, commi 1 e 3, la riorganizzazione del personale e delle piante organiche delle Camere di commercio, obbligando detti enti a rideterminare il proprio contingente di personale e vietando, sino a tale rideterminazione, «l’assunzione o l’impiego di nuovo personale o il conferimento di incarichi, a qualunque titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione».

Il motivo di ricorso che la Regione Valle d’Aosta aveva indirizzato all’atto normativo del Ministro era duplice. In primo luogo la Regione aveva ritenuto non rispettato l’art. 48-bis del proprio statuto speciale, che prevede una procedura rinforzata, richiamata dall’art. 1 del d.lgs. n. 320 del 1994, per tutte le modifiche che interessino competenze o funzioni assegnate alla stessa Regione mentre, in base al secondo motivo, era stato ritenuto violato il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., laddove lo Stato ha agito prescindendo dall’intesa in Conferenza Stato-Regioni e comunque senza motivare il mancato recepimento delle osservazioni che la ricorrente aveva riferito durante le fasi preliminari all’adozione del censurato decreto.

Interessante, in via preliminare constatare come la Corte non rinvenga alcuna ragione di inammissibilità del ricorso nella mancata impugnazione del decreto legislativo n. 219 del 2016, con ciò riconoscendo nell'atto censurato oggetto del conflitto un contenuto normativo ulteriore rispetto all'atto da cui trae fondamento, riferendo in effetti che è solo nel decreto ministeriale che trova esplicito riferimento la Camera Valdostana, con conseguente applicabilità delle disposizioni ivi previste alla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. Entrando nel merito delle lamentele avanzate dalla Regione, la Corte ritiene che non spettava allo Stato, e per esso al Ministro dello sviluppo economico, adottare il decreto ministeriale del 16 febbraio 2018, seguendo dunque la regione ricorrente nel primo dei motivi proposti e ritenendo assorbito il secondo. La Corte costruisce la propria decisione richiamando su un suo recente precedente, la sentenza n. 261 del 2017, pronunciata all'esito di alcuni ricorsi promossi dalle Regioni a statuto ordinario, con cui aveva sottolineato *l'anfibia configurazione* delle Camere di commercio, al crocevia di distinti livelli di governo, ribadita nei compiti ad esse assegnati dal d.lgs. n. 219 del 2016. Se per un verso, infatti, *le Camere di commercio esercitano funzioni evidentemente riconducibili alla competenza legislativa dello Stato*, per altro verso, *svolgono compiti che riflettono competenze regionali*. Si tratta peraltro di considerazioni che, spese con riferimento alle competenze delle Regioni ordinarie interessate dal procedimento di riforma del sistema camerale, ancora più forti diventano in riferimento alle Regioni speciali e in particolare proprio alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, la quale *gode di una posizione peculiare*, essendo direttamente titolare delle funzioni attribuite alle Camere di commercio in virtù dell'art. 11 del d.lgs. C.p.S. n. 532 del 1946. Ed il punto centrale della decisione sta nel fatto che il procedimento di modifica della previsione che assegna le attribuzioni della Camera di commercio alla Regione (il citato art. 11 del d.lgs. C.p.S. n. 532 del 1946) indica il d.lgs. C.p.S. n. 532 del 1946 tra gli atti che necessitano, per essere modificati, del procedimento di cui all'art. 48-bis dello statuto reg. Valle d'Aosta. Tale norma affida a una commissione paritetica, composta da rappresentanti del Governo e della Regione, previo parere del Consiglio regionale, il compito di elaborare gli schemi dei decreti legislativi di attuazione statutaria. Da tutto ciò emerge chiaramente, come **lo Stato non abbia tenuto in adeguata considerazione la particolare competenza della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, intervenendo con un atto fonte secondario, inidoneo, per espressa disposizione statutaria, a disciplinare la Camera Valdostana e a soddisfare la complessa procedura richiesta dall'art. 48-bis dello statuto speciale.** [A Arcuri]

LA DISOMOGENEITÀ DEV'ESSERE EVIDENTE E NON É QUESTO IL CASO: NON ILLEGITTIMA L'AZIONE DIRETTA PER IL RECUPERO CREDITI DEL SUB-VETTORE INTRODotta IN SEDE DI CONVERSIONE

Corte cost., sent. 25 settembre – 29 ottobre 2019, n. 226, Pres. Lattanzi, red. Zanon

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [3/2019](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 1-bis, comma 2, lett. e), d.-l. n.103/2010, conv., con modif., nella l. n. 12/2010]

(art. 77 Cost.)

La disposizione contestata riconosce all'autotrasportatore, nel caso di subvezione, la possibilità di esercitare un'azione diretta per il pagamento del corrispettivo nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto. Tesa a rimediare alla crisi del settore delle piccole imprese di trasporto, la norma è stata inserita nella legge di conversione di un decreto-legge

in tema di trasporto marittimo. Il provvedimento originario recava disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo nel periodo estivo e incideva sull'assetto societario, sulla responsabilità e sui rapporti patrimoniali dei soggetti coinvolti dalla procedura di dismissione del capitale di Tirrenia di Navigazione spa.

Ribadita la consolidata giurisprudenza sulla configurazione della legge di conversione come legge funzionalizzata e specializzata (a partire da Corte cost. n. 22/2012), con i conseguenti limiti di contenuto afferenti al requisito di omogeneità materiale o funzionale, la Corte verifica l'intrusività delle norme della legge di conversione sospette, comparandole con il decreto-legge. Dal test non emergono elementi in palese dissonanza: né dal punto di vista della materia - seppur intesa in un'ampia accezione - poiché «il trasporto» è ambito comune, né dal punto di vista della *ratio* - anch'essa intesa in senso lato - poiché la «risoluzione di una situazione di crisi» conferisce «comune natura» alle misure messe in interrelazione. La decisione è pertanto di infondatezza. [C. Domenicali]

**SENZA (REALE) COPERTURA DELLE SPESE
NON CI PUÒ ESSERE CONTROLLO (DEMOCRATICO):
BASTA CON LE LEGGI REGIONALI MANIFESTO**

Corte cost., sent. 15 luglio - 30 ottobre 2019, n. 227, Pres. Lattanzi, red. Carosi

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Intero testo e, in particolare, art. 16 della legge della Regione Abruzzo n. 28/2018]

(Art. 81 Cost.)

Con una motivazione significativamente lapidaria, la Corte **annulla per intero la legge reg. Abruzzo n. 28/2018**, intitolata «Abruzzo 2019 - Una legge per L'Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)», per **violazione dell'art. 81 della Costituzione, e in particolare dell'obbligo di copertura della spesa**.

La legge prevedeva una serie di investimenti strategici da realizzare nel biennio 2019-2020, il cui costo era stimato in 785 mila euro per anno. Le relative risorse, tuttavia, erano individuate in una futura asta di beni regionali e nella previsione per un solo anno (il 2019) di uno stanziamento per l'istituzione di un nuovo capitolo di spesa, destinato agli investimenti di «L'Aquila Capoluogo». Per il 2018, inoltre, si prevedeva che non vi sarebbero stati oneri a carico del bilancio regionale.

La sentenza ruota intorno alla considerazione che **nessuna delle forme di copertura previste rispettava i principi elaborati e più volte ribaditi dalla Corte in materia**, secondo cui «la copertura finanziaria di una spesa e l'equilibrio del bilancio non possono essere assicurati solamente dall'armonia numerica degli stanziamenti in parte entrata e spesa (ex plurimis, sentenze n. 197 e n. 6 del 2019), ma devono fondarsi anche sulla ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici che ne sorreggono l'iscrizione in bilancio»

Innanzitutto, la **pretesa neutralità finanziaria degli interventi per il 2018**, «se confrontata con elementari canoni dell'esperienza amministrativa», rivela quella «**irrazionalità**» che la costante giurisprudenza costituzionale «individua come **qualificazione primaria del difetto di copertura**, il quale sussiste non solo quando una iniziativa onerosa non trova corrispondenza quantitativa nella parte spesa, ma anche quando in sede normativa si statuisce – in contrasto con i canoni dell'esperienza – che una complessa elaborazione

organizzativa e progettuale non produce costi nell'esercizio anteriore a quello in cui si prevede l'avvio delle conseguenti realizzazioni».

Quanto allo stanziamento di 785 mila euro per il 2019 (di per sé opinabile in quanto riferito a entrate correnti, che per essere destinato a spese di investimento dovrebbe essere corredato almeno della dimostrazione di un *surplus* di entrate, mancante nel caso di specie), esso «risulta assolutamente privo di un riferimento all'andamento storico del gettito del tributo e al tipo dei progetti che, nella magmatica enumerazione della legge, si intendono privilegiare».

In generale, **una legge così complessa e caratterizzata da interdipendenze finanziarie tra tutti i livelli di governo avrebbe dovuto essere corredata da un'ampia e dettagliata relazione tecnica**, comprensiva di studi di fattibilità e dell'articolazione delle singole coperture finanziarie (v. in dettaglio p.to 2 Diritto).

Al contrario, essa «non presenta alcun valido riferimento circa la sostenibilità economica di tali ambiziose iniziative», risultando **carente di quella «chiarezza finanziaria minima» richiesta dalla giurisprudenza costituzionale costante in riferimento all'art. 81 Cost. nella formulazione vigente**, caratterizzata da un «accentuato rigore rispetto al passato».

La Corte «aziona» così il collegamento – esplicitato a partire dalla [sent. n. 184/2016](#) – tra il valore democratico del bilancio e il principio di copertura (giuridica) delle spese, che «trova una delle principali ragioni proprio nell'**esigenza di evitare leggi-proclama sul futuro**, del tutto carenti di soluzioni attendibili e quindi **inidonee al controllo democratico ex ante ed ex post degli elettori**».

Da tale impostazione deriva la **valorizzazione di alcuni principi contabili fondamentali alla stregua di parametri di legittimità costituzionale**: in particolare di quelli secondo cui, in sede previsionale, gli assetti di bilancio e le coperture devono essere «ipotizzati in modo statico secondo una stima attendibile delle espressioni numeriche» e deve essere «assicurata la coerenza con i presupposti economici e giuridici della loro quantificazione»; inoltre, in fase gestionale e di rendicontazione si deve dare atto «degli effetti delle circostanze sopravvenienti raffrontandoli con il programma iniziale».

In proposito la Corte richiama la propria giurisprudenza in materia di **indefettibile fondamento giuridico della copertura finanziaria** ([sent. n. 197/2019](#)) e **della natura di clausola generale dell'obbligo di copertura** (sentt. n. 192/2012, n. 184/2016, [n. 274/2017](#)).

L'illegittimità dell'intero testo legislativo deriva dalla constatazione che, confrontandolo con i principi appena citati, esso «**esprime una mera ipotesi politica, la cui fattibilità giuridica ed economico-finanziaria non è supportata neppure da una schematica relazione tecnica**. Ciò appare in evidente contraddizione con le radicali innovazioni organizzative e programmatiche, le quali comportano *ictu oculi* consistenti oneri finanziari». [C. Bergonzini]

DALLA CORTE UN'ULTERIORE DECLARATORIA DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE PARZIALE DELL'ART. 58-QUATER ORD. PENIT.

Corte cost., 9 ottobre – 8 novembre 2019, n. 229, Pres. Lattanzi, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 58-*quater*, comma 4, l. n. 354/1975]

(artt. 3, 27, co. 3, Cost.)

Con questa sentenza, la Corte costituzionale ha dichiarato:

- 1) l'illegittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, comma 4, della legge 26 luglio 1975, n. 354, nella parte in cui si applica ai condannati a pena detentiva temporanea per il delitto di cui all'art. 630 c.p. che abbiano cagionato la morte del sequestrato;
- 2) in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, comma 4, ord. penit., nella parte in cui si applica ai condannati a pena detentiva temporanea per il delitto di cui all'art. 289-*bis* c.p. che abbiano cagionato la morte del sequestrato.

La pronuncia costituisce il corollario necessitato della sentenza n. 149 del 2018, che a sua volta aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, comma 4, della legge 26 luglio 1975, n. 354, nella parte in cui si applica ai condannati all'ergastolo per il delitto di cui all'art. 630 c.p. che abbiano cagionato la morte del sequestrato, e, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, comma 4, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui si applica ai condannati all'ergastolo per il delitto di cui all'art. 289-*bis* c.p. che abbiano cagionato la morte del sequestrato.

Nella motivazione la Corte dà atto del monito al Legislatore già racchiuso nella sentenza n. 149 del 2018; monito che è però rimasto inascoltato, determinando quindi l'esigenza di sanare un'evidente irragionevolezza della disciplina sottoposta a censura, visto che la rimozione della preclusione contenuta nella disposizione con riferimento ai condannati all'ergastolo da parte della sentenza n. 149 del 2018 aveva fatto sì che essi godessero di un trattamento penitenziario più favorevole di quello riservato ai condannati a pena detentiva temporanea per i medesimi titoli di reato.

Mossa dall'esigenza di sanare questa evidente aporia, la pronuncia richiama altresì le ragioni che avevano indotto la Corte alla coraggiosa sentenza n. 149 del 2018, riscontrando la violazione del combinato disposto degli artt. 3 e 27, comma 3, Cost. di una disposizione che «opera in senso distonico rispetto all'obiettivo, costituzionalmente imposto, di consentire alla magistratura di sorveglianza di verificare gradualmente e prudentemente, anzitutto attraverso la concessione di permessi premio e l'autorizzazione al lavoro all'esterno, l'effettivo percorso rieducativo compiuto dal soggetto, prima di ammetterlo in una fase successiva dell'esecuzione – sulla base anche dell'esito positivo di quelle prime sperimentazioni – alla semilibertà e poi alla liberazione condizionale». [E. Valentini]

SCUDO PENALE PER ARCELORMITTAL: DOPO IL CAOS LEGISLATIVO IL GIP DI TARANTO DEVE RIVALUTARE LE CONDIZIONI DI AMMISSIBILITA'

Corte cost., ord. 9 ottobre – 8 novembre 2019, n. 230, Pres. Lattanzi, red. Cartabia

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [3/2019](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 2, commi 5 e 6, d.l. n. 1/2015, conv. in l. n. 20/2015, e s.m.i.]

(artt. 3, 24, 32, 35, 41, 112 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 2, 8 e 13 CEDU)

La questione di legittimità sorge in relazione alla **proroga della c.d. immunità penale e amministrativa per i gestori dell'ex-Ilva di Taranto**, originariamente disposta dal Governo con d.l. n. 1/2015 e successivamente oggetto di una fitta serie di interventi normativi che ne hanno prolungato gli effetti. Le norme impugnate, per un verso, hanno prorogato al 2023 il termine di attuazione delle prescrizioni di tutela ambientale, consentendo nelle more la

prosecuzione dell'attività produttiva di ILVA e, per altro verso, hanno confermato la speciale causa di non punibilità in base alla quale le condotte poste in attuazione delle suddette prescrizioni «non possono dare luogo a responsabilità penale o amministrativa del commissario straordinario, dell'affittuario o acquirente e dei soggetti da questi funzionalmente delegati».

Nelle more del giudizio di legittimità si è consumato uno scontro politico circa il mantenimento dell'immunità per i nuovi gestori. La vicenda si è trasmessa dal primo al secondo governo Conte, con il risultato che **il regime speciale è stato dapprima circoscritto, con l'art. 46 del d.l. n. 34/2019** (nel senso di mantenere l'esonero da responsabilità amministrativa per le sole «condotte strettamente connesse all'attuazione dell'A.I.A.» e non anche per quelle collegate alle altre norme di tutela dell'ambiente; di precisare che le condotte poste in essere in attuazione del richiamato piano ambientale non rappresentano adempimento del principio di prevenzione per la tutela della salute e dell'incolumità pubblica e per la sicurezza sul lavoro; di fissare il termine ultimo per l'applicazione dell'esonero al 6 settembre 2019), **poi ulteriormente modificato dall'art. 14 del d.l. n. 101/2019, soppresso in sede di conversione in legge n. 128/2019.** «[A] fronte di una tale evoluzione del quadro normativo, non può spettare che al giudice rimettente valutare in concreto l'incidenza delle sopravvenute modifiche legislative sia in ordine alla rilevanza, sia in riferimento alla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate»: **nel giudizio a quo si procede nei confronti di alcuni dirigenti dell'ex-ILVA per disastro doloso** in relazione all'inquinamento causato dal 2014 al 2017, lo *ius superveniens* potrebbero condizionare l'applicabilità delle norme censurate, **in particolare sulla base dei principi in materia di applicazione della legge penale nel tempo.** [C. Domenicali]

IL "CASO CALABRIA" E IL COMMISSARIAMENTO DELLA SANITÀ

Corte cost., sent. 22 ottobre – 13 novembre 2019, n. 233, Pres. Lattanzi, red. Morelli

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. da 1 a 6, 8, 9, 14 e 15, d.l. n. 35/2019 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), conv. con modif., nella l. n. 60/2019]

(artt. 5, 81, 97, 117, 119, 120 e 121 nella Costituzione)

La sentenza riguarda il ricorso della in via principale presentato dalla Regione Calabria avverso il decreto-legge con cui il legislatore statale aveva disposto misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria. L'intervento normativo era dichiaratamente volto a supportare «l'azione commissariale di risanamento del servizio sanitario regionale», per superare il disavanzo del servizio sanitario nazionale e garantire i livelli essenziali di assistenza.

Ad avviso della ricorrente, tuttavia, il piano di rientro per il risanamento della sanità calabrese non sarebbe dovuto proseguire oltre il 2018. La Regione Calabria, infatti, aveva già proposto un ricorso – respinto, poi, dalla Corte con sentenza n. 200 del 2019 – per conflitto di attribuzione avverso la delibera del Governo del 7 dicembre 2018 con cui veniva nominato il nuovo Commissario *ad acta* ed un subcommissario. In via subordinata, inoltre, la Regione lamentava il mancato raggiungimento di un accordo in sede di Conferenza Stato-Regione, che sarebbe stato necessario alla luce dell'interferenza con le materie di competenza concorrente e regionale.

La Corte ritiene inammissibili le questioni proposte in riferimento all'art. 81 Cost., in quanto non adeguatamente motivate.

Nel merito, le questioni sono giudicate non fondate. Il decreto-legge è, infatti, mirato al risanamento della grave e perdurante situazione di disavanzo sanitario della Regione. L'intervento normativo è, dunque, qualificabile come straordinario ed è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato sia perché attiene all'esercizio del potere sostitutivo ex art. 120 Cost., sia perché rientra nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, comma secondo, lett. m). [L. Busatta]

NON FONDATE LE QUESTIONI DI COSTITUZIONALITA' SULLA LEGGE REGIONALE DELLA LIGURIA IN TEMA DI TASSIDERMIA E DI IMBALSAMAZIONE

Corte cost., sent. 8 ottobre 2019 – 15 novembre 2019, n. 236, Pres. Lattanzi, red. Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. R. Liguria, 12 settembre 2018, n. 17, artt. 4; 9; 10]

(art. 117, commi primo e secondo, lett. l) e s), Direttiva 2 aprile 1979, n. 79/409/CEE)

In merito alle diverse censure di costituzionalità indicate nel ricorso dello Stato avverso la legge della Regione Liguria 12 settembre 2018, n. 17, la Corte costituzionale dichiara inammissibile la questione relativa alla legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge in parola, recante «Modifiche alla legge regionale 25 gennaio 1984, n. 7 (Norme per la regolamentazione dell'attività di tassidermia e di imbalsamazione)», che modifica l'art. 4 della legge della Regione Liguria 25 gennaio 1984, n. 7 (Norme per la regolamentazione dell'attività di tassidermia e di imbalsamazione), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

La Consulta, preliminarmente, ribadisce il proprio consolidato orientamento sui criteri motivazionali necessari a superare lo scrutinio di ammissibilità (cfr. sentenze n. 315 del 2009, 322 del 2008, n. 38 del 2007 e n. 233 del 2006), secondo cui lo stesso «deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva», richiedendo maggiore puntualità e specificità nei giudizi in via diretta rispetto ai giudizi in via incidentale.

Prosegue evidenziando che il ricorso presentato dall'amministrazione statale circoscrive tutte le argomentazioni alla sola parte che introduce il comma 2-*bis* nel previgente art. 4 della legge regionale Liguria n. 7 del 1984, trascurando la disamina dell'intero contesto normativo in cui la stessa disposizione si inserisce «ampiamente strutturat[a] in una pluralità di precetti (commi da 1 a 2-*quinquies*) che disciplinano l'attività di imbalsamazione e tassidermia, limitando poi il procedimento di nullaosta a determinate fattispecie e a specifiche condizioni» e non fornendo, altresì, una motivazione adeguata rispetto alla violazione contestata.

La richiesta del nullaosta regionale è, di fatto, circoscritta ai soli casi di decesso per cause naturali o accidentali, nonché di legittimo abbattimento di esemplare sottoposto a trattamento di lunga conservazione e, dunque, ad ipotesi diverse dall'abbattimento illecito. Tali restrizioni, sono deducibili dalla lettura del combinato disposto del comma 2-*bis* e del comma 2-*ter*, nonché del comma 2-*quinquies* della legge ligure.

In ogni caso, la disciplina dell'art. 4 della legge regionale Liguria n. 7 del 1984 non sottrae il tassidermista e l'imbalsamatore dall'obbligo di denuncia all'autorità amministrativa competente prescritto dall'art. 6, commi 2 e 3, della legge n. 157 del 1992 (così come

astrattamente lamentato dal ricorrente), essendo questo un obbligo autonomamente previsto dalla norma in parola.

Infine, il ricorso statale, omettendo di esaminare il novellato art. 4 della legge regionale Liguria n. 7 del 1984 nell'ambito dell'intero complesso normativo a cui lo stesso attiene, non fornisce sufficienti elementi che consentano di comprendere le ragioni in base alle quali la nuova disciplina determinerebbe l'asserito effetto di una depenalizzazione in contrasto con le disposizioni penali della legge n. 157 del 1992.

La Corte dichiara infondata la seconda questione di legittimità costituzionale sull'art. 9 della L. R. Liguria n. 17 del 2018, promossa in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettere l) e s), Cost., chiarendo preliminarmente che l'art. 6, comma 1 della legge n. 157 del 1992 attribuisce alle Regioni il potere di disciplinare «l'attività di tassidermia ed imbalsamazione e la detenzione o il possesso di preparazioni tassidermiche e trofei» e che tale impianto persiste anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, essendo questa una competenza residuale regionale sia pur con i limiti trasversali dell'attività venatoria (sentenza n. 7 del 2019).

L'originaria formulazione del citato art. 9 della legge regionale della Liguria n. 7 del 1984 prevedeva il termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa affinché coloro che detenevano, a qualsiasi titolo animali, imbalsamati fornissero l'elenco dettagliato alla Provincia (ente competente *pro tempore*), pena l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria ex art. 10 della legge regionale Liguria n. 7 del 1984.

La *ratio legis* del novellato testo normativo è quella di consentire una regolarizzazione amministrativa tardiva degli esemplari a loro tempo non denunciati tempestivamente alla Provincia, limitando l'ambito di applicazione della sanzione amministrativa di cui all'art. 10, lettera g) e non escludendo, altresì, l'attivazione dei relativi controlli da parte dell'autorità competente, che ben potrà sfociare anche in una segnalazione all'autorità giudiziaria per l'eventuale valutazione della rilevanza penale delle condotte.

