

## Monitore della Giurisprudenza costituzionale

numero 1 del 2020  
(decisioni nn. 1/2020-60/2020)

---

### Hanno collaborato a questo numero:

CORRADO CARUSO (coordinatore), ALBERTO ARCURI, LAURA BARTOLI, CHIARA BERGONZINI, LUCIA BUSATTA, MATTEO CALDIRONI, ANTONIO CHIUSOLO, FRANCESCO CONTE, ANDREA CONTIERI, FABIO CORVAJA, FABRIZIA COVINO, CATERINA DOMENICALI, CATERINA DRIGO, SARA FABIANELLI, YLENIA GUERRA, PIETRO INSOLERA, VANESSA MARALDI, FRANCESCO MEDICO, FRANCESCA MINNI, MARTA MORVILLO, FEDERICO PEDRINI, SALVATORE TESORIERO, ANNA CAMILLA VISCONTI

---



Bernardo Sansone Sgrilli, *Prospetto del cortile del Palazzo della Consulta*, 1739, Roma, Istituto nazionale per la grafica

**PRECISAZIONI DELLA CORTE SULL'INTERPRETAZIONE DEL  
PRIVILEGIO PER IL CREDITO DA RIVALSA IVA A FAVORE DEI  
PROFESSIONISTI**

**Corte cost., sent. 20 novembre 2019 – 3 gennaio 2020, n. 1, Pres. Carosi, red.  
Amoroso**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Cod. civ., art. 2751-bis, n. 2, mod. L. 205/2017, art. 1, comma 474]

(art. 3, comma 1, Cost.)

La sentenza dichiara infondate le questioni sollevate, sotto il profilo della disparità di trattamento ex art. 3, 1° co., Cost., dal giudice delegato del Tribunale di Udine in relazione all'art. 2751-bis, nn. 2, 3, 4, 5 e 5 bis del codice civile. Il giudice a quo, premesso che le cause legittime di prelazione costituiscono deroghe all'eguale diritto dei creditori di soddisfarsi sui beni del debitore (art. 2741 cod. civ.), ha eccepito che l'estensione al credito di rivalsa per l'imposta sul valore aggiunto (IVA) della causa di prelazione, già prevista per il credito da retribuzione «dei professionisti» prima della modifica introdotta dall'art. 1, co. 474, della legge n. 205 del 2017, costituisce una forma di trattamento disparitario perché, limitando il beneficio dell'estensione del privilegio al solo credito per rivalsa dei «professionisti», riserva un trattamento differenziato rispetto a situazioni analoghe previste dallo stesso art. 2751-bis cod. civ. In particolare da tale beneficio risulterebbe escluso «ogni altro prestatore d'opera» (n. 2) e, soprattutto, non è prevista «un'analogia estensione alla rivalsa IVA del privilegio attribuito al credito retributivo degli agenti (n. 3), del coltivatore diretto (n. 4), dell'artigiano e della cooperativa (n. 5) e delle cooperative agricole (n. 5-bis)».

A fronte della contestazione sulla rilevanza della questione da parte dell'Avvocatura dello Stato, la Corte riconosce che «secondo i principi generali delle procedure fallimentari, l'introduzione di un nuovo privilegio da parte del legislatore deve sempre ricevere immediata applicazione da parte del giudice delegato, dal momento che le norme processuali sulla gradazione dei crediti si individuano avendo riguardo al momento in cui il credito viene fatto valere» (Corte cost., n. 176/2017; n. 170/2013).

Nel merito, la Corte sottolinea come, quanto al regime di prelazione, il credito retributivo del professionista e del lavoratore autonomo sia stato tenuto ben distinto dal credito di natura tributaria per rivalsa dell'Iva calcolata e versata sull'ammontare del compenso fatturato. Il primo era garantito mediante privilegio