Ed infatti, in attuazione della legge 152/1992, veniva emanata dalla regione Liguria la legge n. 29 del 1994 che all'art. 46 prescrive che «l'attività di tassidermia ed imbalsamazione e la detenzione o il possesso di preparazioni tassidermiche e trofei sono disciplinate dalla legge regionale 25 gennaio 1984, n. 7, integrata con le sanzioni previste dalla legge n. 157 del 1992». Tale disposizione, vigente ancora oggi, lascia impregiudicata la sanzionabilità penale delle condotte e non riduce *in peius* il livello di tutela della fauna selvatica cui alla direttiva 79/409/CEE.

Ne consegue, secondo la Corte, l'infondatezza della terza ed ultima questione di costituzionalità del censurato art. 10 della L.R. Liguria, n. 17 del 2018 (di modifica dell'art. 10, L.R. Liguria n. 7 del 1984) poiché, rimanendo fermo il citato art. 46, L.R. Liguria n. 29/94, nulla è modificato rispetto alle sanzioni previste dalla legge n. 157/1992 oggetto del rinvio. [L. Di Majo]

FIGLIO DI DUE MADRI: QUESTIONE INAMMISSIBILE PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE

Corte cost., sent. 21 ottobre – 15 novembre 2019, n. 237, Pres. Lattanzi, red. Morelli

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [3/2018](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 250 e 449 c.c.; artt. 29, comma 2, e 44, comma 1, d.P.R. n. 396/2000;
artt. 5 e 8 l. n. 40/2004]

(Artt. 2, 3, 24, 30, 117 Cost.; artt. 3 e 7 Convenzione di New York del 1989)

La questione proposta alla Corte sorge nell'ambito di un giudizio civile relativo alla legittimità del diniego opposto dall'Ufficiale di stato civile di Pisa alla richiesta presentata da una coppia di donne di riconoscimento della genitorialità congiunta in capo ad un minore nato in Italia e cittadino statunitense. Le due donne hanno contratto matrimonio negli Stati Uniti; una di esse è cittadina americana e madre gestazionale del minore, mentre l'altra, cittadina italiana si dichiarava "madre intenzionale", avendo prestato consenso alla fecondazione eterologa avvenuta in Danimarca.

Il Tribunale ordinario di Pisa dubita della legittimità costituzionale delle norme che impediscono di registrare nell'atto di nascita del minore, avente cittadinanza straniera e nato in Italia, quali genitori due persone dello stesso genere, quando la filiazione sia stabilita sulla base della legge applicabile in base all'art. 33 della legge n. 218 del 1995. Il quadro normativo della cui costituzionalità si dubita, secondo il giudice *a quo*, si pone in contrasto con gli artt. 2 e 3 della Costituzione, sia per la restrizione del diritto al riconoscimento della genitorialità, sia per la disparità di trattamento rispetto al minore straniero, figlio di genitori di sesso diverso. Vi sarebbe, inoltre, un contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., poiché nel caso di specie non sarebbe consentito al figlio di ottenere la prova precostituita della filiazione, in assenza di motivi ostativi di ordine pubblico internazionale; con gli artt. 3 e 30 Cost., per la restrizione del diritto del figlio a ricevere il mantenimento e l'istruzione da entrambi i genitori. Attraverso l'art. 117, primo comma, Cost., vengono inoltre richiamate le disposizioni della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, quanto al diritto al riconoscimento della doppia genitorialità.

La Corte ritiene che, nella questione proposta dal Tribunale di Pisa, sia ravvisabile un motivo di ammissibilità che attiene all'individuazione dell'oggetto della questione. Il giudice *a quo*, infatti, sostiene che l'applicazione della legge del Wisconsin (legge nazionale del minore) non sia contraria all'ordine pubblico internazionale. Al contempo, però, dalle disposizioni indicate desume una «norma ad applicazione necessaria» (secondo la definizione prevista dall'art. 17 della legge n. 218 del 1995), in base alla quale, nella formazione dell'atto di nascita di un minore nato in Italia ma cittadino straniero, non possa trovare applicazione la legge nazionale del minore stesso.

Ad avviso della Corte, il Tribunale rimettente non chiarisce però se la «norma ad applicazione necessaria», per la quale chiede una pronuncia additiva, sia la norma sulla eterogenitorialità (che sarebbe necessariamente applicabile al momento della formazione – ma non della trascrizione – dell'atto di nascita di un minore straniero), oppure la norma che regola l'attività dell'Ufficiale dello stato civile, impedendogli di formare l'atto di nascita di un minore straniero che riconosca uno *status* previsto dalla sua legge nazionale, ma vietato da quella italiana. In aggiunta, il giudice *a quo* omette anche di menzionare le disposizioni della legge n. 219 del 1995 maggiormente attinenti al tema della filiazione (in particolare, artt. 33, comma 4, e 36-bis). Per questi motivi, la questione viene giudicata inammissibile per difetto di motivazione. [L. Busatta]

**MANIFESTAMENTE INAMMISSIBILI ALCUNE QUESTIONI
SOLLEVATE SUGLI ARTT. 410-BIS E 411, COMMA 1-BIS, C.P.P.**

Corte cost., 25 settembre – 15 novembre 2019, n. 238, Pres. Lattanzi, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[artt. 410-bis, 411, comma 1-bis c.p.p.]

(artt. 3, 111, co. 2, e 112 Cost.)

Con l'ordinanza n. 238 del 2019, la Corte costituzionale dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 410-*bis* e 411, comma 1-*bis*, c.p.p., sollevate in riferimento agli artt. 111, comma 2, e 112 Cost.

Il giudice *a quo* ha sottoposto allo scrutinio del Giudice delle leggi la peculiare disciplina del provvedimento di archiviazione per particolare tenuità del fatto, ritenendo costituzionalmente non ortodossa la mancata previsione della possibilità, da parte dell'interessato, di impugnare tale decisione. Nella prospettiva del giudice rimettente, e contrariamente a quanto ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità (riportata anche nella motivazione della pronuncia costituzionale), il provvedimento di archiviazione per particolare tenuità del fatto dovrebbe infatti trovare iscrizione nel casellario giudiziale; conseguentemente, gli effetti pregiudizievoli scaturenti da tale iscrizione dimostrerebbero la sussistenza dell'interesse a impugnare in capo al diretto interessato; diretto interessato che però non dispone di alcuno strumento per attivare il controllo su tale decisione.

La Corte costituzionale, considerato che il rimettente, anziché formulare questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera f), del t.u. casellario giudiziale, nella parte in cui non prevede l'obbligo di iscrizione dei provvedimenti di archiviazione per particolare tenuità del fatto, censura gli artt. 410-*bis* e 411, comma 1-*bis*, c.p.p., i quali – tuttavia – nulla dispongono in merito all'iscrizione del provvedimento di archiviazione nel casellario giudiziale, ha dichiarato la manifesta inammissibilità per *aberratio ictus* del primo gruppo di questioni; inoltre, ha ritenuto manifestamente irrilevanti le ulteriori questioni sollevate sui medesimi artt. 410-*bis* e 411, comma 1-*bis*, c.p.p., nella parte in cui non prevedono l'impugnabilità dell'ordinanza di archiviazione, dovendo il giudice *a quo*, nel caso di specie, decidere unicamente sulla richiesta di archiviazione formulata dal pubblico ministero. [E. Valentini]

**LA CONSULTA TORNA AD ESPRIMERSI IN MATERIA PENSIONISTICA
TRATTEGGIANDO NUOVAMENTE I CONFINI DELLA DISCREZIONALITÀ
LEGISLATIVA (REGIONALE):
NON È ILLEGITTIMO IL TAGLIO DELLE PENSIONI INTEGRATIVE DEGLI EX
DIRIGENTI REGIONALI**

Corte cost., sent. 21 ottobre – 21 novembre 2019, n. 240, Pres. Lattanzi, red. Sciarra

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [2/2019](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, 4 agosto 2014, n. 15, art. 12, commi 3 e 5]

(Cost., artt. 3; 36 comma 1; 38 comma 2; 53 comma 1)

La Consulta torna ad esprimersi in materia pensionistica tratteggiando nuovamente i confini della discrezionalità legislativa (regionale). La Corte d'Appello di Trieste ha sollecitato la Corte ad esprimersi in merito alla legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 3 e 5, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia-Giulia n. 15 del 2014, ai sensi del quale non si consentiva un trattamento differenziale che avrebbe portato ad un incremento pensionistico basato sulla componente retributiva percepita a titolo di indennità di funzione.

La Corte, dopo aver effettuato un'analitica ricognizione del complesso quadro normativo in cui le disposizioni censurate si collocano, riscontra la non fondatezza delle q.l.c. sollevate dal Giudice *a quo*, le cui censure «muovono dal presupposto che l'eliminazione dei trattamenti aggiuntivi configuri un prelievo coattivo, lesivo del principio di capacità contributiva» di cui all'art. 53 Cost., in quanto non risulterebbe che «analoga imposizione gravi su altri soggetti che si trovano in condizioni equiparabili».

Il giudice *a quo* assume che l'intervento legislativo regionale avrebbe compromesso l'adeguatezza della posizione retributiva e previdenziale senza prevedere «una qualche forma di bilanciamento di interessi», ravvisando la violazione degli artt. 3,36,38 e 53 Cost. La difesa regionale, invece, invoca esigenze di equilibrio della finanza pubblica.

Secondo il Giudice delle leggi «la scelta legislativa di interrompere...l'erogazione di trattamenti differenziali e l'eliminazione, solo per il futuro, di un trattamento previdenziale aggiuntivo, non si atteggiava come prelievo a carico del beneficiario della pensione, ma come misura di razionalizzazione» (cfr. sentt. nn. 250/2017 e 70/2015). Ne consegue che, nel caso di specie, non sono ravvisabili «i tratti distintivi della fattispecie tributaria».

La Corte costituzionale rigetta, altresì, le censure concernenti il ricorrere di una arbitraria disparità di trattamento, poiché attribuisce «all'apprezzamento discrezionale del legislatore, in coerenza con il generale canone di ragionevolezza» il potere di «delimitare la sfera di applicazione delle normative che si succedono nel tempo». Di conseguenza «il trattamento differenziato applicato alle medesime fattispecie in momenti diversi nel tempo» non presenta profili di illegittimità (cfr. anche sent. n. 104/2019).

Analogamente, il giudice delle leggi rigetta le censure mosse in relazione alla violazione del principio di ragionevolezza, della tutela del legittimo affidamento e della compromissione dell'adeguatezza della posizione retributiva previdenziale, ricordando come «per i rapporti previdenziali, riconducibili alla categoria dei rapporti di durata, di regola, non si può disporre di un affidamento legittimo nella loro immutabilità».

Nel caso di specie, inoltre, nel quadro delle valutazioni complessive che la Consulta è chiamata ad effettuare, le scelte regionali «non minano l'adeguatezza e la proporzionalità della tutela previdenziale»: tutela, quest'ultima, da vagliare «secondo un'ottica 'globale e complessiva, che non si esaurisca nella parziale considerazione delle singole componenti', in ragione della 'molteplicità di variabili sottese' al bilanciamento attuato di volta in volta dal legislatore» (cfr. altresì sent. 259/2017) [C. Drigo].

DOCENTI EX SSEF: CORRETTA L'EQUIPARAZIONE A PROFESSORI E RICERCATORI UNIVERSITARI

Corte cost., sent. 8 ottobre - 21 novembre 2019, n. 241, Pres.Lattanzi, red. Zanon

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. 4/2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 21, c. 4, del d.l. n. 90/2014, convertito, con modificazioni, nella l. n. 114/2014]

(artt. 3, 36, 38, 51 e 97 Cost.)

Con sette ordinanze e una sentenza non definitiva, il Consiglio di Stato solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, c. 4, del d.l. n. 90/2014 convertito, con modificazioni, nella l. n. 114/2014, in riferimento agli artt. 3, 36, 38, 51 e 97 Cost. La norma oggetto dispone la soppressione delle scuole di formazione per la pubblica amministrazione, tra le quali la Scuola superiore dell'economia e delle finanze (d'ora in avanti pure SSEF), unificando detto sistema di formazione nell'ambito della Scuola nazionale dell'amministrazione (d'ora in

avanti pure SNA). Inoltre, la norma impugnata innova la disciplina dei docenti ordinari e dei ricercatori di ruolo a esaurimento della SSEF, indicandone il trasferimento presso la SNA; applicando a questi ultimi lo stato giuridico di Professore ovvero di ricercatore universitario e, infine, disponendo una futura rideterminazione del loro trattamento economico con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di omogeneizzarlo a quello applicato ai docenti della SNA.

Su detto punto, sono prospettati sei distinti profili di illegittimità costituzionale. (i) Si dubita della legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4 in riferimento agli artt. 3, 51 Cost. poiché, nell'equiparare i docenti SSEF a professori e ricercatori universitari non si terrebbe in debita considerazione dello *status* giuridico dei primi, docenti provenienti, tra gli altri, dal mondo della dirigenza pubblica, dalla Magistratura ordinaria, dell'Avvocatura dello stato. In tal modo, la norma si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza perché determinerebbe un'unica forma di «*accesso*» [...] *agli uffici pubblici*» e un unitario trattamento giuridico a fronte di situazioni soggettive diverse. Sul punto, il Giudice delle Leggi dichiara non fondata la questione di legittimità così proposta, perché detti docenti ex SSEF ben hanno potuto esercitare il diritto di opzione tra l'attuale carriera e il precedente status giuridico, e, in ogni caso, **non può dirsi corretta la lettura secondo cui ad ogni mutamento normativo dello status giuridico che non tenga in debita considerazione le condizioni precedenti debba conseguire l'illegittimità di detta norma.** (ii) Si dubita poi della legittimità costituzionale della norma oggetto in relazione agli artt. 3, 51 Cost. in ragione della mancata previsione del c.d. diritto di opzione tra il regime a tempo pieno e quello a tempo definito. Pure questa censura viene dichiarata non fondata dal Giudice delle leggi, poiché, a tacer d'altro, la comparazione con il sistema universitario ha il solo fine di uniformare il regime giuridico e non già di creare un canale peculiare di accesso alla docenza universitaria. In aggiunta, nell'ambito del lavoro alle dipendenze pubbliche, ambito nel quale va ricondotta la condizione dei docenti SNA, compresi i docenti ex SSEF, vige il **principio generale di esclusività del rapporto di impiego, quale desumibile dalla disciplina dettata dall'art. 53 del d.lgs. 165/2001. Tale regola si pone in maniera servente rispetto al principio generale di esclusività del rapporto di impiego, quale strumento atto a garantire l'imparzialità della P.A., "sottraendo il dipendente pubblico ai condizionamenti che potrebbero derivare dall'esercizio di altre attività (così, da ultimo, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 6 febbraio 2019, n. 3467)".** (iii) Parimenti illegittima sarebbe la norma oggetto in relazione agli artt. 3, 36 Cost. per l'ingiustificato livellamento verso il basso del trattamento economico di dette figure. **Per la Corte costituzionale, il legittimo affidamento è soggetto anch'esso alla tecnica del bilanciamento, come lo sono tutti i principi e i diritti costituzionali (sent. n. 108/2019), "con la conseguenza che non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni che modifichino in senso sfavorevole per i destinatari la disciplina di rapporti di durata, a condizione che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando del tutto [...] l'affidamento nella sicurezza giuridica"** (sentt. nn. 149 e 16/2017, n. 203/2016). Ne deriva che correttamente il legislatore ha operato un bilanciamento non irragionevole tra il previgente trattamento economico dei docenti ex SSEF e, dall'altra parte, la necessità di non determinare intollerabili disparità retributive tra tutti i docenti della rinnovata SNA. Infine, non può valere, nel caso qui in esame, il principio di irriducibilità della retribuzione, principio che non ha più copertura costituzionale e può essere oggetto di modificazione da parte di norme di egual rango. (iv) Infine, la norma violerebbe gli artt. 3, 36, 38, 51 e 97 Cost. per non essere stata prevista una disciplina transitoria, «*che consenta una possibilità di scelta [...] tra rientro nei ruoli di originaria provenienza ovvero permanenza nel (modificato) status di docente presso la SNA*». Il Giudice delle leggi, dopo una breve ricostruzione storico-normativa, chiarisce che **detta norma non impone una illogica trasformazione dei docenti in questione in professori**

universitari, giacché non potrebbe crearsi un peculiare canale di accesso alla docenza universitaria governato, quest'ultimo, dal concorso ex art. 97 Cost. e dal generale principio dell'autonomia universitaria ex art. 33 Cost. La questione non è fondata per la Corte, non soltanto perché quest'ultima rientra nella piena discrezionalità del Legislatore, ma pure perché non è da ritenersi necessaria in relazione a soggetti che, ormai da tempo, hanno assunto la sola stabile condizione di docenti inquadrati nel ruolo ad esaurimento della SSEF. Sono infine, dichiarate inammissibili le q.l.c. dell'art. 21, c. 4, del d.l. 90/2014 sollevate, in riferimento agli artt. 3, 36, 38 e 97 Cost. [Y. Guerra]

CASO CAPPATO: LA CORTE INDICA LE CONDIZIONI DI NON PUNIBILITÀ DELL'ASSISTENZA AL SUICIDIO

Corte cost., sent. 24 settembre – 22 novembre 2019, n. 242, Pres. Lattanzi, red. Modugno

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [2/2018](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 580 c.p.]

(Artt. 2, 3, 13, 25, secondo comma, 27; art. 117, Cost. in relazione agli art. 2 e 8 CEDU)

Dopo l'ordinanza n. 207 del 2018, la Corte costituzionale riprende la questione riguardante la legittimità del divieto di assistenza al suicidio sorta nell'ambito del processo penale a carico di Marco Cappato, per la morte di Fabiano Antoniani. Nonostante il periodo di tempo di undici mesi che la Corte aveva indicato per l'opportuno intervento del Parlamento, questo, tuttavia, non si è verificato e il giudice delle leggi non può sottrarsi dal porre rimedio al «vulnus costituzionale» già individuato nell'ordinanza del 2018.

Nel riconfermare il ristretto ambito delle condizioni soggettive in cui si innesta la declaratoria di illegittimità, la Corte si spinge a individuare negli articoli 1 e 2 della legge n. 219 del 2017 la disciplina della «procedura medicalizzata» estensibile ai soggetti che chiedono l'assistenza al suicidio. Ciò è possibile perché, ad avviso della Corte, queste persone potrebbero già «lasciarsi morire mediante la rinuncia a trattamenti sanitari necessari alla loro sopravvivenza». Secondo quanto previsto dall'art. 1, co. 5, della legge citata, inoltre, è possibile verificare l'autenticità della richiesta e la capacità di autodeterminazione del paziente; la manifestazione di volontà viene inoltre acquisita secondo le modalità previste per il consenso informato e inserita nella cartella clinica. A riguardo, inoltre, la Corte sottolinea la necessità di assicurare al paziente il percorso di cure palliative, in base all'art. 2 della legge n. 219 del 2017 e alla legge n. 38 del 2010.

La verifica delle condizioni che legittimano l'assistenza al suicidio e le relative modalità di esecuzione devono essere affidate alle strutture pubbliche del servizio sanitario nazionale, al fine di evitare abusi a danno delle persone vulnerabili e di garantire la dignità del paziente. La Corte ravvisa anche la necessità di intervento di un organo collegiale terzo, individuato – nelle more dell'intervento legislativo – nei comitati etici territorialmente competenti. Questi ultimi sono infatti istituiti quali «organismi di consultazione e di riferimento per i problemi di natura etica che possano presentarsi nella pratica sanitaria» (art. 12, comma 10, lettera c, del d.l. n. 158 del 2012; art. 1 del decreto del Ministro della salute 8 febbraio 2013, recante «Criteri per la composizione e il funzionamento dei comitati etici»).

La Corte tiene infine a precisare che la propria pronuncia non crea nessun obbligo di intervento in capo ai medici, ma si limita a escludere la punibilità dell'aiuto al suicidio nei casi considerati.

Quanto poi, all'applicazione temporale della pronuncia, si rende necessaria una distinzione. Per i fatti successivi al deposito della sentenza, ai fini della non punibilità dell'aiuto al suicidio, varranno i requisiti procedurali indicati nella pronuncia stessa. Diversamente, per i fatti anteriori la non punibilità del reato sarà subordinata «al fatto che l'agevolazione sia stata prestata con modalità anche diverse da quelle indicate, ma idonee comunque sia a offrire garanzie sostanzialmente equivalenti».

Ribadendo, infine, «con vigore l'auspicio che la materia formi oggetto di sollecita e compiuta disciplina da parte del legislatore», la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 580 c.p., per violazione degli artt. 2, 3 e 32 Cost., «nella parte in cui non esclude la punibilità di chi, con le modalità previste dagli artt. 1 e 2 della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento) – ovvero, quanto ai fatti anteriori alla pubblicazione della presente sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, con modalità equivalenti nei sensi di cui in motivazione –, agevola l'esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che ella reputa intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, sempre che tali condizioni e le modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica del servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente». [L. Busatta]

LA FALCIDIA DELL'IVA È CONSENTITA ANCHE NELL'ACCORDO DI COMPOSIZIONE DELLA CRISI DA SOVRAINDEBITAMENTO

Corte cost., sent. 22 ottobre – 29 novembre 2019, n. 245, Pres. Lattanzi, red. Barbera

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [1/2019](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. n. 3/2012, art. 7, comma 1, terzo periodo]

(art. 3 Cost.)

La Corte costituzionale ha giudicato **discriminatoria**, nei confronti dei debitori non fallibili soggetti a procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento, la previsione del divieto di falcidia del credito IVA, cui invece è consentito ricorrere da parte degli imprenditori fallibili soggetti a procedura di concordato preventivo qualora la parziale decurtazione dei crediti rivesta una maggior convenienza rispetto all'alternativa liquidatoria (cfr. artt. 160 e 182-ter L. fallimentare). La disposizione censurata consente, infatti, la sola dilazione del pagamento dell'IVA, ma non la sua parziale decurtazione.

La Corte ha evidenziato come il Legislatore abbia inteso tratteggiare **normative complessivamente omogenee** per il debitore fallibile e per il debitore non fallibile, a fronte di analoghe situazioni di «perdurante squilibrio tra le obbligazioni assunte e il patrimonio prontamente liquidabile per farvi fronte, che determina la rilevante difficoltà di adempiere le proprie obbligazioni [...]» (definite, dalle relative normative, come situazioni di “crisi e insolvenza” e di “sovraindebitamento”). Questa affinità normativa si giustificerebbe in forza della medesima ratio, ovvero quella di garantire ai creditori una soddisfazione, seppur parziale, dei loro crediti in caso di incapacità del patrimonio del debitore, nonché al debitore

«l'accesso a misure di carattere esdebitatorio alternative alla liquidazione [...], tali da consentirgli di potersi ricollocare utilmente all'interno del sistema economico e sociale, senza il peso delle pregresse esposizioni». In ragione di ciò, la Corte ha ritenuto ingiustificata e irragionevole la disparità di trattamento scaturita dalla mancata previsione della falcidiabilità dell'IVA in sede di composizione della crisi da sovraindebitamento, diversamente da quanto ammesso in sede di concordato preventivo.