generale sui mobili (art. 2751-bis, n. 2, c.c.); l'altro invece era anch'esso garantito dal privilegio di cui agli artt. 2758, 2° co. e 2772, 3° co, c.c., ma di fatto rimaneva, il più delle volte, mero credito chirografario perché di solito la prestazione del professionista o del lavoratore autonomo non riguardava un bene, mobile o immobile, oggetto di cessione o al quale si riferisse il servizio o l'attività prestati. In caso di procedure fallimentari, neppure lo speciale regime della fatturazione dell'IVA metteva il professionista (o lavoratore autonomo) al riparo dalla possibile falceia – o finanche insoddisfazione – dei crediti chirografari dopo il pagamento dei crediti garantiti. Per tale ragione, dopo un complesso percorso normativo, il legislatore di bilancio per l'anno finanziario 2018 (l. n. 205/2017) ha previsto, all'art. 1, comma 474, che «[a]ll'articolo 2751-bis, numero 2), del codice civile, dopo le parole: “le retribuzioni dei professionisti” sono inserite le seguenti: “compresi il contributo integrativo da versare alla rispettiva cassa di previdenza ed assistenza e il credito di rivalsa per l'imposta sul valore aggiunto”». Per effetto di questo riallineamento, il credito avente ad oggetto il corrispettivo del servizio del “professionista” e il credito per rivalsa dell'IVA hanno lo stesso privilegio generale sui mobili.

Il giudice a quo – dando un'interpretazione strettamente letterale – denuncia l'asserita disparità di trattamento tra il regime previsto per i «professionisti» e per «ogni altro prestatore d'opera», categorie entrambe richiamate nel numero 2) dell'art. 2751-bis cod. civ., ma apparentemente distinte quanto all'estensione del privilegio mobiliare in esame. Ma siffatta distinzione ha perso significato dopo che la Corte costituzionale (sent. n. 1/1998) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2751-bis, numero 2), cod. civ., limitatamente alla parola «intellettuale», eliminando così la diversità di disciplina che l'originaria formulazione della disposizione operava tra prestatori d'opera, secondo che quest'ultima fosse «intellettuale» (come per i «professionisti») o no (come era possibile per altri prestatori d'opera). Deve, quindi, ritenersi che i «professionisti» e «ogni altro prestatore d'opera», intellettuale o no, beneficino tutti della stessa estensione del privilegio mobiliare al credito per rivalsa IVA, prevista dalla disposizione censurata.

Nel caso della questione di legittimità costituzionale ove il raffronto è fatto con gli altri *tertia*

*comparationis* indicati dal rimettente, previsti dallo stesso art. 2751-bis cod. civ., il principio di eguaglianza viene evocato in *malam partem*, nel senso che il rimettente assume la specialità del regime del privilegio mobiliare del credito per rivalsa dell'IVA come elemento di ingiustificato trattamento di favore, per professionisti rispetto al regime ordinario cui sono assoggettati i crediti per rivalsa dell'IVA per altre categorie previste dalla stessa disposizione censurata – agenti (numero 3), coltivatori diretti (numero 4), artigiani e cooperative (numero 5), cooperative agricole (numero 5-bis) – i cui corrispettivi e proventi sono parimenti assoggettati alla medesima imposta.

La Corte costituzionale (sent. n. 1/2000) ha già sottolineato in merito come «la ratio dell'intero articolo 2751-bis cod. civ. sia quella di riconoscere una collocazione privilegiata a determinati crediti in quanto derivanti dalla prestazione di attività lavorativa svolta in forma subordinata o autonoma e, perciò, destinati a soddisfare le esigenze di sostentamento del lavoratore».

Anche se il credito di rivalsa per l'IVA non può dirsi accessorio del credito retributivo, avendo *stricto iure* diversa natura, nondimeno l'inadempimento (o ritardato adempimento) del primo comporta, in termini sostanziali, una decurtazione di quest'ultimo; sicché si giustifica, per i «professionisti» e per «ogni altro prestatore d'opera», l'elevazione del regime del privilegio da quello degli art. 2758, secondo comma, e 2772, terzo comma, cod. civ. – che risultava di fatto poco efficace, mancando quasi sempre un bene mobile o immobile al quale potesse riferirsi il servizio o l'attività prestata – a quello, di maggior favore, posto dalla disposizione censurata (art. 2751-bis, numero 2, cod. civ.).