La Corte ha rimarcato, peraltro, come entrambe le normative contenessero, originariamente, un divieto di falcidia dell'IVA (nonché dei tributi che costituiscono risorse proprie dell'Unione europea e delle ritenute fiscali), e la disparità sia dunque scaturita dalla sentenza Degano Trasporti sas (7/4/2016) con cui la Corte di Giustizia ha aperto alla falcidiabilità dei crediti IVA in sede di concordato preventivo (cfr. anche la successiva sent. Agenzia delle entrate contro Marco Identi, 17/3/2017), cui si è poi conformato il Legislatore domestico (L. n. 232/2016 di adeguamento della relativa disciplina del concordato preventivo). Infine, vi è da considerare che il novello Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza (d.lgs. n. 14/2019), nel ridisegnare la normativa della crisi da sovraindebitamento, ha previsto la falcidiabilità dei crediti tributari nelle procedure di concordato minore (l'attuale accordo di composizione) e di ristrutturazione dei debiti del consumatore (l'attuale piano del consumatore) che vengano instaurate dopo il 15 agosto 2020.

In forza di ciò, la Corte costituzionale ha ritenuto di dover ristabilire l'originaria omogeneità sostanziale tra le due normative. [S. Fabianelli]

È NECESSARIA L'INTESA TRA STATO E REGIONI PER LA RICOSTRUZIONE DEI TERRITORI TERREMOTATI (MA SONO FATTI SALVI I PROVVEDIMENTI EMERGENZIALI GIÀ APPROVATI)

Corte cost., sent. 2 dicembre 2019, n. 246, Pres. Lattanzi, red. Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 37, c. 1, lett. a), n. 1-*bis*, e lett. b-*ter*, d.l. n. 109/2018, convertito, con modificazioni, in l. n. 130/2018]

(artt. 117, 3 co., 118, 1 co., Cost.; principio di leale collaborazione)

La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale "nei termini di cui in motivazione" dell'art. 37, co. 1, lett. a), n. 1-*bis*, e lett. b-*ter*, del d.l. n. 109/2018, come convertito in legge, in materia di ricostruzione in seguito ad eventi sismici, nella parte in cui ha previsto che **le ordinanze del commissario straordinario** siano adottate "**sentiti i Presidenti delle Regioni interessate anziché previa intesa con gli stessi**", e che le **priorità degli interventi** siano stabilite dal commissario straordinario "**sentiti i vice commissari, anziché previa intesa**".

Le norme impugnate riguardano il potere di ordinanza (introdotti dal d.l. n. 189/2016) del commissario straordinario di Governo per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016 e l'individuazione, da parte di detto commissario, delle priorità nella ricostruzione pubblica (art. 14, d.l. n. 189). Per l'esercizio di tale potere, il d.l. n. 189/2016, prescriveva originariamente che le ordinanze del commissario straordinario fossero emanate «previa intesa» con i presidenti delle Regioni interessate; parimenti, per ciò che atteneva alla definizione delle priorità nella ricostruzione.

La disposizione censurata ha sostituito all'intesa un mero parere, abbassando il livello di coinvolgimento delle Regioni interessate.

Per la Corte, **si verte in materia di «protezione civile»** che comprende anche la tutela dell'integrità degli insediamenti e dell'ambiente dai danni derivanti da calamità naturali (come ribadito dall'art. 1, co. 1, d. lgs. n. 1/2018, recante "Codice della protezione civile"). Riprendendo le sentenze n. 68 del 2018 e n. 60 del 2017, si ribadisce che la protezione civile, **ingloba "anche aspetti attinenti alla ricostruzione**, di particolare rilievo ove la calamità consista in un evento sismico", appartiene inoltre alla **competenza concorrente** di cui all'art. 117, 3 co., Cost., e **incrocia la materia «governo del territorio»**, di competenza concorrente.

La Corte sottolinea che in caso di calamità riconosciuta con la dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale, è possibile la **chiamata in sussidiarietà** di funzioni amministrative mediante la loro allocazione a livello statale (come statuito sin dalla sentenza n. 303/2003) "allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale" (sentenza n. 284 del 2016).

Evidenzia, infine, che la «protezione civile», proprio perché tocca competenze diverse, anche regionali, ha assunto un ruolo di competenza statale **"trasversale"**, seppur concorrente, **idonea a condizionare l'esercizio di competenze regionali** in altri settori, come quello relativo al «governo del territorio» (e, più specificamente, gli interventi edilizi in zone sismiche).

Per questa pluralità di ragioni, la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato, deve prevedere **un idoneo coinvolgimento delle Regioni** (sentenza n. 8 del 2016).

In attuazione di tale principio il coinvolgimento delle Regioni è previsto in dal Codice della protezione civile del 2018, che, in continuità con la l. n. 225/1992, contiene ripetuti momenti di collegamento con le Regioni. Il tipico coinvolgimento delle Regioni, in attuazione del principio di leale collaborazione, "che governa sia la chiamata in sussidiarietà a livello statale, sia l'intreccio delle materie, nella fattispecie, di competenza concorrente", si svolge mediante la **codeterminazione di numerosi atti**, specificandosi pertanto nella prescrizione della **previa intesa**".

Nonostante come rilevato dalla Corte, il meccanismo di collegamento "rappresentato dalla codeterminazione del contenuto dell'atto oggetto dell'intesa abbia operato senza particolari criticità", in sede di conversione del d.l. del 2018, l'intesa è stata degradata a parere.

L'ingiustificato abbassamento del livello di **coinvolgimento** delle Regioni interessate, **"ridonda in lesione del principio di leale collaborazione** e dei parametri indicati dalle Regioni ricorrenti (**artt. 117, 3 co., e 118, 1 co., Cost.**)", atteso che nelle materie di potestà concorrente l'intesa costituisce lo strumento adeguato di coinvolgimento delle Regioni (sentenza n. 72/2019). Da qui la dichiarazione di illegittimità costituzionale.

La dichiarazione di illegittimità richiede, secondo la Corte, **il ripristino della prescrizione dell'intesa** sia per le ordinanze del commissario straordinario, sia per la determinazione delle priorità della ricostruzione pubblica, in luogo del mero parere.

Il giudice costituzionale ritiene **necessaria però la modulazione temporale degli effetti della pronuncia** (in continuità con la sentenza n. 10/2015), poiché nella specie ricorre un'analoga **esigenza di salvezza dell'azione amministrativa già posta in essere** in una situazione emergenziale, quale quella conseguente agli eventi sismici del 2016 e del 2017 nell'Italia centrale. L'esigenza di continuità dell'azione del commissario straordinario "è rilevante sul piano costituzionale (art. 97 Cost.) e comporta la salvezza degli atti di quest'ultimo", per i quali sia intervenuto il parere favorevole dei (e non già l'intesa con i) Presidenti delle Regioni interessate. L'efficacia retroattiva della pronuncia in esame rischierebbe, infatti, di incidere negativamente sull'azione amministrativa già posta in essere dal commissario, rappresentando un fattore di ritardo nella ricostruzione e rimozione dei danni degli eventi sismici [F. Covino].

COMMISSARIO AD ACTA - PRESIDENTE DELLA REGIONE: ILLEGITTIMA L'INCOMPATIBILITÀ TRA LE CARICHE PER VIZIO DEL PROCEDIMENTO DI CONVERSIONE

Corte cost., sent. 22 ottobre – 4 dicembre 2019, n. 247, Pres. Lattanzi, red. Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 25-septies, d.-l. n. 119/2018, conv. con modif. nella l. n. 136/2018]

(artt. 3, 77, 81, 97, 117, comma 3, 118, 120 Cost., principio di leale collaborazione)

La disposizione impugnata dalla Regione Molise reintroduceva **l'incompatibilità tra la carica di commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario regionale e ogni incarico istituzionale presso la Regione commissariata**, con la conseguente decadenza dall'incarico commissariale dei Presidenti di Regione a partire dalla nomina dei nuovi Commissari.

Disattesa, con un'articolata disamina del complesso quadro normativo di riferimento, l'eccezione sollevata dall'Avvocatura circa il difetto di interesse della Regione, la Corte affronta il **profilo di illegittimità logicamente prioritario**: la prospettata **violazione dell'art. 77 Cost. per estraneità della norma impugnata, inserita in sede di conversione, rispetto al contenuto e alla ratio del decreto contenente disposizioni di carattere fiscale e misure finanziarie indifferibili**.

Il primo scoglio da superare è la dimostrazione della **ridondanza** del vizio procedimentale sulle competenze regionali: la Regione ne sostiene l'esistenza in relazione alle proprie attribuzioni in materia di «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica», l'Avvocatura ne obietta l'assenza poiché la norma contestata disciplina il commissariamento e non i piani di rientro, rappresentando così esercizio del potere sostitutivo dello Stato, estraneo alla competenza regionale. **La Corte** riconosce che il commissariamento coinvolge una fase di intervento sostitutivo ontologicamente riservato allo Stato, il quale trova fondamento nell'art. 120 Cost.; tuttavia, essa **sottolinea come, «per il concreto atteggiarsi delle specifiche opzioni esercitate in ambiti pur riservati, lo Stato possa “incidere” su competenze regionali concorrenti – come la tutela della salute ed il coordinamento della finanza pubblica – secondo prospettive che la Regione può rivendicare come menomative**, e di là dai limiti tracciati dalle necessità insite nell'intervento in sussidiarietà». Questa affermazione è riconnessa al **rischio di una «totale sottrazione al controllo costituzionale da parte delle Regioni, circa i possibili ambiti di interferenza con le relative attribuzioni, in tutte le ipotesi in cui lo Stato faccia uso degli eccezionali poteri al medesimo conferiti per surrogare carenze degli enti locali, in particolare sul versante della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali»**. Pur inquadrata nell'ambito del potere sostitutivo dello Stato, dunque, la **previsione dell'incompatibilità «determina una automatica menomazione sul piano delle competenze, anche rispetto alla previgente disciplina**, dal momento che il quadro normativo preesistente consentiva l'esercizio di quella funzione da parte del Presidente della Regione commissariata»: **la novella è in grado di determinare in via di fatto, e in special modo per i commissariamenti attualmente ricoperti da Presidenti della Regione, «una significativa interferenza nella sfera regionale, anche sul versante del relativo assetto ordinamentale**, riferito, per di più, alla gestione di ambiti di competenza (sanità e coordinamento della finanza pubblica) concorrenti, anche se incisi dall'intervento sostitutivo dello Stato».

Quanto al **merito**, sulla base della consolidata giurisprudenza sui limiti implicitamente posti dall'art. 77 Cost. al potere di conversione (a partire dalla sent. n. 22/2012), **l'indagine della Corte si svolge su una serie di elementi normativi** (il **preambolo** del decreto-legge, i **titoli** nei quali il decreto si articola, il **parere del Comitato per la legislazione** della Camera dei deputati): l'area del provvedimento risulta delimitata dagli obiettivi di introdurre meccanismi di carattere fiscale, di rifinanziare alcuni stanziamenti di bilancio e di intervenire in materia di integrazione salariale straordinaria. **L'art. 25-septies si pone fuori da tale perimetro**: alla luce non solo del **dato letterale** ma anche delle perplessità sollevate dal **Comitato per la legislazione** e della circostanza che con l'emendamento si sia dovuto **modificare anche la rubrica del titolo in cui la disposizione veniva collocata**. Il fatto che la norma andasse a modificare leggi finanziarie e che il commissariamento possa afferire alla materia della finanza pubblica non permette di ricondurre la norma alla stessa materia del decreto-legge: a meno di voler ritenere che una **materia «concettualmente «anodina»» come quella finanziaria** possa essere riguardata da qualsiasi intervento normativo con effetti finanziari indiretti, cosicché **«le possibilità di «innesto» in sede di conversione dei decreti-legge di norme «intruse» rispetto al contenuto ed alla ratio complessiva del provvedimento di urgenza risulterebbero, nei fatti, private di criteri e quindi anche di scrutinabilità costituzionale»**. La questione è dunque ammissibile e fondata. [C. Domenicali]

LEGGE REGIONALE, PRESUNZIONE DI NON COLPEVOLEZZA E LOGICA CAUTELARE

Corte cost., sent. 9 ottobre - 4 dicembre 2019, n. 248, Pres. Lattanzi, Red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 6, comma 4, lett. e), L. reg. Umbria n. 11/2018]

(Artt. 27 e 117, secondo comma, lett. l), Cost.)

La sentenza respinge due censure appuntate dal Governo sull'art. 6, comma 4, lett. e), della legge regionale Umbria 4 dicembre 2018, n. 11 (Norme in materia di sostegno alle imprese che operano nell'ambito dell'informazione locale), che esclude dai finanziamenti previsti dalla legge le imprese i cui titolari o editori abbiano riportato condanna, anche in via non definitiva, per i reati contro la pubblica amministrazione o per reati contro il patrimonio commessi mediante frode.

Secondo il Governo, la norma avrebbe da un lato invaso la competenza esclusiva dello Stato in materia di **ordinamento penale**, regolando un effetto ulteriore (per quanto di natura extrapenale) della condanna; dall'altro avrebbe violato la **presunzione di non colpevolezza** sancita dall'art. 27, secondo comma, Cost., correlando l'esclusione dai finanziamenti per l'editoria ad una affermazione di responsabilità non necessariamente coperta dal giudicato.

La Corte esclude lo sconfinamento della disposizione nella materia "ordinamento penale", rilevando che la norma impugnata non ha carattere sanzionatorio, perché non determina la perdita di uno *status* o di una capacità ovvero la privazione o limitazione di un diritto del quale l'interessato già sia titolare: l'interessato, infatti, non potrebbe vantare il diritto al finanziamento in assenza della legge impugnata. La previsione, secondo la sentenza, introduce invece un mero requisito di "onorabilità" per l'ottenimento di un beneficio

economico erogato dalla Regione in materie di competenza legislativa concorrente (ordinamento della comunicazione e sostegno all'innovazione per i settori produttivi).

La sentenza sottolinea che **la riserva esclusiva allo Stato in materia di ordinamento penale non impedisce alle Regioni di introdurre, negli ambiti riservati alla propria competenza concorrente o residuale, requisiti soggettivi connessi all'assenza di precedenti penali per chi voglia fruire di benefici previsti dalla legislazione regionale.**

Quanto all'asserita violazione della **presunzione di non colpevolezza**, la sentenza esclude il contrasto con l'art 27, secondo comma, Cost., sul rilievo che la norma impugnata non introduce una sanzione anticipata in assenza di accertamento definitivo di responsabilità, bensì risponde ad una **logica cautelare**, identificata nella prevenzione del pericolo di abuso di denaro pubblico da parte di soggetti già condannati, ancorché in via non definitiva, per reati contro la pubblica amministrazione o il patrimonio.

Tale logica è compatibile con la presunzione di non colpevolezza, come è dimostrato dalla pacifica ammissibilità delle misure cautelari previste nell'ambito dei procedimenti penali e dalla legittimità delle previsioni relative a provvedimenti con finalità cautelari adottabili in relazioni ad altre ipotesi riconosciuta dalla Corte in precedenti occasioni.

Peraltro, riprendendo altri precedenti (e in particolare le sentenze n. 206 del 1999 e 239 del 1996), la Corte precisa che misure ispirate a finalità cautelari potrebbero indirettamente collidere con la presunzione di non colpevolezza quando la misura, per i suoi caratteri di irragionevolezza assoluta o di sproporzione o di eccesso rispetto alla funzione cautelare, dovesse atteggiarsi non come una cautela ma come una sorta di sanzione anticipata. In tale evenienza, tuttavia, sarebbero violati *in primis* i singoli diritti costituzionali incisi dalla misura e i principi di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3 Cost.

Nel caso, tuttavia, tale ipotesi non ricorre, perché la norma impugnata non determina una restrizione di diritti dei quali gli interessati già godano, né comporta alcuna interdizione o sospensione dell'attività dell'impresa di cui essi sono titolari, ma semplicemente esclude tali soggetti dai finanziamenti annualmente previsti dalla legge regionale. [F. Corvaja]

L'ANNOTAZIONE NEL TESSERINO VENATORIO DEVE AVVENIRE SUBITO DOPO L'ABBATTIMENTO DELLA FAUNA SELVATICA

Corte cost., 22 ottobre 2019 – 4 dicembre 2019, n. 249, Pres. Lattanzi, Red. Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 2, c. 1°, L. reg. Marche n. 44/2018]

(Art. 117, primo e secondo comma, lett. s), Cost.)

La Corte Costituzionale pronuncia una sentenza **interpretativa di rigetto** in riferimento alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Marche n. 44 del 2018, riguardante le **modalità di annotazione della fauna abbattuta sul tesserino venatorio**, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri. Per il ricorrente, la normativa regionale per cui «[i]l cacciatore deve annotare in modo indelebile, negli appositi spazi del tesserino personale, il numero di capi di selvaggina stanziale e migratoria **dopo gli abbattimenti accertati**» invaderebbe la competenza esclusiva statale nella materia **«tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»**, poiché la normativa statale sul punto (art. 12, comma 12-bis, della legge 11 febbraio 1992, n. 157), prevedendo che «[l]a fauna selvatica stanziale e migratoria abbattuta deve essere annotata sul tesserino venatorio di cui al comma 12 **subito dopo l'abbattimento**», integrerebbe uno **standard minimo di salvaguardia della fauna**

selvatica, il cui rispetto deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale. Per il ricorrente, quindi, la normativa regionale sottoporrebbe l'obbligo di annotazione sul tesserino venatorio **all'ulteriore fase dell'accertamento dell'abbattimento**, fase che, secondo le censure mosse, comporterebbe la mancata annotazione della fauna ferita o di quella per cui non è possibile il recupero. Tuttavia, per la Corte, l'assenza nella norma impugnata della parola «**subito**» non vale di per sé a **ridurre il livello minimo di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema stabilito dalla disposizione statale** che, con tale avverbio, sottolinea la immediatezza dell'obbligo di annotazione del capo abbattuto. La norma impugnata, infatti, collega l'obbligo predetto all'evento dell'abbattimento e non, invece, a eventi successivi e da questo distinti (come il «recupero»), dei quali non vi è menzione nella disposizione stessa. Può ben dirsi, dunque, che **già dopo l'abbattimento l'obbligo dell'annotazione sul tesserino divenga immediatamente esigibile per il cacciatore**. Pertanto, la norma regionale, interpretata nel senso che il cacciatore debba annotare il capo di fauna selvatica immediatamente dopo l'abbattimento, non riduce lo standard di tutela della fauna selvatica introdotto dalla legge statale. Né, sotto altro profilo, può valere a procrastinare l'obbligo di immediata annotazione – e, quindi, a ridurre lo standard di tutela stabilito dalla norma statale – la specificazione, da parte della disposizione regionale, dell'abbattimento come «**accertato**». Difatti, seppure la mancanza di evidenza dell'abbattimento possa comportare un accertamento dell'effettiva uccisione del capo di fauna, ciò dovrà comunque avvenire, ad opera del cacciatore, **immediatamente dopo lo sparo**, senza indugio, non costituendo, pertanto, un'ulteriore fase dell'attività venatoria. [A. Contieri]

REATI OSTATIVI ALLA CONCESSIONE DEI PERMESSI PREMIO: LA CORTE RIMUOVE LA PRESUNZIONE ASSOLUTA DELLA NECESSARIA CONDOTTA COLLABORATIVA

Corte cost., sent. 23 ottobre 2019 – 4 dicembre 2019, n. 253, Pres. Lattanzi, red. Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 4-bis, comma 1, l. 26 luglio 1975, n. 354]

(art. 3 Cost.; art. 27, comma 3, Cost.)

La sentenza dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, della l. 26 luglio 1975, n. 354 (norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà personale) nella parte in cui non prevede che ai detenuti per i delitti ivi contemplati possano essere concessi permessi premio «anche in assenza di collaborazione con la giustizia a norma dell'art. 58-ter del medesimo ordin. penit., allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere, sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti».

La Corte, riuniti i giudizi promossi dalla Corte di cassazione e dal Tribunale di sorveglianza di Perugia, ritiene, così, fondata la prospettata incompatibilità con gli **artt. 3 e 27, comma 3, Cost.** della disposizione che preclude l'accesso al beneficio del permesso premio ai condannati per il delitto di associazione mafiosa o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni mafiose o al fine di agevolare l'attività di tali associazioni (cd. reati "di contesto mafioso"), dichiarando, **in via consequenziale** e nei limiti fissati dalla pronuncia, l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-bis ordin. penit. con riferimento all'**intero novero dei delitti contemplati** (ulteriori, quindi, ai reati di cui all'art. 416 bis c.p. e di "contesto mafioso"). L'articolato itinerario argomentativo della sentenza si snoda a partire da una chiara delimitazione del **thema decidendum**. Su questo piano, la Corte sottolinea come le

questioni di legittimità costituzionale sollevate non concernano la disciplina relativa al cd. ergastolo ostativo, oggetto della recente sentenza della Corte EDU 13 giugno 2019, Viola c. Italia (sebbene in entrambi i giudizi *a quibus* la richiesta di accesso al beneficio provenisse da soggetti condannati all'ergastolo): infatti, la disposizione censurata (art. 4 bis, comma 1 ordin. penit.) reca una disciplina da applicare ai **condannati**, nella specie per i reati di partecipazione ad associazione mafiosa e di "contesto mafioso", indipendentemente dalla natura temporanea o perpetua della pena. Il giudizio della Corte, inoltre, risulta limitato al beneficio del **permesso premio**, dal momento che la disposizione (che, tra l'altro, indica partitamente i diversi benefici) risulta censurata solo nella parte in cui esclude che i condannati per i delitti su detti possano avere accesso allo specifico beneficio di cui all'art. 30-ter ordin. penit. ove non collaborino con la giustizia.

Il fulcro della questione posta al vaglio della Corte concerne, in definitiva, proprio la *ratio* e la natura della predetta preclusione: infatti, il fondamento della disciplina censurata va rinvenuto in una **presunzione legislativa assoluta** di mancata rescissione dei legami con la criminalità organizzata a carico del condannato che, con riferimento ai reati mafiosi, non collabori con la giustizia. In altri termini, l'assenza di una condotta collaborativa fonda la presunzione che i collegamenti con l'organizzazione criminale siano mantenuti ed attuali, ricavandosene la permanente pericolosità del condannato, con conseguente inaccessibilità ai benefici penitenziari normalmente disponibili agli altri detenuti, e nella specie al permesso premio; si tratta di una presunzione assoluta nel senso che non può essere superata da altro se non dalla collaborazione stessa, destinata ad introdurre a carico dei condannati per i delitti "mafiosi" un trattamento distinto rispetto a quello riconosciuto per gli altri detenuti. Proprio il **carattere assoluto** della presunzione è ritenuto incompatibile con i parametri costituzionali evocati e conduce all'accoglimento delle questioni proposte, anche alla luce dell'itinerario già tracciato nella giurisprudenza della Corte (sentenza n. 306 del 1993 che, pur dichiarando non fondate le questioni di costituzionalità sull'art. 4-bis, comma 1 ordin. penit. aveva sottolineato la «rilevante compromissione della finalità rieducativa della pena» che deriva dalla preclusione all'accesso ai benefici penitenziari nei confronti dei condannati per determinati gravi reati).