Tale argomentazione toglie quindi di significatività la comparazione fatta dal giudice rimettente con le altre situazioni contemplate dall'art. 2751-bis cod. civ.; situazioni per le quali il credito di rivalsa dell'IVA è assistito dal generale privilegio di cui agli artt. 2558, secondo comma, e 2772, terzo comma, cod. civ., secondo una scelta del legislatore, che non esclude, anche per le categorie suddette, la possibilità di una disciplina di maggior tutela del credito di rivalsa dell'IVA. [S. Rossi]

## **NON ILLEGITTIMA LA NOTIFICA DIRETTA DELLE CARTELLE DI PAGAMENTO**

**Corte cost., ord. 4 dicembre 2019 - 3 gennaio 2020, n. 2, Pres. Carosi, red.**  
Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[d.P.R. 602/1973, art. 26, comma 1, secondo periodo; L. n. 890/1982, art. 14;  
L. n. 296/2006, art. 1, comma 161]

(artt. 3, 23, 24, 97, 111 e 11 Cost. in relazione all'art. 6 Cedu)

La Commissione tributaria regionale della Campania ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 97, 111 e 11 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 Cedu, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 26, 1° co., d.P.R. n. 602/1973, 14 l. n. 890/1982 e 1, 161 co., l. n. 296/2006 «nella parte in cui, ammettendo la notificazione diretta degli atti impositivi e dei ruoli da parte degli Uffici

Finanziari Erariali e Locali nonché degli Enti di riscossione a mezzo servizio postale di raccomandata con ricevuta di ritorno, escludono a tale forma di notifica la applicazione delle modalità di cui alla legge n. 890/1982».

La Commissione si è trovata a decidere riguardo la nullità di un atto di riscossione notificato in via diretta a opera dell'agente della riscossione mediante il servizio postale ai sensi dell'art. 26 del d.P.R. n. 602/1973, in relazione al quale l'adempimento previsto dall'art. 7 l. n. 890/1982 non è richiesto. Ad avviso del giudice a quo, secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza di legittimità deve considerarsi valida la notifica eseguita direttamente a mezzo posta in conformità a quanto previsto dal regolamento postale, che non impone, dopo la consegna del plico a persona diversa dal destinatario, alcun ulteriore adempimento. Tuttavia, la Commissione dubita della legittimità costituzionale delle disposizioni censurate rispetto alle garanzie di trasparenza e conoscibilità, là dove prevedono una forma di notificazione degli atti impositivi, in particolare, senza la CAN prescritta dall'art. 7 della legge n. 890/1982.

Come già eccepito dall'Avvocatura dello Stato, la Corte (sent. n. 175/2018) aveva già delibato analoghe questioni di costituzionalità riguardanti parimenti la modalità di notificazione diretta delle cartelle di pagamento con riferimento a quella effettuata dagli ufficiali della riscossione, sottolineando che «il regime differenziato della riscossione coattiva delle imposte risponde all'esigenza, di rilievo costituzionale, di assicurare con regolarità le risorse necessarie alla finanza pubblica» e «la disciplina speciale della riscossione coattiva delle imposte non pagate risponde all'esigenza della pronta realizzazione del credito fiscale a garanzia del regolare svolgimento della vita finanziaria dello Stato» (rispettivamente, sentt. n. 90/2018 e n. 281/2011). Nel caso esaminato, vi è un sufficiente livello di conoscibilità – ossia di possibilità che si raggiunga, per il notificatario, l'effettiva conoscenza dell'atto «stante l'avvenuta consegna del plico (oltre che allo stesso destinatario, anche alternativamente) a chi sia legittimato a riceverlo – sicché il “limite inderogabile” della discrezionalità del legislatore non è superato e non è compromesso il diritto di difesa del destinatario della notifica» (ord. n. 104/2019).

Peraltro – come evidenziato nella sentenza n. 175/2018 nella parte in cui ha indicato un'interpretazione adeguatrice, orientata alla conformità agli artt. 3, 1° co., 24, 1° e 2° co. e 111, Cost. – la mancanza, in concreto, di «effettiva conoscenza» dell'atto, per causa non imputabile, può legittimare il destinatario a richiedere la rimessione in termini ai sensi dell'art. 153, 2° co., c.p.c.; possibilità rafforzata dall'interpretazione estensiva dell'art. 6 l. n. 212/2000 che fa leva anche sugli elementi presuntivi offerti dal destinatario della notifica diretta della cartella di pagamento. Ne deriva pertanto la dichiarazione di manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale. [S. Rossi]

**È MANIFESTAMENTE INFONDATA LA QUESTIONE SULLA CA-  
RENZA DI DISCREZIONALITÀ DEL GIUDICE SULL'AMMISSIONE AL  
GRATUITO PATROCINIO**

**Corte cost., ord. 4 dicembre 2019 - 17 gennaio 2020, n. 3, Pres. Carosi, red. Anto-  
nini**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 74, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115]

(art. 3 Cost.)

La Corte costituzionale ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti dell'art. 74, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia" nella parte in cui dispone che «[è] assicurato il patrocinio nel processo penale per la difesa del cittadino non abbiente [...] persona offesa da reato [...]», senza prevedere la «possibilità per il giudice chiamato a decidere sulla ammissione al beneficio di valutare la eventuale evidente assenza di fatti di rilevanza penale».

La questione è stata sollevata dal GIP di Macerata in riferimento all'art. 3 Cost. in ragione del fatto che, l'omissione censurata, determinando l'impossibilità per il giudice di respingere l'istanza di ammissione al beneficio del patrocinio gratuito costringerebbe lo Stato a sopportare un onere economico del tutto ingiustificato. Si tratta dunque di una censura *modus in* ragione della supposta irragionevolezza intrinseca della disposizione.

La Corte perviene alla pronuncia di manifesta infondatezza, all'esito di un ragionamento piuttosto lineare. Anzitutto viene richiamata la ripetuta adesione della sua giurisprudenza alla riconduzione dell'istituto del patrocinio a spese dello Stato nella materia processuale, nella quale il legislatore gode di ampia discrezionalità, con il solo limite, che nel caso di specie la Corte non ritiene valicato, della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte adottate. La Corte ritiene poi errato il presupposto da cui si sviluppa l'intera struttura argomentativa dell'ordinanza di rimessione, e cioè che l'impossibilità per il giudice di respingere l'istanza di ammissione al beneficio impedirebbe di anteporre alla richiesta un filtro processuale, il che infine avrebbe ad effetto il fatto che lo Stato si trovi costretto a sopportare un onere economico del tutto ingiustificato, funzionale alla difesa di soggetti che non rivestono la «effettiva» qualità di persona offesa dal reato, perfino *avendo*

*presentato denuncia-querela al solo scopo di coltivare conflittualità private. Ricorda infatti il giudice costituzionale che, diversamente a quanto sostenuto nell'ordinanza di rimessione, l'ammissione al beneficio postula che il pubblico ministero abbia escluso, in prima battuta, che i fatti descritti nella *notitia criminis* appaiano penalmente irrilevanti. Che insomma "l'acquisizione della qualità di persona offesa non avviene automaticamente sulla base di una sorta di autoqualificazione da parte del denunciante o del querelante, ma solo all'esito del ponderato esercizio, da parte del pubblico ministero, dell'attività che l'ordinamento gli affida". In conclusione poi, la Corte, ricorda come la norma censurata sia preordinata ad assicurare l'effettività del diritto di difesa, con ciò avvicinandosi all'ultima delle eccezioni prospettate dall'Avvocatura dello Stato, secondo cui il diritto della persona offesa di agire in giudizio sarebbe compromesso ove si riconoscesse al GIP la possibilità – in sede di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, prima della decisione sulla richiesta di archiviazione avanzata dal pubblico ministero – di escludere l'esistenza di fatti di rilevanza penale. [A. Arcuri]*

**ENTI LOCALI, NUOVE SPESE COPERTE CON ANTICIPAZIONI DI  
LIQUIDITÀ  
E ALTERAZIONI DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE: ARRIVA  
L'ILLEGITTIMITÀ**

**Corte cost., sent. 19 novembre 2019 - 28 gennaio 2020, n. 4, Pres. Carosi, red.  
Carosi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 2, co. 6, d.l. n. 78/2015, convertito, con mod. nella l. n.  
125/2015; art. 1, co. 814, l. n. 205/2017]

(artt. 81, 97 co. 1, 119 co. 6, Cost.)