Nella specie, la Corte esamina il contrasto tra la disposizione censurata e i parametri costituzionali sotto tre profili, distinti sebbene complementari.

Sotto un primo profilo, la Corte stigmatizza, alla luce degli artt. 3 e 27 Cost., le conseguenze afflittive a carico del detenuto non collaborante di un congegno normativo che riflette e persegue obiettivi di politica investigativa e criminale: «l'assenza di collaborazione con la giustizia dopo la condanna non può tradursi in un aggravamento delle modalità di esecuzione della pena, in conseguenza del fatto che il detenuto esercita la facoltà di non prestare partecipazione attiva a una finalità di politica criminale e investigativa dello Stato». Su questo versante, la Corte coglie efficacemente la «deformante trasfigurazione» della **libertà di non collaborare** operata dalla disposizione censurata: tale libertà, tutelata nel corso del processo nelle forme di un diritto dell'imputato, si deforma in fase d'esecuzione, assumendo la sagoma di un gravoso onere (per accedere ai benefici penitenziari) che non solo richiede dichiarazioni a carico di terzi, ma espone altresì il condannato al rischio di autoincriminazione, anche per fatti non ancora giudicati.

Sotto un secondo profilo, la presunzione assoluta censurata osta ad una verifica, da parte del magistrato di sorveglianza, condotta secondo **criteri individualizzanti** «relegando nell'ombra il profilo rieducativo (sentenza n. 257 del 2006), in contrasto con i principi di proporzionalità e individualizzazione della pena (sentenza n. 255 del 2006)». Ne deriva la violazione dell'art. 27, comma 3, Cost.

Sotto un terzo profilo, la Corte individua l'**irragionevolezza della stessa formulazione** della presunzione assoluta (con conseguente lesione dell'art. 3 Cost., oltre che dell'art. 27 comma 3 Cost.) che deriva dalla mancanza di un esame in concreto dell'evoluzione della personalità

del detenuto e del contesto esterno al carcere. In questo senso, è ritenuta irragionevole «la presunzione assoluta di pericolosità sociale del condannato che, a prescindere da qualsiasi valutazione in concreto, presupponga l'immutabilità, sia della personalità del condannato, sia del contesto sociale di riferimento».

Da ultimo, caducata la presunzione assoluta, la Corte si misura con l'**oggetto e la portata del vaglio** in concreto demandato al magistrato di sorveglianza, chiamato a stabilire se vi siano accadimenti idonei a superare la presunzione (relativa) dell'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata: tale sindacato, da un lato, dovrà vertere su congrui e specifici elementi tali da escludere l'attualità dei predetti collegamenti, ulteriori rispetto alla regolare condotta carceraria, alla mera partecipazione al percorso rieducativo o ad una dichiarata dissociazione, dall'altro, dovrà rispondere a «criteri di particolare rigore, proporzionati alla forza del vincolo imposto dal sodalizio criminale del quale si esige l'abbandono definitivo». Secondo la Corte, l'acquisizione dei predetti elementi, da ritenersi costituzionalmente necessaria alla luce della caducazione della presunzione assoluta, appartiene alla stessa logica cui è improntato l'art. 4-bis ord. pen. (con specifico riferimento al comma 2) e consente alla magistratura di sorveglianza, su un versante, di svolgere **d'ufficio** una seria verifica non solo sulla condotta carceraria del condannato ma anche sul contesto sociale esterno in cui il detenuto sarebbe autorizzato a rientrare, sull'altro, di ricevere le comunicazioni del Procuratore nazionale o distrettuale antimafia, idonee a precludere la concessione del beneficio (art. 4-bis ordin. penit. comma 3). Il regime probatorio deve, inoltre, essere esteso anche all'acquisizione di elementi che escludano il pericolo di un ripristino dei collegamenti con la criminalità organizzata, tenuto conto delle concrete circostanze personali e ambientali. Si tratta di elementi in relazione ai quali – secondo la Corte – ricade sul condannato un onere di allegazione, che si rafforza nei termini di un vero e proprio onere della prova ogni qual volta pervengano all'attenzione del magistrato di sorveglianza informazioni dal comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica che diano conto della permanenza dei collegamenti con la criminalità organizzata o del pericolo di un loro ripristino. [S. Tesoriero]

LIBERTÀ DI RELIGIONE E GOVERNO DEL TERRITORIO

Corte cost., sent. 5 dicembre 2019, n. 254, Pres. Lattanzi, red. De Pretis

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti [n. 1/2019](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 72, c. 1°, 2° e 5°, secondo periodo, l. Regione Lombardia, n. 12/2005, come modificati dall'art. 1, c. 1°, lett. c), l. Regione Lombardia n. 2/2015]

(artt. 2, 3, 5, 19 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lett. m), e sesto comma, e 118, primo comma, Cost.)

La Corte ha dichiarato l'incostituzionalità di due disposizioni in materia di localizzazione dei **luoghi di culto** introdotte nella **disciplina urbanistica** lombarda (l. 12/2005) dalla legge regionale della Lombardia n. 2/2015.

La prima (art. 72, comma 2) poneva come condizione per l'apertura di *qualsiasi* nuovo luogo di culto l'esistenza del piano per le attrezzature religiose (PAR). La norma infatti riguardava indistintamente *tutte* le nuove attrezzature religiose *a prescindere dal loro impatto urbanistico*. Al **regime differenziato irragionevolmente** riservato alle sole attrezzature religiose (con l'effetto che «anche attrezzature del tutto prive di rilevanza urbanistica, solo

per il fatto di avere destinazione religiosa [...], devono essere preventivamente localizzate nel PAR») non corrispondeva invece una simile disciplina per tutte le altre opere di urbanizzazione secondaria (indipendentemente dal loro possibile impatto urbanistico).

In base alla seconda disposizione dichiarata incostituzionale (art. 72, comma 5, secondo periodo), il PAR poteva essere adottato solo unitamente al piano di governo del territorio (PGT). Secondo la Corte, questa necessaria contestualità e il carattere del tutto **discrezionale** del potere del Comune di procedere alla formazione del PGT rendevano però assolutamente **incerta** e **aleatoria** la possibilità di realizzare nuovi luoghi di culto.

La **libertà religiosa** garantita dall'art. 19 Cost., secondo la costante giurisprudenza della Corte (da ultimo sent. n. 67/2017), comprende infatti, come imprescindibile corollario, il diritto di disporre di spazi adeguati per poterla concretamente esercitare. Pertanto, quando disciplina l'uso del territorio, il legislatore deve tener conto della necessità di dare risposta a questa esigenza e non può comunque ostacolare l'insediamento di attrezzature religiose, non essendogli consentito in particolare di introdurre «all'interno di una legge sul **governo del territorio** [...] disposizioni che ostacolano o compromettano la libertà di religione» (sentt. n. 63/2016; 346/2002; 195/1993). Le norme censurate determinando quindi una forte compressione della libertà religiosa senza che a ciò corrisponda alcun reale interesse di buon governo del territorio sono dichiarate costituzionalmente illegittime. [F. Pedrini]

SPETTA AL GOVERNO NOMINARE IL COMMISSARIO PER IL PIANO DI RIENTRO DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE

Corte cost., sent. 4 novembre 2019 – 11 dicembre 2019, n. 255, Pres. Lattanzi, Red. Modugno

Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti

[Delibera del Consiglio dei Ministri del 07/12/2018]

(artt. 3, 81, 97, 117 terzo comma, 118 e 120 Cost.)

La sentenza dichiara infondato il ricorso promosso dalla regione Molise per **conflitto di attribuzione** nei confronti dello Stato. La regione lamentava infatti la lesione delle sue competenze costituzionalmente previste, causata da una **delibera del Governo** che aveva nominato il **commissario ad acta** per il **piano di rientro di disavanzo del servizio sanitario regionale** in palese violazione – a detta della Regione – della disciplina legislativa vigente in materia e in una palese ipotesi di “**carezza di potere in concreto**”. La Corte costituzionale, dopo aver superato le eccezioni di inammissibilità proposte dall'Avvocatura di stato (la prima riguardante una mancanza di interesse della Regione ad un'eventuale pronuncia favorevole – non potendo il Governo, in caso di perdita del ricorso, procedere alla nomina auspicata dalla Regione – mentre la seconda per mancanza del tono costituzionale del conflitto, perché la nomina sarebbe espressione del potere sostitutivo, di competenza esclusiva dello Stato) decide prima di entrare nel merito della questione, di ricostruire il contesto normativo, a dir poco stratificato, in cui si colloca la delibera. Questo per riuscire a chiarire «se al momento della sua adozione, sussistesse, come sostiene la ricorrente, l'obbligo di nominare il Presidente della Regione commissario ad acta». In un primo blocco di interventi normativi antecedenti il 2014, la Corte rileva che, in particolare all'art. 2 comma 79, 83 e 84 della legge **191/2009** (applicabile anche a quelli sorti sotto la disciplina dell'art. 4 comma 2 della d.l. 159/2007) compare la previsione della **nomina automatica del Presidente della Regione come commissario ad acta** del piano di rientro del disavanzo sanitario regionale, anche se in questa stessa disciplina era previsto al comma 84 che se il

Presidente della Regione si fosse dimostrato inadempiente, questo poteva essere sostituito dal Governo attraverso un nuovo commissariamento. Ma a partire dal **2014** invece, in particolare con la legge 190/2014, si profila **un modello di incompatibilità** tra la carica di Presidenza della Regione e quello di commissario ad acta, applicabile però solo ai **nuovi commissariamenti** e che «attraverso la modifica delle disposizioni che contenevano l'espreso riferimento al Presidente della regione», fa venire meno la regola della nomina automatica di quest'ultimo. Ma è con l'analisi dell'ultima modifica avvenuta con la legge 232/2016 (legge di bilancio del 2017) - che ha previsto all'art. 1 comma 395 una deroga al regime generale di incompatibilità introdotto nel 2014 solo per i casi rientranti sotto la disciplina del 2007 (tra cui anche il commissariamento della Regione Molise) – che la Corte costituzionale entra nel merito della questione. **La deroga sull'incompatibilità per i casi rientranti sotto la legge del 2007 non rinstaura**, secondo i giudici costituzionali, **la nomina automatica del Presidente della Regione**, presente solo nella legge 191/2009, che non rappresenta una fonte novatrice della disciplina del 2007, come dimostrato dal richiamo nella disciplina del 2016. Che con la legge 190/2014 si sia voluto introdurre un generale regime di incompatibilità – ci spiega la Corte – è chiaro, come è altrettanto chiaro che con la legge del 2016 si sia voluto derogare a tale regime per i casi rientranti sotto la disciplina del 2007. Ma questo non vuol dire **l'automatica reviviscenza** della normativa che prevedeva la **nomina automatica del Presidente della Regione** (quella del 2009) perché, come da giurisprudenza costante della Corte «**il ripristino di norme abrogate è un fatto eccezionale, ammesso solo se disposto dal legislatore in modo espreso**, o comunque sia tramite l'abrogazione di una norma a sua volta abrogatrice». Per questi motivi «al momento dell'adozione della delibera, **il Consiglio dei Ministri aveva il potere di nominare come commissario ad acta un soggetto diverso dal Presidente della Regione**». La delibera non è neppure contraria secondo la Corte al **principio di buon funzionamento della PA** né a quello di ragionevolezza o lesiva delle competenze regionali ex art. 117 terzo comma (tutela salute e coordinamento della finanza pubblica) perché da un lato l'andamento di rientro dal deficit sanitario era sì caratterizzato da un livello sufficiente del rispetto dei LEA ma dall'altra **non era presente un risultato positivo per quanto riguarda il rientro dal disavanzo economico-finanziario**. Non era perciò lesiva delle attribuzioni regionali la scelta del Governo di mantenere il commissariamento su persona diversa dal Presidente della Regione, in mancanza del requisito della nomina automatica di quest'ultimo. In aggiunta la non sovrapposizione della figura del commissario con quella del Presidente **non incide negativamente sul «collegamento istituzionale tra la struttura commissariale e l'amministrazione regionale»**, grazie all'esistenza di strutture di raffronto come il Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e il Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza, che permettono di garantire adeguata tutela e rappresentanza alle attribuzioni regionali. E in conclusione non vi è stata secondo la Corte nemmeno lesione del principio di leale collaborazione e **dell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato** ex art. 117 e 118 Cost. (lamentando la Regione che la misura fosse sproporzionata, non necessaria e adottata senza neanche aver adempiuto all'obbligo di acquisizione del previo parere della Regione) perché durante «l'adozione, l'attuazione e l'esecuzione del piano di rientro, da un lato, e l'eventuale commissariamento, dall'altro», **vi è stato un costante confronto tra amministrazione centrale e regionale**, come risulta dal fatto che la riunione di verifica dei piani di rientro del piano è di qualche giorno prima dell'adozione della delibera governativa. In più **non esiste alcun obbligo di acquisizione del parere della Regione** – ma solo **una generale necessità di sentire la Regione** – ricavabile né dalla disciplina generale sul potere sostitutivo, né dell'art. 2 comma 84 della legge 191/2009, applicabile al caso di specie. **Obbligo tra l'altro di sentire la Regione che è stato adempiuto proprio con la delibera impugnata** in cui risulta che il Presidente della regione era stato chiamato a partecipare alla riunione del Consiglio dei

Ministri. Né infine si può riconoscere una violazione del principio di legittimo affidamento nella “continuità” della gestione del piano di rientro da parte della Regione, perché proprio la presupposta continuità da più di 10 anni non producendo una stabilizzazione della situazione finanziaria regionale, ha giustificato l'utilizzo di questo strumento da parte del Governo. In chiusura non è fondata neanche la presupposta violazione degli artt. 81 e 97 Cost. proposta dalla regione – secondo cui **la separazione della figura del commissario e del Presidente comporterebbe un aggravio nel bilancio della Regione** – perché i maggiori oneri derivanti dalla nomina di un soggetto esterno all'amministrazione regionale sono **una mera conseguenza di fatto dell'attivazione del potere sostitutivo**, «la cui disciplina (pre)determina gli oneri del relativo esercizio». [F. Medico]

DIFFERENTE LO STATUS TRA INOCCUPATO E I LAVORATORI CIGS A ZERO ORE

Corte cost. ord. 22 ottobre 2019 – 11 dicembre 2019, n. 256, Pres. Lattanzi, Red. Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1, c. 118, l. n. 190/2014; art. 1, c. 178, l. n. 208/2015]

(Artt. 3, 4 e 38 Cost.)

L'ordinanza dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 138 della legge 190 del 2014 (Legge di stabilità 2015) e dell'art. 1 comma 178 della legge 208/2015 (Legge di stabilità 2016) che prevedono degli **esoneri contributivi in caso di assunzione con contratto di lavoro a tempo indeterminato** per gli anni 2015 e 2016, fatta esclusione per «quelle [assunzioni] relative a lavoratori che nei sei mesi precedenti siano risultati occupati a tempo indeterminato presso qualsiasi datore di lavoro». Il giudice quo richiedeva un intervento della Corte costituzionale perché considerava irragionevole una differenziazione tra **un inoccupato e i lavoratori in cassa integrazione guadagni straordinaria, sospesi dall'attività lavorativa a zero ore** perché – a parere del giudice – questi lavoratori versano in una situazione assimilabile a quella degli inoccupati, «per cui la loro assunzione a tempo indeterminato realizzerebbe le finalità di promozione di occupazione stabile perseguite dal legislatore con i suddetti benefici» e non essendo possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma, che permetterebbe (senza l'intervento del giudice costituzionale) ai datori di lavoro che assumono lavoratori in CIGS di accedere a tale beneficio. Secondo la Corte però la questione è manifestamente infondata perché **la presupposta identità di condizioni non trova riscontro né sotto il profilo giuridico né sotto il profilo fattuale** «in ragione della profonda **diversità di condizione del lavoratore beneficiario del trattamento straordinario di integrazione salariale e del soggetto disoccupato o inoccupato**», sulla base del quale esistono due diversi sistemi di ammortizzatori sociali, uno in costanza di rapporto e un altro in caso di disoccupazione involontaria. In aggiunta il rapporto di lavoro in caso di CIGS a zero ore, nonostante la sospensione dei suoi principali obblighi sinallagmatici (retribuzione e prestazione lavorativa) continua a produrre degli effetti ed obblighi (TFR, computo valenza previdenziale del rapporto, obblighi di correttezza e buona fede) e che, ad ogni modo, come altre volte rilevato dai giudici costituzionali (sent. 184 del 2000) la CIGS conserva la prospettiva della ripresa dell'attività lavorativa, e il mantenimento a questo fine del rapporto di lavoro. **La differenza delle due condizioni, comporta quindi un diverso trattamento che non permette l'accesso per i lavoratori CIGS a zero ore di accedere al beneficio, non risultando quindi la norma irragionevole. La valutazione**

infatti sulle effettive prospettive di ripresa dell'attività lavorativa ha carattere «strettamente fattuale», correlato al diverso atteggiarsi delle specifiche e che per questi motivi il legislatore non ha fatto cattivo uso della sua discrezionalità legislativa, essendo in presenza di un'evidenziata diversità delle due condizioni, di carattere non solo giuridico ma anche sostanziale. [F. Medico]

LA DISCIPLINA DELLA REGIONE MARCHE SULLA CACCIA CONTRASTA CON GLI STANDARD MINIMI DI TUTELA DELLA FAUNA SELVATICA PRESCRITTI DALLA LEGGE STATALE

Corte Cost., sent. 22 ottobre – 6 dicembre 2019, n. 258, Pres. Lattanzi, Red. Antonini

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [3/2019](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 1, co. 1 e art. 2, co. 1., L. Reg. Marche n. 46/2018]

(art. 111 e 117, co. 2, lett. s), Cost)

Il giudizio di legittimità costituzionale sollevato in via principale dal Presidente del Consiglio dei Ministri ha ad oggetto gli artt. 1, comma 1 e 2, comma 1 della Legge della Regione Marche n. 46/2018, disciplinante l'attività venatoria nel territorio regionale e, in particolare, nei siti della rete "Natura 2000", in riferimento agli artt. 111 e 117, comma 2, lett. s) della Costituzione.

Le censure di illegittimità costituzionale si appuntano, in particolare, sull'interferenza con l'esercizio della funzione giurisdizionale, sotto il profilo del principio della parità delle armi, nonché sull'assorbente questione della violazione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. La normativa regionale, cristallizzando nella forma dell'atto legislativo un precedente atto regolamentare regionale, per un verso, ripristina l'esercizio della caccia nelle aree interessate dalla analoga deliberazione regionale oggetto di provvedimento giurisdizionale cautelare a carattere sospensivo e, per l'altro, "aggira" la riserva di amministrazione fissata dal legislatore statale in materia ambientale.

Quanto al primo profilo censurato, la Corte costituzionale rigetta l'eccezione di inammissibilità promossa dalla Regione Marche per asserita mancanza di una motivazione sufficiente del *vulnus* arrecato all'art. 111 Cost., ritenendo che il ricorso, sebbene implicitamente, individui in maniera chiara i termini della questione sollevata. Tuttavia, la Corte decide di affrontare primariamente l'ulteriore questione relativa all'art. 117, co. 2, lett. s), Cost. in quanto pregiudiziale sotto il profilo logico-giuridico.

La normativa censurata, nel richiamare il calendario venatorio precedentemente approvato con provvedimento amministrativo, ne ha cristallizzato il contenuto a livello legislativo, in violazione del principio di cui all'art. 18, comma 4 della L. n. 157/1992, recante «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio». Come costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, a far data dalla sentenza n. 20/2012, la disposizione in parola pone una implicita riserva di amministrazione fissata dal legislatore statale in materia di protezione della fauna, da ricondursi alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (in senso analogo, si vedano le sentt. n. 90/2013 e n. 193/2013). In tal senso, la Corte ha avuto modo di esprimersi nella già citata sent. n. 20/2012 nel senso che l'art. 18, co. 4, nella parte in cui prevede che la Regione approvi «il calendario regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria», intenda prescriverne la forma dell'atto amministrativo.

Sotto altro connesso versante, l'irrigidimento nella forma della legge, oltretutto disattendere alle modalità di tutela prescritte dalla normativa statale, inficia le stesse esigenze di flessibilità ad esse sottese, essendo l'atto amministrativo maggiormente rispondente ad eventuali mutamenti delle circostanze fattuali alla base dell'approvazione del calendario venatorio.

Sulla scorta di tali considerazioni, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate, in quanto lesive degli standard minimi di tutela della fauna selvatica stabiliti dall'art. 18, co. 4 della L. n. 157/1992, con conseguente violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, co. 2, lett. s), Cost., ritenendo assorbito l'ulteriore profilo dell'estensione temporale (di anno in anno) del contenuto del calendario venatorio, nonché la questione di legittimità costituzionale riferita all'art. 111 Cost. [A.C. Visconti]

LA SANZIONE DISCIPLINARE ORDINISTICA CONTRO UN MEDICO CHE HA CONCORSO, DA ASSESSORE, AD UNA DELIBERA DI GIUNTA MENOMA LE COMPETENZE REGIONALI

Corte cost., sent. 4 novembre - 6 dicembre 2019, n. 259, Pres. Lattanzi, Red. Sciarra

Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti

[Atto della Commissione disciplinare medica dell'Ordine provinciale dei medici di Bologna del 30 novembre 2018; silenzio del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute in ordine un atto di significazione e sollecitazione di data 27 dicembre 2018.]

(Artt. 117, terzo comma, 118, 121 e 122 Cost.)

La sentenza accoglie il ricorso per **conflitto di attribuzione** sollevato dalla Regione Emilia-Romagna contro lo Stato in relazione alla sanzione della radiazione dall'albo dei medici irrogata dalla Commissione disciplinare dell'Ordine dei medici di Bologna a carico del titolare dell'assessorato regionale alle politiche della salute (il quale nella vita privata esercitava al professione di medico), per aver questi proposto e contribuito a formare la delibera della Giunta regionale relativa ai protocolli di impiego di personale infermieristico per lo svolgimento del servizio di emergenza sanitaria 118. Il conflitto era diretto, oltre che contro la sanzione disciplinare, anche contro il silenzio serbato dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro della salute sulla richiesta di intervento indirizzata dalla Regione alla amministrazione statale vigilante.

Preliminarmente la sentenza osserva che **l'atto dell'Ordine dei medici è riferibile** – nel quadro del conflitto tra enti regolato dall'art. 134 Cost. - **allo Stato**, inteso non come persona giuridica, bensì come **sistema ordinamentale complesso e articolato**, costituito da organi ed enti distinti dallo Stato in senso stretto, ma con esso posti in rapporto di strumentalità in vista dell'esercizio, in forme diverse, di tipiche funzioni unitarie. **Gli ordini professionali sono articolazioni dello Stato così inteso**, in quanto enti pubblici ad appartenenza necessaria, sottoposti a vigilanza da parte di organi dello Stato-apparato ed istituiti e disciplinati dalla legge statale per la cura di **interessi di rilievo costituzionale, caratterizzati da una necessaria "dimensione nazionale" e pertanto da "infrazionabilità"** (nel caso dell'Ordine dei medici, l'interesse è quello alla tutela della salute).