La sentenza in epigrafe chiarisce – in modo perentorio, stante l'**accoglimento delle questioni sollevate dalla Corte dei conti sugli artt. 25 del d.l. 78/2015 e 1, co. 814, della legge di bilancio 2018** (l. n. 205/2017) – diversi profili che ruotano intorno alle anticipazioni di liquidità, assegnate agli enti locali dal d.l. n. 35/2013 (pagamento dei debiti commerciali delle p.a), e al loro utilizzo, già peraltro impostati nella precedente giurisprudenza.

Non potendo dare conto della complessa motivazione, ci si limita a segnalare i principali passaggi.

**Partendo dal merito**, viene innanzitutto ribadita la **natura delle anticipazioni di liquidità**, che sono «**prestiti di carattere eccezionale** finalizzati a rafforzare la cassa quando l'ente territoriale non riesce a onorare le obbligazioni passive secondo la fisiologica scansione dei tempi di pagamento». L'eccezionalità deriva, in particolare, «dal fatto: a) di essere inscindibilmente collegate a una sofferenza della cassa; b) di essere frutto di un rigoroso bilanciamento di interessi rilevanti in sede costituzionale e dell'Unione europea; c) di essere un rimedio contingente, non riproducibile serialmente nel tempo e inidoneo a risanare bilanci strutturalmente in perdita» (p.to 4.1. *Diritto*).

Da ciò discende che l'**unico uso costituzionalmente conforme delle anticipazioni di liquidità** è di essere «**destinate a pagare passività già iscritte in bilancio** (ivi compresi i debiti fuori bilancio [...]) e **non possono essere destinate alla copertura giuridica di alcuna spesa**». Sul punto la Corte richiama la propria giurisprudenza in relazione al d.l. n. 35/2013 (sent. [n. 181/2015](#)), sulla equiparabilità delle anticipazioni conferite ad enti locali o a Regioni (sent. [n. 18/2019](#)) e, in generale, sulla necessità che le espressioni numeriche siano «corredate da una stima attendibile, assicurata dalla coerenza con i presupposti economici e giuridici della loro quantificazione, sicché nel concetto di copertura giuridica operano in modo sinergico l'individuazione dei mezzi finanziari e della ragione giuridica sottesa al loro impiego» (sentt. [n. 227/2019](#) e [n. 274/2017](#)).

Le disposizioni annullate consentivano invece, tramite un meccanismo di doppia contabilizzazione, di **migliorare fittiziamente il risultato di amministrazione, aumentando così la capacità di spesa dell'ente territoriale** (cfr. spec. p.ti 1, 4 e 4.2 *Diritto*) e ponendosi in **contrasto con i principi**, che operano «in stretta interdipendenza», di equilibrio strutturale di bilancio ex **artt. 81 e 97, co. 1, Cost.** e il divieto di indebitamento (tranne che per investimenti) ex **art. 119, co. 6, Cost.** Ad essi la Corte aggiunge anche «**dati elementari dell'esperienza**, secondo cui solo un investimento efficace può compensare in positivo l'onere debitorio sotteso alla sua realizzazione». A tale ultimo proposito, la Corte sottolinea da un lato che «destinazioni diverse dall'investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre al credito» (sent. [n. 188/2014](#)); dall'altro lato, che «tale precetto custodisce interessi costituzionali che non sono limitati alla mera cura della sana gestione finanziaria, ma si estendono agli **interdipendenti profili di tutela della rappresentanza democratica e dell'equità intergenerazionale** (ex plurimis, sentenza n. 18 del 2019)».

**Sul piano della giurisdizione contabile**, va sottolineato che la q.l.c. era stata rimessa in via incidentale dalle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti, impegnate nella decisione di un ricorso del Comune di Napoli contro una delibera della Sezione regionale di controllo della Campania che, avendo accertato il difetto di copertura di alcune partite di spesa, aveva assunto misure

interdittive (sospese in via cautelare dalle Sezioni riunite). La Corte costituzionale ribadisce (p.to 3 *Diritto*) **la differenza tra le funzioni della Sezione delle autonomie e quelle delle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti**, ribadendo che la prima esercita una funzione nomofilattica per l'attività consultiva «in caso di interpretazioni difformi tra sezioni regionali» (cfr. sent. [n. 39/2014](#)); mentre alla seconda spetta il «potere giurisdizionale sulle delibere di controllo delle sezioni regionali attribuito alle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione in sede di “giurisdizione esclusiva”», come previsto dal nuovo Codice di giustizia contabile (d.l.gs. n. 174/2016).