Sul piano processuale, la Corte riconosce la **legittimazione dell'Ordine ad intervenire ad opponendum** nel giudizio per conflitto, pur in assenza di costituzione del Presidente del Consiglio. Infatti, l'art. 25, comma 2, delle Norme integrative prevede che l'atto introduttivo sia notificato anche all'organo che ha emanato l'atto, quando si tratti di autorità diverse da

quelle di Governo e da quelle dipendenti dal Governo, e ciò per consentire a tale soggetto di far valere le ragioni della legittimità dell'atto in via autonoma dal Presidente del Consiglio dei ministri. Nel caso, sussistevano i requisiti di autonomia del soggetto interveniente rispetto al Governo, giacché l'Ordine dei medici è ente pubblico non economico con ampia autonomia patrimoniale, finanziaria, regolamentare e disciplinare, per quanto sottoposto alla vigilanza del Ministero della salute.

In applicazione del principio per cui l'intervento di un terzo nel conflitto di attribuzione è possibile nella ipotesi in cui l'interventore sia parte di un giudizio comune che possa essere condizionato dalla pronuncia della Corte, la sentenza consente anche l'**intervento ad opponendum del medico sanzionato** – peraltro entrato nel giudizio per conflitto nella sua qualità di assessore – sul rilievo che l'interventore aveva in corso il procedimento di impugnazione della sanzione dinanzi alla Commissione centrale di disciplina per gli esercenti le professioni sanitarie.

Respingendo un'eccezione di inammissibilità formulata dall'Ordine dei medici di Bologna, secondo il quale il ricorso sarebbe stato diretto non a delimitare le sfere di attribuzione dello Stato e della Regione, bensì a sindacare i limiti del potere disciplinare dell'Ordine esercitato sulle condotte dei medici iscritti all'albo, la sentenza osserva che il conflitto costituzionale di competenze è ammesso in ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto.

Nel caso, la Regione deduceva che lo Stato (e, per esso, l'Ordine) non aveva il potere di sottoporre a giudizio disciplinare e di censurare l'attività di indirizzo politico-amministrativo in materia di organizzazione sanitaria espressa dall'assessore in quanto componente della Giunta regionale; il "**tono costituzionale**" del conflitto è ricondotto dalla sentenza alla prospettazione della lesione di prerogative costituzionali della ricorrente determinato da un atto adottato dall'Ordine in carenza di potere.

Nel merito, la sentenza riconosce che l'**Ordine dei medici aveva in effetti agito in carenza di potere**, non potendo esso punire con le sanzioni disciplinari ordinistiche condotte assunte da persone iscritte all'ordine ma nell'esercizio di un *munus* pubblico e dunque al di fuori dell'esercizio della professione (la sentenza precisa che la generica previsione della sanzionabilità di comportamenti assunti al di fuori dell'esercizio professionale quando incidono sul decoro della professione non può ricomprendere condotte del medico riconducibili all'esercizio di mansioni o funzioni pubbliche, non riferibili ad attività svolte nell'interesse personale del professionista, come del resto aveva riconosciuto la giurisprudenza disciplinare della Commissione centrale di disciplina per gli esercenti le professioni sanitarie).

La Corte sottolinea che la sanzione irrogata al medico-assessore determina **illegittima interferenza con l'esercizio delle prerogative dell'assessore**, tra le quali rientra la facoltà di proporre e di partecipare alla formazione degli atti dell'organo collegiale di appartenenza, e quindi di concorrere a definire, nell'ambito assegnatogli dal Presidente della Giunta l'indirizzo politico-amministrativo della Giunta regionale stessa.

Attraverso la sanzione disciplinare l'Ordine dei medici "ha interferito con le attribuzioni costituzionali della Regione in materia di **organizzazione sanitaria** con conseguente menomazione delle stesse".

Di qui l'accoglimento del ricorso e l'annullamento dell'atto. [F. Corvaja]

RAGIONEVOLE LA LIQUIDAZIONE DEL COMPENSO DEL PERITO ESTIMATORE DELL'ESECUZIONE IMMOBILIARE ALL'ESITO DELLA PROCEDURA

Corte cost., ord. 6 novembre - 6 dicembre 2019, n. 262, Pres. Carosi, red. Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[disp. att. cod. proc. civ., art. 161, comma 3]

(Artt. 3, primo comma, 35, primo comma, e 97, secondo comma, Cost.)

Con l'ordinanza in commento la Corte costituzionale ha dichiarato la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 161, terzo comma, delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie, aggiunto dall'art. 14, comma 1, lettera a-ter) del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 132, sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 35, primo comma, e 97, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui prevede che il compenso dell'esperto o dello stimatore nominato dal giudice o dall'ufficiale giudiziario sia calcolato sulla base del prezzo ricavato dalla vendita e che, prima della vendita, non possano essere liquidati acconti in misura superiore al cinquanta per cento del compenso calcolato sulla base del valore di stima. Il Tribunale rimettente, chiamato a decidere – nella fase anteriore alla vendita – sull'istanza di liquidazione presentata da un esperto, ha denunciato l'irragionevolezza della disciplina in esame, che rende aleatori sia i tempi di liquidazione, legati a un evento – la vendita – che risulta condizionato da «numerosi variabili, difficilmente prevedibili», sia l'ammontare del compenso, commisurato al prezzo ricavato dalla vendita, che può discostarsi dal valore di stima «in ragione di una pluralità di variabili del tutto indipendenti dalla qualità dell'opera svolta dal perito». In contrasto con il «parametro di ragionevolezza generale» (art. 3, primo comma, Cost.), l'indicato criterio di liquidazione si risolverebbe in un vantaggio per i soli creditori procedenti «ed in special modo per quelli istituzionali», che beneficiano di una drastica riduzione delle spese, e in un danno per i professionisti, «senza alcun vantaggio per il complessivo andamento della giustizia». Si porrebbe altresì in contrasto con il precetto dell'art. 35, primo comma, Cost., che impone di riconoscere «una giusta remunerazione ed una tempestiva liquidazione» all'attività professionale, oltre che con l'art. 97, secondo comma, Cost., che sancisce, per il buon funzionamento del settore delle esecuzioni immobiliari, di riconoscere agli esperti il «giusto compenso per il lavoro svolto, anche allo scopo di potersi avvalere di professionisti esperti e qualificati (che, altrimenti, potrebbero essere disincentivati dal collaborare con i tribunali)».

La Corte, nel dichiarare la manifesta infondatezza delle questioni sollevate, rammenta che le argomentazioni del giudice rimettente ricalcano in larga misura quelle già vagliate nella sentenza n. 90 del 2019, con cui si è esclusa la manifesta irragionevolezza di un criterio di liquidazione che riproduce un parametro di determinazione del compenso già applicato nel settore delle espropriazioni mobiliari e persegue l'obiettivo di contenere i costi delle stime e di «porre rimedio a talune prassi distorte, che inducono ad attribuire valori di stima spropositati, al solo scopo di conseguire compensi più cospicui» (punto 5.2.1.). Infatti il criterio sancito dalla legge «si iscrive in un disegno di più vasta portata, che, anche mediante l'istituzione del portale delle vendite pubbliche, mira a rendere più efficienti le procedure di vendita forzata e a promuovere la completezza e la trasparenza delle informazioni» (punto 5.2.1. del Considerato in diritto), attuando un bilanciamento non irragionevole del «diritto del professionista di essere remunerato in maniera adeguata per l'opera svolta» con «la finalità di contenimento dei costi e di razionalizzazione», che non può non tenere conto del «carattere pubblicistico dell'incarico» (punto 5.2.2.). In particolare il valore di vendita, «pur condizionato da numerose variabili, non è idoneo a rispecchiare il pregio dell'impegno professionale, secondo un rapporto di ragionevole correlazione», in quanto è determinato secondo criteri puntuali, legati anche alla peculiarità della vendita forzata, e la disciplina,

complessivamente considerata, tende a raggiungere, pur nei diversi contesti, un risultato proficuo: per questa via, si contiene il rischio di uno scostamento «strutturale e marcato» tra valore di stima e valore di vendita, che denoterebbe l'inadeguatezza del criterio prescelto dal legislatore (punto 5.2.2.). In ogni caso, a garanzia del professionista, «quando l'espropriazione forzata non approdi, per qualsiasi ragione, alla vendita e alla distribuzione del ricavato», soccorre il criterio sussidiario del valore di stima, «rimesso al ponderato apprezzamento del giudice, che dovrà vagliarne la congruità nel determinare il compenso dell'esperto alla stregua del pregio e dell'utilità dell'opera prestata» (punto 5.2.2.). Non si può pertanto reputare irragionevole neppure la scelta di rimandare la liquidazione definitiva del compenso al momento della vendita, in quanto tale previsione si correla a un criterio di determinazione del compenso parametrato – in maniera non arbitraria – al valore della vendita ed è temperata da «un appropriato correttivo», che si sostanzia nel riconoscimento di acconti «nella non trascurabile misura del 50 per cento del valore di stima» (punto 5.3.). Ancora non sussiste la denunciata disparità di trattamento con gli altri ausiliari del giudice, che svolgono compiti non comparabili: la disciplina appresta «anche mediante l'applicazione congiunta dei diversi criteri di liquidazione, gli strumenti più efficaci per proporzionare il compenso alla difficoltà dell'incarico e alla più vasta gamma dei compiti, senza dar luogo a duplicazioni di sorta e senza svilire l'impegno assicurato dall'ausiliario» (punto 5.2.3.). Le predette censure non sono fondate avendo ad oggetto una disciplina che «nell'ambito di un più articolato disegno, finalizzato a incentivare la competitività delle esecuzioni immobiliari, ha introdotto un nuovo criterio di liquidazione, già presente nel sistema e correlato, in maniera non irragionevole, al valore di vendita» (punto 5.2.4.). [S. Rossi]

BENEFICI PENITENZIARI PER I CONDANNATI MINORENNI: ILLEGITTIMA L'ESTENSIONE DEI VINCOLI DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO

Corte cost., sent. 5 novembre 2019 – 6 dicembre 2019, n. 253, Pres. Carosi, red. Amato

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 2, comma 3, del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, recante «Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 82, 83 e 85, lettera p), della legge 23 giugno 2017, n. 103»]

(artt. 76, 27 comma 3, 31 comma 2 Cost.)

La sentenza dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, recante la disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati per fatti commessi da minorenni. Risulta, così, caducata l'estensione ai condannati minorenni, operata dalla disposizione censurata, di quel meccanismo che, con riferimento ai maggiorenni condannati per taluni gravi reati, subordina la concessione dei benefici penitenziari alla condotta di collaborazione con la giustizia (art. 4-bis, commi 1 e 1-bis, della legge 26 luglio 1975, n. 354 «Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà»).

Nella specie, la Corte accoglie le questioni di costituzionalità promosse dal Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria rilevando che la disposizione censurata viola gli artt. **76, 27 comma 3 e 31, comma 2 Cost.**, con assorbimento delle ulteriori censure prospettate dal giudice remittente (art. 2 e art. 117, comma 1 Cost., in relazione agli artt. 7, 10 e 11 della direttiva 2016/800/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016, sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali, nonché in relazione all'art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

Con riferimento all'**art. 76 Cost.**, la Corte osserva che il limite all'accesso alle misure penali di comunità nei confronti dei minori condannati per i delitti cui all'art. 4-bis ordin. penit. si pone in **contrasto con i principi e i criteri direttivi fissati dalla legge delega** n. 103 del 2017, in particolare con l'art. 1, comma 85, lett. p) numeri 5) e 6). Mentre le direttive del legislatore delegante - in linea con le indicazioni provenienti dalle fonti internazionali e dalla giurisprudenza della stessa Corte – sono parametrize sulla duplice esigenza di ampliare l'accesso alle misure alternative e di eliminare ogni automatismo e preclusione nell'applicazione dei benefici penitenziari, la disposizione censurata si pone nell'ottica inversa, e incompatibile, di restringere l'ambito di applicabilità dei benefici, mutuando dall'ordinamento penitenziario una regola di giudizio fondata su una presunzione assoluta di pericolosità «che non consente di tenere conto della storia e del percorso individuale del singolo soggetto e della sua complessiva evoluzione sulla strada della risocializzazione».

In relazione agli **artt. 27, comma 3, e 31, comma 2, Cost.**, i giudici costituzionali pongono lo sguardo sugli effetti dell'irrigidimento della disciplina dell'accesso ai benefici penitenziari determinato dalla disposizione censurata. Lo stringente vincolo all'accesso ai benefici collegato all'onere della condotta collaborativa, infatti, determina un assetto in cui le finalità di prevenzione generale e di difesa sociale finiscono per prevalere su quelle di educazione e risocializzazione, in aperto contrasto con i principi di proporzionalità e individualizzazione della pena, sottesi all'intera disciplina del nuovo ordinamento penitenziario minorile, e, in generale, con la gerarchia dei valori che presiede alla esecuzione delle pene nei confronti dei minorenni, in cui la **finalità rieducativa** «è da considerarsi, se non esclusiva, certamente **preminente**» (così nella richiamata sentenza n. 168 del 1994; preminenza che ha già condotto la Corte a ritenere costituzionalmente illegittima il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva nei confronti dei minori condannati per i delitti cd. "ostativi" originariamente previsto dall'art. 656 comma 9 lett. a) c.p.p.: sentenza n. 90 del 2019).

La Corte richiama, inoltre, la propria recente decisione (sentenza n. 253 del 2019) con la quale, sia pure in relazione ai soli permessi premio, il meccanismo di cui all'art. 4-bis ordin. penit. è stato ritenuto costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 3 e 27 Cost.: contrasto che si pone in termini ancora più gravi con riferimento ai condannati per fatti commessi da minorenni, stante il ruolo preminente riconosciuto, come detto, alla finalità rieducativa del condannato in questi casi.

Viene, infine, sottolineato come dal superamento della presunzione legislativa (richiamata nella disposizione censurata) non derivi in ogni caso una generale fruibilità dei benefici, il cui riconoscimento è demandato al Tribunale di sorveglianza all'esito di una valutazione caso per caso in ordine all'idoneità e alla meritevolezza delle misure extramurarie, secondo il progetto educativo costruito sulle esigenze del singolo. [S. Tesoriero]

LO STATO DETTA I PRINCIPI GENERALI IN MATERIA DI INTERVENTI EDILIZI IN ZONE SISMICHE

Corte cost., 5 novembre 2019 – 11 dicembre 2019, n. 264, Pres. Lattanzi, Red. Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 7, c. 1°, lett. b), l. Regione Calabria n. 37/2018; art. 2, c. 1°, lett. c),
l. Regione Calabria n. 53/2018]

(Art. 117, terzo comma, Cost.)

La Corte costituzionale accoglie il ricorso in via di azione presentato dalla Presidenza del Consiglio in merito alla violazione dell'art. **117 comma 3** Cost. dell'art. 7 comma 1 lettera b) della legge della Regione Calabria 37 del 2018. In particolare, la modifica apportata con la suddetta norma aveva comportato un venir meno delle verifiche tecniche necessarie al fine dell'**autorizzazione** o del diniego ai sensi della normativa **sismica** per quanto riguarda «la progettazione degli **elementi non strutturali** e degli impianti, salvo le eventuali interazioni con le strutture, ove la progettazione debba tenerne conto». I giudici costituzionali in prima battuta inquadrano la disciplina in questione nelle materie di “**governo del territorio**” e della “**protezione civile**”, ovvero di competenza concorrente, in cui lo **Stato detta i principi fondamentali che devono governare la materia**. A questo proposito, la Corte secondo una giurisprudenza consolidata ha considerato che assurgano a ruolo di **principi fondamentali le disposizioni contenute nel t.u. edilizia** che prevedono determinati adempimenti procedurali «ove questi ultimi rispondono ad esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico». Queste previsioni – come ad esempio gli artt. 93 e 94 comma 1 del t.u. edilizia riguardanti **la necessaria preventiva autorizzazione** dell'ufficio tecnico regionale per l'inizio dei lavori in zone sismiche – costituiscono «l'intento unificatore che informa la legislazione statale, in tal senso orientata all'incolumità pubblica, che non tollera alcuna differenziazione collegata ad ambiti materiali», **a cui non è possibile derogare** da parte delle norme regionali che si pongono in contrasto sottraendo all'autorizzazione preventiva alcune parti progettuali degli interventi edilizi. **Né è dirimente** a questi fini, il riferimento ad “**opere minori**” presente nella legislazione calabrese, avendo la Corte in altri precedenti (sentenze nn. 232 e 60 del 2017) rilevato perché l'autorizzazione preventiva costituisce uno «strumento tecnico» che «riveste una funzione fondante del settore dell'ordinamento al quale pertiene, attesa la rilevanza del bene protetto». La situazione non cambia nemmeno a seguito delle modifiche della disciplina statale apportate con il **d.l. 32/2019** che, coerentemente con le finalità di **semplificazione** dei procedimenti amministrativi in ambito edilizio **ha introdotto l'art. 84 bis del t.u. edilizio**, che distingue gli **interventi edilizi** sulla base del fatto che siano “**rilevanti**”, di “**minore rilevanza**” o “**privi di rilevanza**”, **esentando** gli ultimi **due tipi** da una **preventiva autorizzazione** (di cui le diverse tipologie intervento sono rimesse a delle linee guida da emanare tramite decreto da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti). **La regione**, sulla base di questo nuovo provvedimento, sostiene che il **disallineamento normativo** sia venuto meno. Secondo i **giudici costituzionali invece non è così**, evidenziandosi un **forte criterio di differenziazione tra gli interventi del legislatore statale, «che si fondano sull'idoneità degli stessi ad arrecare nocimento all'incolumità pubblica e quello adottato, dal legislatore regionale, basato sull'incidenza del progetto sugli elementi strutturali della costruzione»**. Questo lo si evidenzia infine anche dalla stessa rubrica dell'art. 94 bis del t.u. edilizia che riguarda solo gli interventi strutturali mentre gli interventi regionali vorrebbero sottrarre dal regime autorizzativo in ambito sismico gli interventi non strutturali (ovvero quello relativo agli impianti che non presentano interazioni con la struttura). Essendo dimostrato dunque la loro **esclusione dal campo di intervento della novella legislativa**, ne discende **l'incostituzionalità delle suddette norme regionali perché in violazione dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale**. [F. Medico]

**BANCA ICCREA È LEGITTIMATA AD INTERVENIRE
NEL CONFLITTO TRA REGIONE SICILIA E BANCA D'ITALIA**

Corte cost., ord. 4 - 12 dicembre 2019, n. 269, Pres. Carosi, red. Amato

Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti

[D.lgs. n. 385/1993, art. 70, comma 1; L. n. 87/1953, art. 37]

(art. 120 Cost.; statuto reg. Sicilia, artt. 17 e 20)

L'ordinanza in questione procede al vaglio di ammissibilità dell'intervento depositata da ICCREA Banca spa Istituto centrale del credito cooperativo nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del provvedimento della Banca d'Italia del 26 marzo 2019, promosso dalla Regione Siciliana al fine di ottenere la sospensiva e l'annullamento, previa declaratoria di non spettanza allo Stato, del suddetto provvedimento, con cui è stato disposto lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e controllo per gravi violazioni e irregolarità nell'amministrazione e la nomina degli organi straordinari della Banca di credito cooperativo di San Biagio Platani ai sensi dell'art. 70, comma 1, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia). Questo provvedimento sarebbe lesivo delle attribuzioni costituzionali e statutarie della Regione, in particolare, avendo Banca d'Italia ommesso di coinvolgerla nell'adozione dello stesso con conseguente violazione degli artt. 17 e 20 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, sia gli artt. 1 e 5 del decreto legislativo 29 ottobre 2012, n. 205 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana in materia di credito e risparmio), sia del principio di leale collaborazione. Nel giudizio è intervenuta ICCREA, deducendo di essere parte del giudizio pendente dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, avente ad oggetto l'impugnazione del medesimo provvedimento che ha dato origine al conflitto e che comunque coinvolgerebbe in modo immediato e diretto la propria situazione soggettiva. La BCC di San Biagio Platani ha infatti aderito al gruppo bancario cooperativo ICCREA in attuazione della disciplina introdotta dal decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18 convertito, con modificazioni, in legge 8 aprile 2016, n. 49, il che giustifica le attività di direzione e coordinamento, tra le quali rientrano anche funzioni aziendali di controllo, svolte in veste di capogruppo da ICCREA. L'attuazione di funzioni necessita di un assetto organizzativo atto a favorire la circolazione delle informazioni all'interno del gruppo per consentire la pianificazione dell'attività strategica e del piano industriale e finanziario del gruppo, il che sarebbe vanificato dalla mancata partecipazione di ICCREA al giudizio costituzionale.

Tenuto conto di tali condizioni la Corte ha ritenuto di dare continuità all'indirizzo giurisprudenziale per cui, sebbene nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, di regola, non sia ammessa la partecipazione di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, non può tuttavia escludersi la possibilità che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi, il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono dall'esito del conflitto (*ex plurimis*, sentenze n. 230 del 2017, n. 107 del 2015, n. 305 del 2011 e n. 279 del 2008). La preclusione all'intervento si ricollega all'esigenza di impedire che la controversia sulla menomazione, che si assume esser derivata dall'esercizio anomalo di una attribuzione costituzionale, si confonda con l'oggetto di un contenzioso devoluto o devolvibile alla giurisdizione comune: così da mantenere in capo ai soli contraddittori necessari – e non anche agli eventuali soggetti comunque "interessati" alla risoluzione del giudizio costituzionale – il potere di azione e di resistenza, e quindi il corrispondente potere di partecipare al procedimento davanti al Giudice costituzionale. Per contro, qualora la valutazione svolta dalla Corte in sede di conflitto finisse per sovrapporsi all'analoga valutazione demandata al giudice del processo comune, la preclusione all'intervento nel giudizio costituzionale finirebbe per compromettere in concreto la stessa possibilità per la parte di agire in giudizio a tutela dei suoi diritti. Nel caso in esame, il ricorso promosso dalla Regione Siciliana mira in definitiva a incidere sul medesimo provvedimento impugnato dinanzi al giudice amministrativo;

pertanto, l'esito del giudizio costituzionale è suscettibile di ripercuotersi sulla posizione giuridica soggettiva di ICCREA, quale parte del giudizio pendente davanti al giudice amministrativo. [S. Rossi]

**UN INTERVENTO RAZIONALIZZATORE SULL'ART. 13, COMMA 3-QUATER, T.U.IMM.
(CHE DISCIPLINA LA SENTENZA DI NON LUOGO A PROCEDERE PER
INTERVENUTA ESPULSIONE DELLO STRANIERO)**

Corte cost., 9 ottobre – 6 novembre 2019, n. 270, Pres. Carosi, red. Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 13, comma 3-*quater*, d. lgs. n. 286/1998]

(Artt. 2, 3, 13, 14, 24, 97, co. 2, e 117, co. 1, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU)

Con questa sentenza la Corte ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3-*quater*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nella parte in cui non prevede che, nei casi di decreto di citazione diretta a giudizio ai sensi dell'art. 550 del codice di procedura penale, il giudice possa rilevare, anche d'ufficio, che l'espulsione dell'imputato straniero è stata eseguita prima che sia stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio e che ricorrono tutte le condizioni per pronunciare sentenza di non luogo a procedere».

Dopo un'accurata ricostruzione del tenore e della *ratio* della disciplina racchiusa nei commi 3-*bis*, 3-*ter*, e 3-*quater* dell'art. 13 T.U.Imm., concernenti i rapporti tra procedimento penale ed esecuzione del provvedimento di espulsione amministrativa dello straniero, il Giudice delle leggi ha riconosciuto il contrasto della disposizione scrutinata con l'art. 3 Cost. (in particolare per difetto di ragionevolezza), ritenendo assorbiti gli altri profili di censura prospettati dal giudice *a quo* (che aveva evocato anche i parametri di cui agli artt. 24, 101 e 111 Cost.).

Come noto, la complessa e controversa disciplina di cui all'art. 13, commi 3-*bis*, 3-*ter*, e 3-*quater*, d. lgs. n. 286/1998, frutto di stratificazioni normative puntualmente ripercorse nella motivazione della pronuncia, regola tanto l'istituto del nulla osta giudiziale all'esecuzione dell'espulsione amministrativa quanto il dirottamento del rito penale su un binario morto, insito nella pronuncia di una sentenza di non luogo a procedere ove l'espulsione (autorizzata dall'autorità giudiziaria con un nulla osta che può perfezionarsi anche per silenzio-assenso) intervenga non oltre l'emissione del provvedimento che dispone il giudizio nel processo penale nel frattempo instauratosi nei confronti dello straniero.

Nel giudizio *a quo* il rito penale era "erroneamente" approdato a dibattimento a causa dell'intervenuta emissione di un decreto di citazione diretta (*ex art. 550 c.p.p.*) da parte del pubblico ministero, ignaro del fatto che il questore avesse nel frattempo proceduto ad eseguire l'espulsione dello straniero soggetto a procedimento penale. Di conseguenza, stando al tenore letterale dell'art. 13, comma 3-*quater*, T.U.Imm., non sarebbe stato più possibile addivenire alla chiusura anticipata del procedimento.

Nella motivazione, la Corte ha dato atto dell'esegesi adeguatrice della disciplina scrutinata fatta propria dalla giurisprudenza di legittimità, in particolare (ma non solo) riferendosi all'orientamento che ha riconosciuto la possibilità, da parte del pubblico ministero, di chiedere e ottenere l'emissione di una sentenza di non luogo a procedere anche nella fase delle indagini preliminari, e dunque prima dell'esercizio dell'azione penale; nondimeno, con

riferimento al caso di specie, la Corte ha scartato la possibilità di superare il contrasto con l'art. 3 Cost. con un'interpretazione costituzionalmente orientata, e ha conseguentemente dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 13, comma 3-*quater*, T.U.Imm., nei termini testualmente riportati in apertura a questa breve nota. [E. Valentini]

APPALTI: LEGITTIMO IL RITO “SUPER ACCELERATO” (ORA ABROGATO)

Corte cost., sent. 5 novembre – 13 dicembre 2019, n. 271, Pres. Carosi, red. Coraggio

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti [n. 1/2019](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 120, co. 2-*bis*, primo e secondo periodo, dell'All. 1 (Codice del processo amministrativo) al d. lgs. n. 104/2010, aggiunto dall'art. 204, co. 1, lett. b), d. lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici)]

(Artt. 3, 24, 103, 111, 113 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU)

Con due distinte ordinanze di rimessione, il T.A.R. Puglia solleva diverse censure in relazione al cd. rito “super accelerato” relativo alla materia degli appalti. In particolare, a suscitare i dubbi del giudice rimettente, sono le disposizioni (già) contenute nel novellato art. 120, comma 2-*bis*, cod. proc. amm., che oneravano «l'impresa partecipante alle procedure di affidamento dei contratti pubblici di impugnare nel termine decadenziale di trenta giorni il provvedimento che determina le ammissioni delle concorrenti all'esito della valutazione di requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico-professionali (primo periodo), a pena di preclusione della facoltà di fare valere l'illegittimità derivata dei successivi atti delle procedure, anche con ricorso incidentale».

In punto di rilevanza delle qddll, la Corte osserva come la sopraggiunta abrogazione (ad opera del cd. decreto “sblocca cantieri”, D.L. 32/2019) delle norme censurate non abbia riflesso sui giudizi *a quibus* (essendo delimitato l'effetto dell'abrogazione ai soli giudizi introdotti successivamente al 19 aprile 2019).

Ad avviso del giudice *a quo*, **l'onere imposto alle imprese partecipanti alle procedura di gara sarebbe eccessivamente e inutilmente gravoso** (anche economicamente), comportando la necessità di impugnare atti endoprocedimentali non immediatamente lesivi, per di più con il rischio che l'impugnativa si riveli anche inutile (laddove l'esito della gara veda il ricorrente aggiudicatario o, anche, nell'ipotesi opposta in cui lo veda collocato in graduatoria in posizione che non gli consenta in ogni caso l'aggiudicazione).

Tali previsioni, peraltro, violerebbero i principi di attualità, concretezza (e soggettività) dell'interesse ad agire, configurando un'ipotesi di “giurisdizione oggettiva”, rispetto alla quale l'interesse del ricorrente non consisterebbe nel perseguire un proprio “bene della vita” ma si qualificerebbe quale interesse astratto al rispetto della legge e delle procedure.

La Corte, muovendo da presupposti antitetici, ha dichiarato l'infondatezza di tutte le qddll, osservando come – in linea con la prevalente giurisprudenza amministrativa ed europea – la scelta del legislatore (che sarebbe stata comunque operata all'interno dell'ampio sindacato allo stesso riconosciuto in materia processuale) fosse giustificata dall'obiettivo di ridurre il cd. contenzioso “retrospettivo” (ovvero le impugnazioni fatte successivamente alle aggiudicazioni con le quali sono però impugnati anche gli atti endoprocedimentali pregressi) perseguendo le finalità fissate dal legislatore comunitario di maggiore celerità delle procedure di gara e certezza delle aggiudicazioni.

Quanto alle censure relative alla prospettata introduzione di una “giurisdizione oggettiva”, la Corte osserva come sia in realtà interesse “soggettivo” delle imprese partecipanti quello alla riduzione della “platea” dei possibili aggiudicatari, già nella fase anteriore all’aggiudicazione. Sono invece inammissibili le qoddll del T.A.R. sulla pretesa proliferazione di ricorsi che le disposizioni censurate potrebbero generare, in quanto non sufficientemente motivate e contraddittorie rispetto alla tesi, pur sostenuta dal giudice *a quo*, di un effetto di dissuasione all’impugnazione (per l’onere eccessivamente gravoso imposto alle imprese). [F. Conte]

CONFLITTO INTERORGANICO RELATIVO ALL’EMENDAMENTO SULLE TRIVELLE (I): LA CORTE “DELIMITA” LA LEGITTIMAZIONE ATTIVA DEL SINGOLO PARLAMENTARE

**Corte cost., ord. 4 dicembre 2019 – 18 dicembre 2019, n. 274, Pres. Carosi, red.
Cartabia**

Conflitto di attribuzione tra poteri dello stato (ammissibilità)

[emendamento del Senato della Repubblica 29.01.19, n. 11.0.43]

(artt. 67, 68, 70, 71, 72 e 77 Cost.)

L’ordinanza dichiara l’inammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, promosso da **due senatori** del Partito democratico (Stefano Collina e Daniele Manca) **in ordine all’emendamento approvato** in Senato **in sede di conversione** del decreto-legge n. 135/2018 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), relativo alle **c.d. trivelle**.

Ad avviso dei ricorrenti, tale emendamento **avrebbe introdotto nell’originario decreto-legge «una norma intrusa»**, configurando un’ipotesi di **grave abuso del procedimento legislativo**, in violazione degli **artt. 67, 68, 70, 71 e 77 Cost.**

La Corte, chiamata a pronunciarsi in questa prima fase sulla ammissibilità del ricorso, ritiene lo stesso **carente del profilo soggettivo**: i singoli parlamentari, infatti, non sarebbero, nel caso di specie, legittimati a sollevare il predetto conflitto.

Per quanto, con l’**ordinanza n. 17 del 2019**, la Corte costituzionale abbia riconosciuto una sfera di prerogative costituzionali in capo al singolo deputato o senatore, distinte rispetto a quelle allo stesso attribuibili quale membro dell’assemblea, la legittimazione attiva di costoro **non è sempre configurabile in astratto**. Deve, al contrario, essere rigorosamente **circoscritta alle menomazioni censurabili sotto il profilo oggettivo**, le quali devono determinare **lesioni manifeste delle prerogative** che la Costituzione attribuisce al singolo parlamentare, ed essere **«rilevabili nella loro evidenza, già in sede sommaria di deliberazione»**. È dunque necessario che, dalla stessa prospettazione di parte ricorrente, in fase di ammissibilità, emerga «una sostanziale negazione o un’evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita» al singolo deputato o senatore.

Nel caso in esame, seppur in astratto la palese estraneità delle disposizioni introdotte in fase di conversione ben potrebbe costituire un vizio procedimentale di gravità tale da menomare le prerogative riconosciute al singolo membro dell’assemblea, in concreto il ricorso non offre elementi tali da dimostrare l’asserito difetto di omogeneità dell’emendamento, né la palese violazione di prerogative costituzionali. [A. Chiusolo]

**CONFLITTO INTERORGANICO RELATIVO ALL'EMENDAMENTO SULLE TRIVELLE
(II): CARENZA DEL REQUISITO OGGETTIVO NEL RICORSO PROMOSSO DA
SINGOLI DEPUTATI**

Corte cost., ord. 4 dicembre – 18 dicembre 2019, n. 275, Pres. Carosi, red. Zanon

Conflitto di attribuzione tra poteri dello stato (ammissibilità)

[emendamento del Senato della Repubblica 29.01.19, n. 11.0.43]

(artt. 67, 68, 70, 71, 72 e 77 Cost.)

È **inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato** sollevato da **singoli deputati** (Galeazzo Bignami, Marco Di Maio e Alberto Pagani) nei confronti della Camera, del Governo e del Senato della Repubblica, con il quale viene chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare che **non spettava al Parlamento introdurre, in sede di conversione del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135** (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), **l'emendamento 11.0.43 riguardante le c.d. trivelle.**

Parimenti a quanto denunciato da alcuni senatori in un diverso ricorso (da cui l'ord. n. 274 del 2019), anche secondo i deputati ricorrenti le **modalità di approvazione del suddetto emendamento avrebbero leso prerogative costituzionali** riconosciute ai parlamentari, **ex artt. 67, 68, 70, 71 e 72 Cost.**

L'emendamento della legge di conversione viene considerato, quanto a **contenuto e finalità, eterogeneo rispetto al decreto legge** cui si riferisce; inoltre, a differenza del ricorso dei senatori, i deputati denunciano l'apposizione della **questione di fiducia** sul testo approvato in commissione, identico a quello del Senato.

Secondo i ricorrenti, il Governo avrebbe forzato i tempi della discussione, eliminando in radice «ogni possibilità di interlocuzione, esame e modifica da parte dei deputati». Il ruolo del Parlamento sarebbe così stato vanificato, determinando «il sostanziale venir meno del bicameralismo paritario»; la questione di fiducia sarebbe stata «finalizzata proprio a coprire l'aggiunta di norme eterogenee rispetto al decreto-legge in esame», integrando «un evidente **abuso del procedimento legislativo e una palese lesione delle prerogative costituzionali, a tutela del momento deliberativo, nonché della libertà del parlamentare**».

La Corte, **conformemente all'ord. n. 274 del 2019**, continuando a specificare l'orientamento avviato dall'ord. n. 17 del 2019, sottolinea come, **ai fini dell'ammissibilità del ricorso proposto da singoli parlamentari**, sia necessario che i ricorrenti **allegino la «sostanziale negazione o l'evidente menomazione delle proprie funzioni».**

Sulla base di ciò dichiara che tale circostanza non può dirsi concretizzata nel caso in esame. Lo stesso ricorso dimostra come i deputati abbiano avuto possibilità di esercitare le proprie prerogative: in più e diversi momenti dell'*iter* di conversione del decreto legge hanno infatti potuto discutere di modifiche e votare in merito all'estraneità dell'emendamento contestato; ciò risulta tanto dai lavori in commissione, sia in sede referente, sia in sede consultiva, quanto da quelli svolti in assemblea, dove si è regolarmente tenuta la discussione generale sul testo di legge di conversione, al termine della quale è stata perfino discussa, votata e respinta una questione pregiudiziale presentata proprio a causa della supposta eterogeneità degli emendamenti approvati dal Senato. [A. Chiusolo]

LA RISPOSTA È NELLA DOMANDA: LA CORTE DICHIARA INAMMISSIBILE LA QUESTIONE SOLLEVATA DAL TRIBUNALE DI FERMO SULL'ART. 36, CO. 3, C.P.P.

Corte cost., ord. 20 novembre - 18 dicembre 2019, n. 276, Pres. Carosi, red. Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 36 co. 3 c.p.p.]

(artt. 3, 25, 97, 101 e 111 Cost.)

Con ordinanza n. 22 del 2019 il Tribunale di Fermo aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 36 co. 3, nella parte in cui prevede che la dichiarazione di astensione sia subordinata alla autorizzazione del capo dell'ufficio, il Presidente del Tribunale, anche nelle ipotesi diverse dalle *gravi ragioni di convenienza* di cui alla lett. h). La norma censurata, secondo il giudice rimettente, che si è visto respingere la propria dichiarazione di astensione per due volte dal presidente del Tribunale, sarebbe in contrasto con una serie di disposizioni costituzionali: l'art. 3 Cost., ove ciò determinerebbe una irragionevole disparità di trattamento con ciò che l'art. 51 c.p.p. dispone per il giudizio civile, e segnatamente che la dichiarazione di astensione è subordinata alla autorizzazione del capo dell'ufficio solo nel caso in cui ricorrano «gravi ragioni di convenienza»; l'art. 25 «nella misura in cui vedere regolata da un semplice procedimento amministrativo, senza possibilità d'impugnazione e senza obbligo di motivazione, una fattispecie obiettiva di ipotesi di astensione obbligatoria»; l'art. 97 Cost., «a causa degli elementi di maggiore incertezza operativa che inevitabilmente deriverebbero dal far decidere il capo dell'ufficio circa l'ipotesi di astensione obbligatoria»; l'art. 101 Cost., «nella misura in cui un soggetto che esercita attività giurisdizionale si vede sottratto, senza che a fondare tale scelta di legge ragioni di buona amministrazione possano rinvenirsi, il potere-dovere di decidere da un provvedimento amministrativo non impugnabile e senza obbligo di motivazione» e il 111 Cost., «nella misura in cui viene a incidere con una normativa irragionevole sull'attività del giudice, così neutralizzando o limitando la sua funzione di terzietà o imparzialità».

Con l'ordinanza 276 del 2019 la Corte dichiara la questione inammissibile per difetto di rilevanza. A tale esito, secondo la Corte, si giungerebbe in modo piuttosto agevole seguendo la propria giurisprudenza sul punto che ha sottolineato (sent. 113 del 2000) e poi ribadito (sent. 238 del 2000) come **sia proprio l'ipotesi di astensione per gravi ragioni di convenienza**, di cui all'art. 36, comma 1, lettera h), cod. proc. pen., **la sede nella quale far confluire l'obbligo di astensione del giudice, nei casi in cui il pregiudizio discenda da attività processuali svolte in precedenza.** [A. Arcuri]

INCOSTITUZIONALI, IN PARTE, ALCUNE DISPOSIZIONI DI UNA LEGGE DELLA REGIONE BASILICATA IN TEMA DI EUTANASIA, RANDAGISMO E PROTEZIONE DEGLI ANIMALI

Corte cost., sent. 5 novembre 2019 – 20 dicembre 2019, n. 277, Pres. Carosi, red. Amato

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [2/2019](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 1, comma 1, lett. c), 6, comma 1, lett. d) ed e), 7, 8, 10, comma 4, 19, comma 1, 21, commi 3 e 4, 23, comma 2, 34, comma 3, L. R. Basilicata, n. 46/2018]

(artt. 3 e 117, commi secondo, lett. *g*) e *h*), e terzo, Cost.)

In merito alle numerose censure di costituzionalità indicate nel ricorso dello Stato avverso la legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 46, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 10, comma 4, 6 comma 1, lettera *d*), 7, 8, 21, commi 3 e 4, 23, comma 2 e 34, comma 3, «nella parte in cui limitano alle sole associazioni di volontariato animaliste riconosciute ai sensi della legge 266/1991 lo svolgimento delle attività consentite alle associazioni animaliste dalla stessa legge regionale».

Di contro, ritiene non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. *c*) (in riferimento alla presunta violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *h*), Cost. e dell'art. 19, comma 1 (in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. *g*), Cost.).

In relazione, invece, all'art. 6, comma 1, lett. *e*), la Corte dichiara estinto il processo poiché, nelle more del giudizio di costituzionalità, la Regione Basilicata con l'introduzione dell'art. 22 della legge regionale n. 4/2019 ha espressamente abrogato la lettera *e*) dell'art. 6, comma 1 richiamato (per dovere di precisione, con "avviso di rettifica" pubblicato sul B.U.R. Basilicata n. 14 del 21 marzo 2019, il predetto art. 22 è stato rinumerato in art. 21).

Nel merito, in relazione al solo art. 10, comma, 4 L. R. Basilicata n.46/2018, la Corte, riconducendo l'assistenza agli animali e la disciplina della polizia veterinaria nell'alveo principalmente della «tutela della salute», specifica che il dettato dell'art. 2, comma 5, della legge n. 281/1991 "Legge quadro in materia di animali da affezione e prevenzione del randagismo" si pone come finalità di «garantire che la cessione degli animali abbandonati avvenga nel rispetto di regole uniformi sul territorio nazionale, onde assicurare l'espletamento delle opportune procedure veterinarie nonché tutelare la salute degli animali presso coloro a cui vengono affidate».

La garanzia di uniformità della disciplina in esame si rende necessaria non solo per quanto concerne il profilo pubblicistico della «tutela della salute», ma anche relativamente a diversi profili di diritto privato, richiamando, su questo aspetto, la sentenza n. 123 del 1992.

In particolare, prosegue la Corte, la riduzione a 30 giorni del termine previsto per la «cessione» dei randagi (rispetto ai 60 della legge n. 281 del 1991) e la diversa disciplina dei controlli veterinari sugli animali abbandonati o vaganti, «potrebbe compromettere il corretto svolgimento del trattamento profilattico contro la rabbia, l'echinococcosi e altre malattie trasmissibili», nemmeno richiamati espressamente dalla legislazione regionale che si limita ad un laconico richiamo all'espletamento di controlli sanitari non puntualmente specificati.

In relazione alle censure mosse da parte dello Stato agli artt. 6, comma 1, lett. *d*), 7, 8, 21, commi 3 e 4, 23, comma 2, e 34, comma 3 della legge lucana in relazione all'art. 3 Cost., la Corte costituzionale ritiene non giustificata la riserva alle sole associazioni di volontariato di tutte quelle attività consentite alle associazioni animaliste, protezioniste e zoofile (nonché ai privati), come riconosciuto dall'art. 5, d.lgs. n. 117/2017 (c.d. «Codice del Terzo settore») e dall'art. 4 della l. n. 281/1991.

Il profilo discriminatorio censurato dalla Corte anche in precedenza (sentenza n. 166 del 2018 e n. 285 del 2016) risiede nella «esclusione delle altre tipologie di soggetti, tenuto conto che la differenziazione si fonda esclusivamente sullo status giuridico di dette organizzazioni, che, di per sé, non è indice di alcuna ragionevole giustificazione della disciplina restrittiva della concorrenza dettata dalla Regione».

Infine, la Corte ritiene infondate le censure di incostituzionalità mosse all'art. 1, comma 1, lett. *c*) e all'art. 19, comma 1 della L.R. Basilicata n. 46/2018.

Per quanto concerne il primo profilo, la Corte ritiene che il motivo di censura non sia annoverabile nella materia «ordine pubblico e sicurezza» così come delineata da costante giurisprudenza costituzionale richiamata (sentenze n. 118 del 2013, n. 300 e n. 35 del 2011, n. 226 e n. 21 del 2010, n. 385 del 2005).

L'art. 1, comma 1, lett. c) è da considerarsi una disposizione meramente «di indirizzo» che non comporta l'attribuzione alla Regione di attività di prevenzione e di repressione dei reati. Per quanto concerne, infine, il secondo profilo, pur riconoscendo la genericità della formula «Forze dell'Ordine» contenuta nell'art. 19, comma 1 della legge impugnata, la Corte rileva che la censura statale è riferita esclusivamente all'ipotesi di denuncia dei casi di smarrimento, ma non di sottrazione alla quale consegue l'applicabilità delle norme penali in tema di furto (art. 624 c.p.) o di appropriazione indebita (art. 646 c.p.). [L. Di Majo]

DALLA CORTE UN MONITO AL LEGISLATORE AFFINCHÉ RENDA MENO FARRAGINOSO E PIÙ EFFICACE IL SISTEMA DI RISCOSSIONE DELLE PENE PECUNIARIE

Corte cost., 6 novembre - 20 dicembre 2019, n. 279, Pres. Carosi, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 238-bis, comma 3, d.P.R. n. 115/2002]

(Artt. 3, 24, co. 2, 27, co. 3, Cost.)

Il Magistrato di sorveglianza di Avellino ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 238-bis, comma 3, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», introdotto dall'art. 1, comma 473, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), nella parte in cui, ai fini dell'attivazione della procedura di conversione delle pene pecuniarie dinanzi al magistrato di sorveglianza, parifica all'ipotesi della comunicazione di esperimento infruttuoso della procedura esecutiva l'ipotesi di mancato esperimento della procedura esecutiva decorsi ventiquattro mesi dalla presa in carico del ruolo da parte dell'agente della riscossione.

Le questioni di costituzionalità muovono dal presupposto stando al quale, per effetto della norma censurata, il mancato esperimento di attività esecutiva da parte dell'agente di riscossione costituirebbe presupposto sufficiente perché il pubblico ministero debba investire degli atti il magistrato di sorveglianza competente alla conversione ai sensi dell'art. 660 c.p.p.