**Sul piano degli effetti della sentenza**, la Corte rileva (p.to 5 *Diritto*) **la «peculiarità» della fattispecie**, in cui è vero che l'amministrazione comunale ha gestito partite di spesa superiori a quelle costituzionalmente consentite, ma è anche vero che «lo ha fatto sulla base di disposizioni legislative in vigore e di atti contabili dimensionati in rapporto alle potenzialità consentite dalle medesime disposizioni». Dal che è derivata «una serie di impegni e pagamenti, in relazione ai quali l'affidamento dei soggetti venuti in contatto con l'amministrazione comunale e la funzionalità di progetti avviati [...] non possono essere travolti dalla dichiarazione di illegittimità di norme che hanno consentito, durante la loro vigenza, il sovradimensionamento della spesa». Per questo profilo soccorre **la dinamicità del principio di equilibrio del bilancio**, che «sposta nel tempo la continua tensione verso un bilanciato contrappeso tra entrate e spese», producendo una **«graduazione “naturale” degli effetti temporali della presente sentenza** sulla gestione del bilancio comunale e sulle situazioni giuridiche a essa sottese». In definitiva, «non è affatto necessario che l'amministrazione comunale riapprovi – risalendo all'indietro – tutti i bilanci antecedenti alla presente pronuncia, essendo sufficiente che siano ridefinite correttamente tutte le espressioni finanziarie patologiche prodottesi nel tempo, applicando a ciascuna di esse i rimedi giuridici consentiti nel periodo di riferimento, in modo da ricalcolare il risultato di amministrazione secondo i canoni di legge». Interessanti sono anche il **richiamo alla responsabilità politica**, per cui la soluzione delineata in ordine agli effetti «serve per attribuire “a ciascuno il suo” in termini di responsabilità di gestione»; nonché il collegato **richiamo esplicito ai livelli essenziali delle prestazioni**, il cui mantenimento viene garantito dal rispetto dell'equilibrio dinamico di bilancio, «intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate» (sent. [n. 18/2019](#)).

Da ultimo, si segnala che alcuni argomenti difensivi del Comune di Napoli, secondo cui le minori capacità finanziarie del territorio avrebbero giustificato l'uso della censurata tecnica contabile, pur definiti «eccentrici rispetto al thema

decidendum», offrono alla Corte lo spunto per un **monito al legislatore sulla necessità di «una legislazione finanziaria ispirata alla valorizzazione dell’art. 3, secondo comma, Cost.**, nella specie sotto il profilo della tutela dei cittadini residenti nei Comuni con maggiore difficoltà economica e della riduzione/eliminazione della sperequazione tra i livelli dei servizi erogati dagli enti di base nelle comunità più povere e in quelle più ricche». Tale **esigenza solidaristica** trova **«puntuale risposta** – come già rilevato – in più articoli della Costituzione e, in particolare, **nell’art. 119 Cost.**, il quale fissa le forme e i limiti che devono guidare il legislatore ordinario nell’inveramento dei principi ivi indicati». [C. Bergonzini]

### UNA PLURALITA’ DI QUESTIONI SOLLEVATE NEI CONFRONTI DELLA LEGGE REG. BASILICATA N. 38 DEL 2018

**Corte cost., ord. 3 dicembre 2019 - 28 gennaio 2020, n. 5, Pres. Carosi, red. Sciarra**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 24, 28, 47 co.1 53 e 55 della legge della Regione Basilicata 22/11/2018, n. 38]

(artt. 3, 51 97, 117 co. 2, lett l) e co. 3 Cost.)