Dopo una precisa ricostruzione del complesso e stratificato quadro normativo che regola la procedura di riscossione e conversione delle pene pecuniarie, la Corte ha ritenuto che la disciplina di riferimento «non può ritenersi irragionevole, non sussistendo – sul piano costituzionale – alcuna necessità che il legislatore condizioni l'attivazione del procedimento di conversione della pena pecuniaria al previo esperimento di una procedura esecutiva nei confronti di un condannato che, essendo stato debitamente avvertito del proprio obbligo e delle conseguenze di legge in caso di inadempimento, non abbia spontaneamente provveduto al pagamento». Nel dichiarare infondate le questioni sollevate, la Corte ha per di più evidenziato come la disposizione censurata si limiti a prescrivere all'ufficio del giudice dell'esecuzione «di trasmettere gli atti al pubblico ministero, affinché questi promuova la conversione della pena presso il magistrato di sorveglianza, al ricorrere delle due condizioni alternative menzionate nella disposizione medesima (inerzia dell'agente della riscossione per ventiquattro mesi, ovvero impossibilità di esazione della pena pecuniaria o di una rata di essa); ma non impone affatto al magistrato di sorveglianza, una volta ricevuti gli atti, di disporre *ipso iure* la conversione. L'attività di quest'ultimo resta, infatti, regolata dall'art. 660

cod. proc. pen., che impone la conversione soltanto in presenza di una situazione di «effettiva insolvenza» del condannato ai sensi del comma 2, da accertarsi – secondo quanto dispone l’art. 238-bis, comma 6, del d.P.R. n. 115 del 2002 – anche attraverso «le opportune indagini nel luogo del domicilio o della residenza, ovvero dove si abbia ragione di ritenere che lo stesso possieda altri beni o cespiti di reddito», da effettuarsi se necessario sollecitando la cooperazione degli “organi finanziari”. Laddove, dunque, il magistrato di sorveglianza accerti la solvibilità del condannato, egli dovrà – ai sensi dell’art. 238-bis, comma 7, del d.P.R. n. 115 del 2002 – restituire gli atti all’agente della riscossione perché riavvii le attività di competenza sullo stesso articolo di ruolo; mentre, laddove emerga una soltanto temporanea situazione di insolvenza, il condannato potrà essere ammesso – in forza dell’art. 660, comma 3, c.p.p. – alla rateizzazione del pagamento, ovvero al suo differimento».

Dopo aver esaminato la questione con riferimento all’art. 3 Cost., la Corte ha altresì smentito la fondatezza delle questioni sollevate sotto l’angolo prospettico degli artt. 24 e 27, comma 3, Cost.: quanto alla compatibilità con il diritto di difesa, la pronuncia si è richiamata a tutte le valutazioni già espresse nella prima parte della motivazione (concernente il presunto attrito con l’art. 3 Cost.), ricordando altresì come gli artt. 678, comma 1-bis, e 667, comma 4, c.p.p., garantiscano comunque la facoltà di proporre opposizione dinanzi al magistrato di sorveglianza, nonché quella di ricorrere in cassazione contro l’eventuale rigetto dell’opposizione; quanto, invece, alla pretesa incompatibilità con la funzione rieducativa della pena, la Corte ha dichiarato infondata la questione rilevando come tale tipo di censura, per come formulata dal giudice *a quo*, sembrerebbe porre in dubbio la stessa legittimità costituzionale dell’istituto della conversione delle pene pecuniarie.

Nella sua parte conclusiva, la pronuncia rivolge comunque un monito al Legislatore, ribadendo una sollecitazione già racchiusa nella sentenza n. 108 del 1987 ed invitandolo a rendere meno farraginoso e più efficace il procedimento di esecuzione della pena pecuniaria (che vede l’intervento, in successione, dell’ufficio del giudice dell’esecuzione, dell’agente di riscossione, del pubblico ministero e del magistrato di sorveglianza). Il complessivo assetto normativo vigente, infatti, «fa sì che la pena pecuniaria non riesca a costituire in Italia un’alternativa credibile rispetto alle pene privative della libertà, come accade invece in molti altri ordinamenti». [E. Valentini]

MISURE ALTERNATIVE AL TRATTENIMENTO E DIRITTO DI DIFESA: LA CORTE “SALVA” IL PROCEDIMENTO DI CONVALIDA CARTOLARE REGOLATO DALL’ART. 14, COMMA 1-BIS, T.U.IMM., CHE NON CONTEMPLA LA NECESSARIA FISSAZIONE DI UN’UDIENZA

Corte cost., 19 novembre - 20 dicembre 2019, n. 280, Pres. Carosi, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 14, comma 1-bis, d. lgs. n. 286/1998]

(Artt. 13, 24, co. 2, Cost.)

Con due ordinanze del 7 settembre 2018, di identico tenore, la Corte di cassazione ha sollevato, in riferimento agli artt. 13 e 24, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell’art. 14, comma 1-bis, del d. lgs. n. 286/1998, nella parte in cui non prevede che il giudizio di convalida dell’obbligo di presentazione, in giorni ed orari stabiliti, presso un ufficio della forza pubblica territorialmente competente, «si svolga in

udienza, con la partecipazione necessaria del difensore dell'interessato, eventualmente nominato d'ufficio».

A fronte della questione, la Corte ha svolto un'ampia e articolata analisi della disciplina coinvolta.

L'esercizio del potere, accordato al questore dall'art. 14, comma 1-*bis*, T.U.Imm., di applicare con provvedimento motivato tre diversi tipi di misure alternative al trattenimento (consegna del passaporto, obbligo di dimora, obbligo di presentazione all'autorità di pubblica sicurezza) è soggetto a convalida giudiziale: il relativo procedimento applicativo è disciplinato, oltre che dalla disposizione sottoposta a vaglio di costituzionalità, anche dall'art. 3, commi 3 e 4 del d.P.R. n. 394/1999. Complessivamente considerata, questa disciplina disegna un procedimento cartolare, senza che sia contemplata la celebrazione di un'udienza (viceversa prescritta ove il questore abbia provvisoriamente disposto il trattenimento o l'accompagnamento coattivo alla frontiera). In particolare, stando all'art. 14, comma 1-*bis*, T.U.Imm., è espressamente previsto che la notifica del provvedimento al diretto interessato debba recare «l'avviso che lo straniero ha facoltà di presentare personalmente o a mezzo di difensore memorie o deduzioni al giudice della convalida».

Tale declinazione del diritto difesa (diversa e meno garantita di quella prescritta in rapporto al trattenimento, che però implica una ben più incisiva compressione della libertà personale) è stata censurata nelle ordinanze di rinvio per contrasto con gli artt. 13 e 24, comma 2, Cost., ma è stata ritenuta costituzionalmente ortodossa dalla Corte, che, a sostegno della propria decisione, ha richiamato un proprio significativo precedente, racchiuso nella sentenza n. 144 del 1997, relativo all'obbligo di presentazione all'autorità di pubblica sicurezza regolato dall'art. 6, comma 3, l. n. 401/1989 (concernente l'obbligo di presentazione all'autorità di pubblica sicurezza disposto dal questore nell'ambito di attività di contrasto alla violenza durante le manifestazioni sportive). In tale occasione, il Giudice delle leggi aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale ultima disposizione, nella parte in cui non prevedeva che la notifica del provvedimento del questore dovesse contenere l'avviso che l'interessato ha facoltà di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, memorie o deduzioni al giudice per le indagini preliminari: così evidentemente ritenendo idonea una simile disciplina a tutelare adeguatamente il diritto di difesa e, più in generale, la posizione della persona attinta dall'obbligo di presentarsi all'autorità di pubblica sicurezza. Nell'escludere l'incompatibilità costituzionale dell'art. 14, comma 1-*bis*, del d. lgs. n. 286/1998, la Corte ha altresì ritenuto di valorizzare due profili: da un lato, il regime di conoscibilità (e di comprensibilità linguistica) del provvedimento questorile; dall'altro, la previsione dell'avviso circa la possibilità di beneficiare dell'assistenza di un difensore nominato d'ufficio e del patrocinio a spese dello Stato. [E. Valentini]

INFONDATE LE QUESTIONI DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE SULLA PROPORZIONE DELLA PENA EDITTALE DEL DELITTO DI OLTRAGGIO A PUBBLICO UFFICIALE

**Corte cost., sent. 4 dicembre 2019 – 20 dicembre 2019, n. 284, Pres. Carosi, red.
Viganò**

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [3/2019](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 341 bis c.p., introdotto dall'art. 1, c. 8, l. n. 94/2009]

(Cost., artt. 3 e 27, comma 3)

Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale relative all'eccessività della pena edittale prevista per il reato di cui all'art. 341 bis c.p., in asserito contrasto con l'art. 3 Cost. e l'art. 27, c. 3, Cost. Si ripercorre anzitutto l'articolata storia delle molteplici modifiche legislative della norma in esame e delle precedenti sentenze manipolative incidenti sulle pene edittali, per ricostruirne il rapporto con il *tertium comparationis*, di cui all'art. 342 c.p. (C.d. 2-2.6.). Nel codice Rocco, l'art. 341 c.p. era punito meno severamente rispetto all'art. 342 c.p. La sent. n. 341/1994 ha dichiarato illegittimo il minimo edittale di sei mesi di reclusione dell'allora vigente art. 341 c.p., con l'effetto di rendere applicabile il limite minimo "generale" di 15 giorni di reclusione ex art. 23 c.p. Una questione di legittimità omologa veniva invece respinta con riferimento al minimo edittale di sei mesi di reclusione dell'art. 342 c.p. (sent. 313/1995), stante la peculiare gravità della fattispecie, in seno alla quale "è la specifica qualità dell'organo e delle attribuzioni che esso esprime a rappresentare la connotazione tipizzante e, dunque, un valore da tutelare adeguatamente anche sotto il profilo dell'onore e del prestigio, per i naturali riverberi negativi che l'offesa può in sé determinare sul corretto e sereno svolgimento delle funzioni che il corpo o il collegio è chiamato a esercitare". Con l. n. 205/1999, fu abrogato l'originario delitto di oltraggio a p.u. e ridotto a 15 giorni di reclusione il minimo edittale dell'art. 342 c.p. Successivamente, la l. n. 85/2006 sostituì la pena detentiva con la multa da 1.000 a 5.000 euro, attualmente in vigore per il delitto di cui all'art. 342 c.p. La l. n. 94/2009 reintrodusse il delitto di oltraggio a p.u. all'art. 341 bis c.p., modificandone gli elementi costitutivi, prevedendo che «chiunque, in luogo pubblico o aperto al pubblico e in presenza di più persone, offende l'onore ed il prestigio di un pubblico ufficiale mentre compie un atto d'ufficio ed a causa o nell'esercizio delle sue funzioni». La cornice edittale veniva fissata nella reclusione da 15 giorni a tre anni. Rispetto alla formulazione previgente, debbono dunque ricorrere – accanto a un fatto offensivo dell'onore «e» del prestigio occasionato dall'esercizio delle funzioni da parte del pubblico ufficiale – gli ulteriori requisiti, assenti nell'abrogato art. 341 c.p.: a) della commissione del fatto in luogo pubblico o aperto al pubblico, b) in presenza di più persone, c) «mentre» il pubblico ufficiale compie un atto del suo ufficio. Come rileva la Corte, la l. n. 94/2009 ha invertito i termini del rapporto di gravità tra le due fattispecie poste a raffronto, e rende infondato l'argomento sviluppato dal giudice a quo, secondo cui sussisterebbe un'irragionevole disparità di trattamento tra i reati di cui all'art. 341 bis c.p. e all'art. 342 c.p., vista l'omogeneità di disvalore (§ 3 C.d.). I giudici costituzionali osservano che "l'introduzione di un requisito di stretta contestualità tra la condotta del reo e il compimento di uno specifico atto dell'ufficio da parte del pubblico ufficiale ... «mentre compie un atto d'ufficio»" arricchisce la dimensione offensiva di fattispecie, aggiungendo alla lesione dell'onore del singolo p.u. e del prestigio della p.a., il "pericolo per la concreta attuazione dello specifico atto d'ufficio che la condotta del reo mira ad ostacolare, e dunque per il regolare esercizio della pubblica funzione svolta in concreto dal pubblico ufficiale". Se oggi, dunque, l'oltraggio a p.u. si configura "come delitto offensivo anche del buon andamento della pubblica amministrazione, sub specie di concreto svolgimento della (legittima) attività del pubblico ufficiale", tale ulteriore dimensione lesiva, difetta nel delitto di oltraggio a Corpo politico, amministrativo o giudiziario, per la cui configurazione è sufficiente che "l'espressione offensiva sia profferita «al cospetto» del corpo, della sua rappresentanza o del collegio, ovvero addirittura mediante comunicazione offensiva "a distanza" diretta ai destinatari, senza esigere alcun nesso con il compimento di uno specifico atto dell'ufficio da parte dell'istituzione offesa". Alla luce dei mutati termini del rapporto intra-sistematico tra delitti, che, in seguito alla l. n. 94/2009, è caratterizzato dal maggiore disvalore della "nuova" figura di oltraggio a p.u., non si può affermare che sussista una sperequazione di trattamento irragionevole, in violazione dell'art. 3 Cost. (C.d. 3.4.). Quanto alla lamentata

violazione del principio di proporzionalità intrinseca della pena (C.d. 4-4.2.), ex art. 27, c. 3 Cost., interpretato alla luce delle corrispondenti garanzie previste a livello sovranazionale (art. 49, par. 3, CDFU; art. 3 Convenzione EDU), la Corte riconosce che le sentenze più recenti (tra le altre, sentt. n. 236/2016; 233/2018; 222/2018; 40/2019) hanno svincolato la censura per sproporzione della pena dalla previa individuazione di un pertinente *tertium comparationis*, ora necessario in un momento logicamente successivo, per individuare “nel sistema punti di riferimento già esistenti per ricostruire in via interinale un nuovo quadro sanzionatorio in luogo di quello colpito dalla declaratoria di incostituzionalità”. Tuttavia, si rileva, le declaratorie di illegittimità, in tale contesto, hanno riguardato esclusivamente i minimi edittali, il divieto di prevalenza o equivalenza di circostanze attenuanti, ovvero pene di durata fissa; tutti casi in cui “sono venuti in esame limiti normativi alla discrezionalità del giudice nella commisurazione della pena, che lo vincolavano a infliggere pene ritenute manifestamente eccessive rispetto a classi di ipotesi situate ai gradini più bassi della scala di disvalore ... all'interno del perimetro disegnato dalla fattispecie”. Nel caso di specie, all'opposto, il giudice a quo parrebbe lamentare la sproporzione del massimo edittale di tre anni di reclusione. Oltre ad essere già in astratto poco plausibile una censura del massimo edittale, vista la possibilità di commisurare la pena ex art. 133 c.p. in conformità alla gravità concreta del fatto, la questione sarebbe in concreto irrilevante, in assenza di motivazione sul perché il giudice abbia “ritenuto di non poter infliggere all'imputata una pena più contenuta e in concreto proporzionata al disvalore del fatto”. Se invece la censura si riferisce alla cornice edittale nel complesso, come ritiene la Corte, la questione non potrebbe comunque essere accolta, poiché la stessa dosimetria sanzionatoria (da 15 giorni a tre anni di reclusione) è stata implicitamente ritenuta costituzionalmente legittima nella sent. n. 341/1994, rispetto ad una fattispecie di più tenue disvalore (C.d. 4.1.). Non cambiano tali conclusioni i riferimenti “argomentativi” alla giurisprudenza convenzionale (Corte EDU, 24 settembre 2013, Belpietro c. Italia), che sono affatto inconferenti, in quanto relativi alla possibile sproporzione della pena carceraria per i delitti di diffamazione, commessi nell'attività giornalistica (per frizione con l'art. 10 CEDU, libertà di espressione). [P. Insolera]

SICUREZZA PUBBLICA INTEGRATA E COMPETENZE REGIONALI

Sentenza 19 novembre - 23 dicembre 2019, n. 285, Pres. Carosi, Rel. Barbera

Ricorso segnalato nel Bollettino delle questioni pendenti n. [2/2019](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 1, comma 1, 2, comma 2, lett. a), 3, comma 1, lett. d), 5, commi 1 e 2, 6, comma 1, 7, comma 2, e 8, L. regione Basilicata n. 4/2018,]

(Artt. 3 e 117, secondo comma, lett. l) e h, Cost.)

La sentenza torna sul **riparto di competenza tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza**, giudicando della legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge regionale Basilicata n. 45/2018 (Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità e per la promozione della cultura della legalità e di un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale), impugnate dal Governo per asserita violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lett. h) e l), Cost.

La Corte compie una accurata ricostruzione della materia, muovendo dal vecchio titolo V come attuato dai decreti legislativi di trasferimento n. 616 del 1977 e n. 112 del 1997, fino

al nuovo art. 117, secondo comma, lett. h), Cost., e al d.-l. 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito dalla legge n. 49 del 2017. La sentenza evidenzia come accanto alla riserva allo Stato della **sicurezza pubblica**, cioè delle funzioni preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico (inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale), il legislatore statale abbia riconosciuto (i) una competenza regionale sulla **polizia amministrativa** in regime di "*interdipendenza funzionale*" con le funzioni amministrative nelle materie regionali, cioè con carattere accessorio rispetto ad esse; (ii) una competenza relativa alle attività di **polizia locale** svolte esclusivamente nel territorio comunale e non affidate alle autorità statali, competenza già riconducibile alla vecchia materia concorrente "*polizia locale urbana e rurale*", ma con portata residuale rispetto alle funzioni di polizia di sicurezza riservate allo Stato.

La sentenza osserva che il quadro rimane sostanzialmente confermato nel nuovo riparto operato dall'art. 117 Cost., in cui "**l'endiadi «ordine pubblico e sicurezza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., allude a una materia in senso proprio, e cioè a una materia oggettivamente delimitata che di per sé non esclude l'intervento regionale in settori ad essa liminari**".

La Corte ricorda che l'etichetta costituzionale escluda espressamente dalla competenza dello Stato la "polizia amministrativa locale" e afferma che l'ordinamento conosce, accanto al **nucleo duro** della sicurezza, **di competenza statale esclusiva**, anche "discipline regionali in settori prossimi ancorché con essa non coincidenti".

La **sicurezza pubblica**, infatti, può essere **declinata in modo pluralista**, in conformità al principio autonomistico di cui all'art. 5 della Costituzione: "ad una sicurezza in «senso stretto» (o **sicurezza primaria**) può essere affiancata ... una sicurezza «in senso lato» (o **sicurezza secondaria**), capace di ricomprendere un fascio di funzioni intrecciate, corrispondenti a plurime e diversificate competenze di spettanza anche regionale".

In questo quadro la sentenza sottolinea l'importanza del decreto-legge n. 14 del 2017. Questo fa riferimento al concetto di **sicurezza integrata** (definita come l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dagli enti territoriali e da altri soggetti istituzionali, per concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali) e **in attuazione dell'art. 118, terzo comma, Cost.**, traduce in senso ampio e trasversale le **forme di coordinamento tra Stato e regioni**, "coinvolgendo gli enti regionali non solo quali terminali delle scelte compiute dallo Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, ma anche come portatori di interessi che, ancorché non direttamente afferenti alla materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., sono teleologicamente connessi alla competenza esclusiva statale".

Secondo l'impianto del decreto-legge e delle linee guida approvate in Conferenza unificata l'intervento regionale dovrebbe assicurare le precondizioni per un più efficace esercizio delle tipiche funzioni di ordine pubblico, migliorando il contesto sociale e territoriale di riferimento tramite strumenti di prevenzione comunitaria e di inclusione sociale.

Partendo da questa declinazione legislativa del concetto di sicurezza integrata, che consente l'intervento delle autonomie regionali entro l'ambito delle competenze concorrenti o residuali, la sentenza respinge gran parte delle questioni sollevata dal Governo.

Infondata è anzitutto la questione sollevata sulla norma programmatica dell'art. 1, comma 1, che impegna la Regione, nel rispetto delle competenze stabilite dall'articolo 117 Cost., a concorrere allo sviluppo della sicurezza attraverso interventi nei settori della prevenzione e della lotta contro la criminalità comune e organizzata.

La sentenza respinge altresì – con qualche precisazione interpretativa – le censure dirette contro norme più specifiche che (i) consentono alla Regione di promuovere programmi volti

ad accrescere i livelli di sicurezza, a contrastare l'illegalità e a favorire l'integrazione e il reinserimento sociale (art. 2, comma 2, lett. a); (ii) impegnano l'ente a promuovere politiche attuative di contrasto agli abusi fisici e psicologici a tutela di soggetti deboli (art. 6); (iii) autorizzano, ai fini di contrasto dei fenomeni di illegalità e criminalità comune, la stipulazione di intese e accordi di collaborazione istituzionale con gli organi dello Stato e con enti del terzo settore (art. 3, comma 1, lett. d); (iv) prevedono iniziative formative e culturali ed interventi di assistenza materiale o psicologica diretti a prevenire e a contrastare i reati che colpiscono la popolazione anziana, interventi realizzati anche in collaborazione con le forze dell'ordine, a seguito di apposita stipula d'intesa (art. 5, commi 1 e 2); (vi) consentono alla Regione di promuovere, previa intesa con gli enti locali interessati, il potenziamento delle attività di vigilanza nelle aree più soggette a rischio di esposizione ad attività criminose, al fine di assicurare il controllo del territorio mediante un più efficiente svolgimento delle funzioni di polizia locale (art. 8)

Con riferimento a tale ultima disposizione, che riguarda direttamente **l'attività di vigilanza svolta dalla polizia locale** e dunque il **controllo del territorio**, la Corte chiarisce che la norma deve essere interpretata nel senso che la Regione può promuovere il potenziamento delle attività di vigilanza ad opera della polizia locale **purché ciò avvenga nell'ambito dei piani predisposti dal Ministro dell'interno**.

L'unica norma annullata, in applicazione di precedenti puntuali, è quella che assicura il **patrocinio legale a spese della Regione** (in favore degli accusati di delitto per eccesso colposo in legittima difesa e di coloro che sono stati assolti per la sussistenza di tale esimente), trattandosi di **norma invasiva dell'ordinamento penale**. [F. Corvaja]

IL PRINCIPIO EUROPEO DI MASSIMA DIFFUSIONE DEGLI IMPIANTI DA FONTI DI ENERGIA RINNOVABILI

Corte Cost., sent. del 3 – 23 dicembre 2019, n. 286, pres. Carosi, red. De Pretis

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 30 e 32, L. Regione Basilicata n. 38/2018]

(art. 117, terzo comma, Cost.)

È illegittima la disposizione della legge della Regione Basilicata in tema di distanze minime tra impianti di fonti di energia rinnovabili (FER) per contrasto con l'art. 117, comma 3, in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», attribuita alla competenza legislativa concorrente dello Stato. Infatti, «la disciplina del regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili rientra, oltre che nella materia 'tutela dell'ambiente', anche nella competenza legislativa concorrente, in quanto riconducibile a 'produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia' (art. 117, terzo comma, Cost.), nel cui ambito i principi fondamentali sono dettati anche dal d.lgs. n. 387 del 2003 e, in specie, dall'art. 12 (*ex multis*, sentenza n. 14 del 2018)» (sentenza n. 177 del 2018). Pertanto, il legislatore statale «attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che [...] non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale» (sentenze n. 69 del 2018 e n. 99 del 2012). Principi che si desumono dalle «Linee guida» di cui al d.m. 10 settembre 2010, adottate in attuazione dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, da quest'ultimo decreto e dal d.lgs. n. 28 del 2011, e il cui rispetto si impone al legislatore regionale» (sentenza n. 86 del 2019). Tali linee guida completano la normativa primaria, sicché «rappresentano un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di

individuare le specifiche tecniche che mal si conciliano con il contenuto di un atto legislativo e che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale» (sent. n. 69 del 2018). Per questo, alle regioni è riservato solo il compito di individuare aree e siti non idonei, in relazione ai diversi tipi di impianto e solo quando ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti, mediante un procedimento amministrativo che preveda la valutazione sincronica di tutti gli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, come prevede il paragrafo 17.1. delle linee guida. Al contrario, alle stesse non spetta il compito di prescrivere limiti generali inderogabili, valevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea.

Risulta violato il medesimo parametro anche dalla previsione della legge lucana che fissa come condizione per la costruzione e il funzionamento di un impianto FER, una superficie minima del terreno su cui costruirlo. Nuovamente, i principi generali in materia di impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili sono precisati dalle linee guida nazionali summenzionate, ispirate al principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, in conformità con la normativa dell'Unione europea. L'assenza, nel contesto dei detti principi, della previsione di superfici minime rende incompatibile con essi la previsione impugnata, che, richiedendo la disponibilità di una superficie pari almeno al triplo di quella del generatore, si traduce in un ingiustificato aggravio per la realizzazione e l'esercizio degli impianti. [F. Minni]

DOCENTI EX SSEF: CORRETTA L'EQUIPARAZIONE A PROFESSORI E RICERCATORI UNIVERSITARI

Corte cost., sent. 8 ottobre - 21 novembre 2019, n. 241, Pres.Lattanzi, red. Zanon

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. 4/2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 21, c. 4, del d.l. n. 90/2014, convertito, con modificazioni, nella l. n. 114/2014]

(artt. 3, 36, 38, 51 e 97 Cost.)

Con sette ordinanze e una sentenza non definitiva, il Consiglio di Stato solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, c. 4, del d.l. n. 90/2014 convertito, con modificazioni, nella l. n. 114/2014, in riferimento agli artt. 3, 36, 38, 51 e 97 Cost. La norma oggetto dispone la soppressione delle scuole di formazione per la pubblica amministrazione, tra le quali la Scuola superiore dell'economia e delle finanze (d'ora in avanti pure SSEF), unificando detto sistema di formazione nell'ambito della Scuola nazionale dell'amministrazione (d'ora in avanti pure SNA). Inoltre, la norma impugnata innova la disciplina dei docenti ordinari e dei ricercatori di ruolo a esaurimento della SSEF, indicandone il trasferimento presso la SNA; applicando a questi ultimi lo stato giuridico di Professore ovvero di ricercatore universitario e, infine, disponendo una futura rideterminazione del loro trattamento economico con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di omogeneizzarlo a quello applicato ai docenti della SNA.

Su detto punto, sono prospettati sei distinti profili di illegittimità costituzionale. (i) Si dubita della legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4 in riferimento agli artt. 3, 51 Cost. poiché, nell'equiparare i docenti SSEF a professori e ricercatori universitari non si terrebbe in debita considerazione dello *status* giuridico dei primi, docenti provenienti, tra gli altri, dal mondo della dirigenza pubblica, dalla Magistratura ordinaria, dell'Avvocatura dello stato. In tal

modo, la norma si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza perché determinerebbe un'unica forma di «“accesso” [...] *agli uffici pubblici*» e un unitario trattamento giuridico a fronte di situazioni soggettive diverse. Sul punto, il Giudice delle Leggi dichiara non fondata la questione di legittimità così proposta, perché detti docenti ex SSEF ben hanno potuto esercitare il diritto di opzione tra l'attuale carriera e il precedente status giuridico, e, in ogni caso, **non può dirsi corretta la lettura secondo cui ad ogni mutamento normativo dello status giuridico che non tenga in debita considerazione le condizioni precedenti debba conseguire l'illegittimità di detta norma.** (ii) Si dubita poi della legittimità costituzionale della norma oggetto in relazione agli artt. 3, 51 Cost. in ragione della mancata previsione del c.d. diritto di opzione tra il regime a tempo pieno e quello a tempo definito. Pure questa censura viene dichiarata non fondata dal Giudice delle leggi, poiché, a tacer d'altro, la comparazione con il sistema universitario ha il solo fine di uniformare il regime giuridico e non già di creare un canale peculiare di accesso alla docenza universitaria. In aggiunta, nell'ambito del lavoro alle dipendenze pubbliche, ambito nel quale va ricondotta la condizione dei docenti SNA, compresi i docenti ex SSEF, vige il **principio generale di esclusività del rapporto di impiego, quale desumibile dalla disciplina dettata dall'art. 53 del d.lgs. 165/2001.** Tale regola si pone in maniera servente rispetto al principio generale di esclusività del rapporto di impiego, quale strumento atto a garantire l'imparzialità della P.A, **“sottraendo il dipendente pubblico ai condizionamenti che potrebbero derivare dall'esercizio di altre attività (così, da ultimo, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 6 febbraio 2019, n. 3467)”.** (iii) Parimenti illegittima sarebbe la norma oggetto in relazione agli artt. 3, 36 Cost. per l'ingiustificato livellamento verso il basso del trattamento economico di dette figure. **Per la Corte costituzionale, il legittimo affidamento è soggetto anch'esso alla tecnica del bilanciamento, come lo sono tutti i principi e i diritti costituzionali** (sent. n. 108/2019), **“con la conseguenza che non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni che modificano in senso sfavorevole per i destinatari la disciplina di rapporti di durata, a condizione che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando del tutto [...] l'affidamento nella sicurezza giuridica”** (sentt. nn. 149 e 16/2017, n. 203/2016). Ne deriva che correttamente il legislatore ha operato un bilanciamento non irragionevole tra il prevalente trattamento economico dei docenti ex SSEF e, dall'altra parte, la necessità di non determinare intollerabili disparità retributive tra tutti i docenti della rinnovata SNA. Infine, non può valere, nel caso qui in esame, il principio di irriducibilità della retribuzione, principio che non ha più copertura costituzionale e può essere oggetto di modificazione da parte di norme di egual rango. (iv) Infine, la norma violerebbe gli artt. 3, 36, 38, 51 e 97 Cost. per non essere stata prevista una disciplina transitoria, **«che consenta una possibilità di scelta [...] tra rientro nei ruoli di originaria provenienza ovvero permanenza nel (modificato) status di docente presso la SNA».** Il Giudice delle leggi, dopo una breve ricostruzione storico-normativa, chiarisce che **detta norma non impone una illogica trasformazione dei docenti in questione in professori universitari, giacché non potrebbe crearsi un peculiare canale di accesso alla docenza universitaria governato, quest'ultimo, dal concorso ex art. 97 Cost. e dal generale principio dell'autonomia universitaria ex art. 33 Cost.** La questione non è fondata per la Corte, non soltanto perché quest'ultima rientra nella piena discrezionalità del Legislatore, ma pure perché non è da ritenersi necessaria in relazione a soggetti che, ormai da tempo, hanno assunto la sola stabile condizione di docenti inquadrati nel ruolo ad esaurimento della SSEF. Sono infine, dichiarate inammissibili le q.l.c. dell'art. 21, c. 4, del d.l. 90/2014 sollevate, in riferimento agli artt. 3, 36, 38 e 97 Cost. [Y. Guerra]

LEGGE DELLA CAMPANIA SUI RIFIUTI: RISPETTATE LE COMPETENZE STATALI

Corte cost., sent. 3 dicembre – 23 dicembre 2019, n. 289, Pres. Carosi, red. Amato

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti [n. 1/2019](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, co. 1, lett. d), f) e u), L. Reg. Campania n. 29/2018, sostitutivo del co. 4 dell'art. 12, l. reg. n. 14/2016]

(Artt. 97 e 117, co. 2, lett. s), Cost., in riferimento agli artt. 29-*decies*, co. 11-*ter*, e 196, co. 1, lett. n) e o), d. lgs. n. 152/2006; art. 117, co. 2, lett. p), Cost., in riferimento all'art. 197, co. 1, lett. b), d. lgs. n. 152/2006 e all'art. 1, co. 85, lett. a), l. n. 56/2014)

Lo Stato solleva diverse questioni di legittimità costituzionale in relazione alla legge della Regione Campania n. 29 del 2018 che ha novellato la legislazione regionale in materia di rifiuti.

In particolare, le censure si articolano su quattro profili: con le prime tre questioni, lo Stato censura diverse disposizioni della legge regionale che violerebbero la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ambiente, ponendosi in contrasto con le previsioni contenute nel T.U. Ambiente (d. lgs. n. 152 del 2006); con l'ultima questione, invece, si censura una disposizione contenuta nella legge regionale che, consentendo la stabilizzazione del personale dei consorzi di bacino, violerebbe il principio dell'accesso nella P.A. mediante concorso.

Pur ribadendo come la normativa statale fissi «soglie inderogabili di protezione ambientale, dovendo la Regione, pertanto, procedere nel rispetto di criteri e procedure stabiliti a livello statale, pur restando impregiudicata la possibilità per le stesse Regioni di esercitare, nel rispetto di tali limiti, le proprie competenze sulla pianificazione territoriale (da ultimo, sentenze n. 142 e n. 129 del 2019)», nel caso di specie la Corte ritiene che tutte i dubbi siano infondati.

Quanto alla prima censura, secondo cui la legge regionale avrebbe essenzialmente affidato ai Comuni il potere di opporsi alla localizzazione degli impianti di smaltimento (ovvero una competenza affidata alle Province dal legislatore statale), la Corte osserva come «**il vincolo posto dalle disposizioni regionali vigenti appare più lieve della precedente formulazione**» della legge regionale (ritenuta legittima dalla difesa erariale); al contempo, tali previsioni «hanno natura transitoria e non fissano, di per sé, un criterio generale di localizzazione».

Quanto alla seconda questione di legittimità, con la quale lo Stato censura la mancata previsione, da parte della legge regionale, degli intervalli di tempo per i controlli sugli insediamenti soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, la Corte osserva come la disciplina regionale debba essere coordinata con quella statale, per cui troverebbero comunque applicazione gli intervalli previsti da quest'ultima.

Altresì è infondata la terza questione, con la quale lo Stato censurava una disposizione che affida alla Regione «l'adozione da parte della Regione di un apposito programma di controlli per gli impianti di gestione rifiuti autorizzati» così, violando la competenza alla «programmazione e organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale» che lo Stato ha attribuito alle Province. Sul punto, la Corte osserva che «[l]e funzioni provinciali [...] non sono escluse dalle disposizioni impugnate, restando attribuita alle Province la potestà sull'esecuzione dei controlli sul proprio territorio» mentre le funzioni attribuite alla Regione concernono la «regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti» nonché, più ampiamente un «**potere di pianificazione e programmazione, necessariamente limitato a dettare criteri uniformi sul territorio regionale, che,**

sebbene non espressamente previsto dalla disciplina statale, come per gli impianti soggetti ad AIA, rientra tra le competenze istituzionali regionali».

Neppure è fondata l'ultima censura relativa alla supposta violazione del principio del pubblico concorso: una corretta interpretazione della disposizione sospettata di illegittimità, infatti, conduce a ritenere che il personale interessato sia solo quello già appartenente alla p.a. e che quindi, non si tratti di un'ipotesi di "stabilizzazione" di personale esterno, bensì di "riassorbimento" di personale di una p.a. in liquidazione (i consorzi di bacino) nei ruoli di altre p.a. [F. Conte]

ILLEGITTIME ALCUNE NORME DELLA LEGGE DELLA REGIONE LAZIO IN MATERIA DI AREE NATURALI PROTETTE

Corte cost., 20 novembre 2019 – 27 dicembre 2019, n. 290, Pres. Carosi, Red. De Pretis

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [2/2019](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 5, c. 1°, lett. g), n. 2, h) e i), nn. 5 e 7, c. 6°, lett. c), 33, c. 1°, lett. a), e 84, c. 1°, lett. b), L. Regione Lazio n. 7/2018]

(Artt. 97 e 117, commi 2, lett. l), m) e s), e 3, Cost.)

La Corte costituzionale accoglie il ricorso in via d'azione promosso dal Presidente del Consiglio in merito alla violazione degli artt. 97 e 117, commi secondo, lettere l), m) e s), e terzo, Cost. da parte di alcune disposizioni della legge della Regione Lazio n. 7 del 2018, che interveniva a modificare alcune disposizioni in materia di aree naturali protette regionali e governo del territorio.

In via preliminare e generale, la difesa regionale aveva sostenuto la **mancanza di portata innovativa delle disposizioni impugnate**, poiché esse si limitavano a specificare ulteriormente il contenuto o a operare un mero intervento di coordinamento delle previgenti disposizioni regionali, al tempo, non impugnate da parte del governo. La Corte ha ribadito che tali argomentazioni non hanno nessun tipo di rilievo, essendo essa chiamata ad esaminare **la conformità a Costituzione delle norme impugnate nell'attuale ricorso**, a prescindere dal fatto che fattispecie simili a quelle contestate fossero previste nella normativa preesistente; difatti, **non osta all'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale in via principale l'integrale coincidenza della disposizione impugnata con il testo di altra anteriore non impugnata**, atteso che **l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile ai giudizi in via principale** e che la norma impugnata ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato.

Venendo alle singole disposizioni censurate, in primo luogo, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera i), numero 5), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 13 della legge n. 394 del 1991. Nello specifico, la norma regionale, secondo il ricorrente, avrebbe escluso dall'obbligo del **nulla osta**, previsto dalla stessa normativa regionale, una serie di interventi potenzialmente idonei a incidere, in maniera significativa, **sull'ambiente naturale**, consentendone la realizzazione di tali interventi in tutte le zone dell'area protetta senza prevedere alcuna modalità di verifica e di controllo sugli interventi stessi. La previsione – per la Corte – contrasta con la normativa statale sul punto che **subordina al preventivo nulla osta dell'ente parco il rilascio di concessioni o autorizzazioni** relative ad

interventi, impianti ed opere all'interno del parco, ponendosi in conflitto, pertanto, con la **competenza esclusiva statale** in materia di **"tutela dell'ambiente"** di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Sotto il medesimo profilo, è stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 5, comma 1, lettera i), numero 7), della legge regionale, in quanto contrastante con gli artt. 22, 23 e 25, comma 2, della legge n. 394 del 1991. La norma in questione consentiva al c.d. PUA (piano di utilizzazione ambientale) di **derogare alle disposizioni del piano dell'area naturale protetta**, ponendosi, così, in contrasto con l'art. 25, comma 2, della legge n. 394 del 1991, secondo cui il piano del parco sarebbe lo **strumento pianificazione sostitutivo dei piani paesistici e di quelli territoriali o urbanistici di qualsiasi livello**. In tal modo, la norma regionale censurata, riducendo in *peius* i **livelli minimi uniformi di tutela previsti dalla legislazione statale** in materia di "tutela dell'ambiente", viola la **competenza esclusiva riservata allo Stato**.

La Corte, sotto un diverso profilo, ha dichiarato l'incostituzionalità del comma 6, lettera c), del medesimo articolo della legge regionale, in relazione agli artt. 36 e 37 del d.P.R. n. 380 del 2001, in materia del **governo del territorio** e quindi riconducibile al terzo comma dell'art. 117 Cost. La norma in questione estendeva la qualifica di **"edificio legittimo esistente"**, definita dagli artt. 36 e 37 del d.P.R. n. 380 del 2001, seppur ai limitati fini della predisposizione dei piani di utilizzazione aziendale in agricoltura e a quelli per le attività integrate e complementari, a determinati tipi di edifici, esclusi dalla normativa statale. Così facendo, il legislatore regionale, per questo verso, **si sarebbe sostituito al legislatore statale** cui spetta, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di governo del territorio, **il compito di porre le norme di principio che consentano di qualificare un immobile come "edificio legittimo esistente"**.

Infine, la Corte ha dichiarato infondata la questione sollevata in riferimento all'art. 5, comma 1, lettera g), numero 2), per violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lettere m) e s), Cost., in relazione all'art. 25, comma 2, della legge n. 394 del 1991 (Legge quadro sulle aree protette). La norma regionale, nell'ambito del procedimento di approvazione del piano dell'area naturale protetta, prevedeva che, alla fine di un lungo e scandito *iter* procedimentale, se entro centoventi giorni dall'assegnazione della proposta di piano deliberata dalla Giunta all'ordine del giorno del Consiglio regionale, questo **non si fosse espresso, la proposta si intendeva approvata**. Per il ricorrente tale previsione disattendeva la disposizione statale che prevede, sul punto, un'approvazione formale del piano da parte della Regione, costituendo una forma di **"silenzio assenso"**, istituto che non potrebbe essere ammesso «nei procedimenti ad elevata discrezionalità», nell'ambito dei quali rientrerebbe anche quello di adozione e approvazione del piano del parco. La Corte, tuttavia, riconosce che il legislatore regionale ha voluto far discendere l'approvazione del piano da parte della Regione, dalla complessiva interazione fra Giunta e Consiglio e, per il caso in cui il Consiglio sia rimasto inerte, non dalla sua mera inerzia, ma da una **già intervenuta determinazione della Giunta**. Tale complessa attività, che si configura come una sorta di **subprocedimento nell'ambito del procedimento di approvazione del piano**, trova dunque in ogni caso la sua manifestazione espressa – ciò che necessariamente ne esclude il preteso carattere tacito – alternativamente nella deliberazione del Consiglio regionale o, ove questa non intervenga nel termine, nella deliberazione della Giunta di approvazione della proposta. [A. Contieri]

**LA DISCIPLINA DELLA REGIONE LOMBARDIA
IN MATERIA DI ANNOTAZIONI SUL TESSERINO VENATORIO
VIOLANO LO STANDARD DI TUTELA AMBIENTALE PREDISPOSTO DALLO STATO**

Corte Cost., sent. 19 novembre – 27 dicembre 2019, n. 291, Pres. Carosi, Red. Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 15, co. 1, lett. *j*), *m*) e *q*), della L. reg. Lombardia n. 17/2018]

(art. 117, co. 2, lett. *s*), Cost., in relazione alla L. n. 157/1992)

Il giudizio di legittimità costituzionale ha ad oggetto l'art. 15, comma 1, lett. *j*), *m*) e *q*), della Legge della Regione Lombardia n. 17/2018, in riferimento all'art. 117, comma 2, lett. *s*), Cost. per violazione dell'ambito di competenza esclusiva statale «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», per contrasto con la norma interposta di cui alla L. n. 157/1992, recante «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio».

In particolare, le disposizioni statali a venire in rilievo quali parametri interposti del giudizio di legittimità costituzionale sono, rispettivamente, l'art. 12, co. 12-*bis*, l'art. 12, co. 5, nonché l'art. 21, co. 1, lett. *e*) ed *f*) della L. n. 157/1992.

La Corte costituzionale adita in via principale si esprime nel senso della fondatezza della prima questione, vertente sulla lett. *j*) dell'art. 15, co. 1 della Legge regionale, dichiarandone l'illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 117, co. 2, lett. *s*), Cost., in relazione all'art. 12, co. 12-*bis* della L. n. 157/1992 e rigetta le restanti q.l.c. aventi ad oggetto le lett. *m*) e *q*) della medesima disposizione impugnata.

In merito alla prima delle questioni sollevate, la L. n. 157/1992 impone, al suo art. 12, co. 12, il possesso del tesserino venatorio con funzione abilitativa all'esercizio della caccia; nell'ottica del Legislatore statale, infatti, le annotazioni sul suddetto tesserino sono funzionali all'acquisizione degli elementi conoscitivi relativi alla consistenza della fauna selvatica necessari alla predisposizione di misure di salvaguardia delle specie e, segnatamente, delle specie più vulnerabili. Nel quadro di siffatta *ratio* ispiratrice, è intervenuto un innesto normativo ad opera della L. n. 122/2016 (Legge europea 2015-2016), con cui, su sollecitazione della Commissione europea, è stato aggiunto il comma 12-*bis*, prevedendosi che la suddetta annotazione debba avvenire immediatamente dopo l'abbattimento dell'animale; la previsione risponde, evidentemente, all'esigenza di garantire la tempestività necessaria ad un'attività di monitoraggio più puntuale ed attendibile, a sua volta funzionale alla suddetta esigenza di protezione della fauna selvatica.

La questione che si pone all'attenzione della Corte costituzionale è, dunque, se la norma censurata, nella parte in cui subordina l'annotazione sul tesserino venatorio all'avvenuto recupero dell'animale abbattuto, sia suscettibile di contrastare con le finalità di tutela sottese alla legislazione statale in materia. Sul punto, il Giudice delle leggi ha già avuto occasione di pronunciarsi nel senso che la norma statale che si presume violata (art. 12, co. 12-*bis*) contribuisce a delineare le soglie minime di protezione ambientale, non derogabili, se non *in melius*, dalle Regioni nell'esercizio della propria competenza in materia di caccia (cfr., da ultimo, sent. n. 249/2019 e sentt. n. 174/2017, n. 74/2017, n. 278/2012, n. 104/2008 e n. 378/2007). Sulla scorta della propria precedente giurisprudenza, la Corte costituzionale conclude, pertanto, nel senso della declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata, in quanto lesiva della *ratio* di tutela sottesa alla disposizione di cui al comma 12-*bis* dell'art. 12 della L. n. 157/1992 e incidente in senso peggiorativo sulla soglia di protezione ambientale da essa stabilita.

Le restanti q.l.c. si appuntano sulle lett. *m*) e *q*) dell'art. 15, co. 1 della L. reg. n. 17/2018, in relazione, rispettivamente, al principio di esclusività della caccia di cui all'art. 12, co. 5 della L. n. 157/1992 ed al rispetto delle limitazioni imposte all'esercizio della caccia dall'art. 21, co. 1, lett. *e*) ed *f*) della medesima Legge statale.

Entrambe le questioni vengono rigettate.

Ritiene, infatti, la Corte che le norme regionali censurate non incidano, sebbene sotto profili parzialmente difformi, sulla competenza esclusiva statale in materia ambientale.

In particolare, ad avviso del Giudice delle leggi, l'art. 15, co. 1, lett. *m*) della legge regionale impugnata, laddove amplia (da cento a duecento metri) il perimetro entro cui è consentito procedere al recupero dell'animale ferito, costituisce legittimo esercizio della competenza residuale regionale in materia di caccia. La norma regionale, a ben vedere, non incide in senso peggiorativo sugli standard statali di tutela ambientale, in quanto, escludendo la possibilità di uccisione di capi aggiuntivi rispetto a quelli feriti da appostamento fisso, si configura quale «attività neutra ai fini della tutela ambientale».

Quanto alla terza ed ultima delle questioni sollevate, la Corte è chiamata a pronunciarsi in merito alla legittimità costituzionale dell'art. 15, co. 1, lett. *q*) della legge regionale, nella parte in cui stabilisce che le distanze dei capanni di caccia dagli immobili destinati ad abitazione o al lavoro e quelli per l'uso delle armi da sparo debbano essere verificate secondo l'andamento morfologico del terreno. Ad avviso della Corte, tanto la norma censurata, quanto la disposizione invocata quale norma interposta di riferimento (art. 21, co. 1, lett. *e*) d *f*), L. n. 157/1992) non afferiscono alla materia ambientale di cui all'art. 117, co. 2, lett. *s*), Cost. e, segnatamente, alla conservazione della fauna e dell'ecosistema, essendo, *a contrario*, rispondenti a esigenze di tutela della pubblica incolumità. Pertanto, la questione avrebbe dovuto essere posta con riferimento a un diverso parametro costituzionale e, nella specie, all'art. 117, co. 2, lett. *h*), per violazione delle attribuzioni statali in materia di ordine pubblico. [A.C. Visconti]

Quaderni Com