Con la sentenza n. 5 del 20200 la Corte si trova a dover affrontare una pluralità di questioni, proposte alla sua attenzione in via d’azione, che investono la legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38. Legge di cui la Corte, in questa pronuncia, dichiara l’illegittimità degli artt. artt. 24, 47, comma 1, e 53. Rietta invece quelle sollevate nei confronti dell’art. 47, comma 1, e 55 in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost, e perviene inoltre ad una pronuncia di cessata la materia del contendere in ordine a quella sollevata nei confronti dell’art. 28.

Procedendo con ordine, la prima delle questioni affrontate dalla Corte è quella che riguarda l’art. 24, disposizione che prevede il transito automatico nell’organico della Regione del personale dipendente a tempo indeterminato degli enti pubblici economici e delle società a totale partecipazione pubblica in servizio da almeno cinque anni, stabilendo pertanto un meccanismo che, derogando al principio dell’accesso al pubblico impiego tramite concorso pubblico e non prevedendo alcuna verifica di professionalità del personale, si pone in contrasto con gli artt. 3, 51 e 97 Cost. Ricorda infatti la Corte come la propria giurisprudenza sul punto sia piuttosto chiara nel circoscrivere la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico solo quando ciò sia funzionale al buon andamento

dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle».

Oggetto del ricorso è, altresì, l'art. 47, comma 1, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost. Poiché la norma è stata medio tempore abrogata, la Corte deve preliminarmente valutare la possibilità di esprimersi con una pronuncia di cessazione della materia del contendere, ritenendo però di escludere questa soluzione perché ritiene ravvisabile un periodo di tempo in cui la stessa ha ricevuto applicazione. Entrando dunque nel merito, la Corte giudica priva di fondamento la questione sollevata nei confronti dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., mentre ritiene la disposizione illegittima alla luce dei principi di «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.) delineati dal legislatore statale nella legge n. 205 del 2017. La censura dunque, ha riguardato anzitutto l'art. 47 co. 1 laddove sospettata di predisporre un sistema di stabilizzazione del personale in contrasto con quanto stabilito dal legislatore statale, con ciò violando la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.). La Corte, ritenendo che la disposizione in esame detti una disciplina che «si colloca in un momento antecedente a quello del sorgere del rapporto di lavoro» e che «riguarda i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale e non quelli privatizzati del relativo rapporto di lavoro» la ritiene, in coerenza con la propria giurisprudenza, estranea alla sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile. La questione viene pertanto risolta, a questo proposito, con una decisione di infondatezza. Come detto però, l'art. 47, comma 1, della legge reg. n. 38 del 2018 però, è altresì sospettato di incostituzionalità anche in riferimento ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dal legislatore statale, in specie, all'art. 1, comma 1148, lettera a), della legge n. 205 del 2017. La questione, posta in questi termini, è ritenuta fondata dalla Corte costituzionale. L'art. 1, comma 1148, lettera a), della legge di bilancio per il 2018, che assume il ruolo di norma interposta, ha prorogato al 31 dicembre 2018 l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, vigenti alla data del 31 dicembre 2017 e relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni. Tale norma avrebbe posto, secondo la Corte, *un limite transitorio alla di procedere ad assunzioni*, stabilendo un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica vincolante per le Regioni. Principio con cui la norma regionale impugnata si pone in contrasto laddove prevede la proroga delle graduatorie «fino alla conclusione delle procedure stesse» e dunque al di là del limite imposto dal legislatore statale per contenere le assunzioni e con esse le spese inerenti al personale anche regionale. Resta invece assorbita l'ulteriore questione di legittimità costituzionale riferita agli artt. 3 e 97 Cost.

Al medesimo esito di incostituzionalità la Corte giunge per l'art. 53 che proroga la scadenza (al 31 dicembre 2019 e al 30 giugno 2020) di contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di una serie variegata di attività, puntualmente individuate. La disposizione, a giudizio della Corte si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l). Ritiene la Corte infatti che, intervenendo a prorogare contratti di collaborazione coordinata e continuativa esse, pur incidendo sulla materia dell'organizzazione amministrativa regionale, siano riconducibili alla materia dell'ordinamento civile. La Corte giunge a tale conclusione ricordando come emerga dalla propria giurisprudenza l'idea per cui la disciplina del rapporto di lavoro con la Regione ascrivibile alla nozione di "parasubordinazione" sia da affiancare, *quanto all'esigenza di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra privati*, al rapporto di lavoro pubblico privatizzato e come tali regole, costituendo *tipici limiti di diritto privato*, si impongano alle Regioni anche con riguardo alle scelte in tema di «organizzazione amministrativa». Individuata la materia in cui collocare l'intervento legislativo la Corte rileva come lo stesso sia in contrasto con il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 che ha introdotto nel testo del d.lgs. n. 165 del 2001 il divieto per le pubbliche amministrazioni "di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro", individuando poi in modo piuttosto circostanziato le deroghe ammesse, legate al ricorrere di specifiche condizioni, tra cui l'impossibilità oggettiva di utilizzare risorse umane disponibili interne all'amministrazione e il carattere temporaneo e altamente qualificato delle prestazioni. Condizioni che non sarebbero rinveinibili nella disposizione censurata.

Ad un esito differente la Corte giunge invece in riferimento all'art. 55 della medesima legge. Di contenuto molto simile (allo stesso modo la norma dispone la proroga di contratti di collaborazione) ma motivato questa volta dalla necessità di *consentire alla Regione di continuare ad avvalersi della collaborazione di esperti per la realizzazione degli specifici programmi che devono essere realizzati con i Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020*. [A. Arcuri]

**INAMMISSIBILE IL CONFLITTO TRA POTERI VOLTO A SUPERARE  
IL DIFETTO DI AUTO-APPLICATIVITÀ DEL REFERENDUM  
ABROGATIVO SULLA LEGISLAZIONE ELETTORALE**

**Corte cost. ord. 16 gennaio – 31 gennaio 2020, n. 9, Pres. Cartabia, red. De Pretis**

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (ammissibilità)

[art. 37, comma terzo, secondo periodo della legge n. 352 del 1970]

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

La pronuncia dichiara **l'inammissibilità del conflitto tra poteri dello Stato sollevato da cinque Consigli regionali** (Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Sardegna e Veneto), contestualmente **promotori dell'iniziativa referendaria depositata il 30 settembre 2019** (la cui ammissibilità è stata decisa con la sent. Corte cost. n. 10 del 2020, vedi di seguito), volta a modificare l'attuale sistema elettorale in un maggioritario puro.

I ricorrenti, attraverso il conflitto in esame, avente ad oggetto **l'art. 37, comma terzo, secondo periodo, della legge n. 352 del 1970**, nella parte in cui non prevede «*la sospensione de jure degli effetti del referendum approvato, condizionata all'adozione delle misure applicative sufficienti ad assicurare la piena operatività della legge costituzionalmente necessaria*», **mirano ad ottenere una pronuncia additiva che annulli l'articolo contestato, così da sanare preventivamente un possibile difetto di auto-applicabilità della normativa di risultante dal quesito referendario** proposto.

Pur ricorrendo i presupposti soggettivi a sollevare il conflitto inter-organico (tanto in relazione alla legittimazione a ricorrere, quanto alla legittimazione a resistere delle Camere), la Corte ritiene che, nel caso di specie, **non ricorrano le condizioni di ammissibilità necessarie per un conflitto che abbia ad oggetto un atto legislativo**, ovvero sia che **da esso derivi una lesione diretta dell'ordine costituzionale delle "competenze"**, oltre che **la c.d. residualità**.

Nel giudizio in esame, infatti, «non solo sussiste l'**astratta possibilità per i ricorrenti di attivare il rimedio della proposizione della questione di legittimità costituzionale sulla norma oggetto del conflitto**», ma tale possibilità è stata esercitata proprio dagli stessi ricorrenti «sollevando, nella veste di promotori, l'eccezione di incostituzionalità della stessa norma nel giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo». [A. Chiusolo]

#### **ECESSIVAMENTE MANIPOLATIVO IL QUESITO REFERENDARIO SULLA LEGISLAZIONE ELETTORALE**

**Corte cost. sent. 16 gennaio – 31 gennaio 2020, n. 10**, Pres. Cartabia, red. De Pretis

Giudizio sull'ammissibilità del referendum abrogativo denominato «*Abolizione del metodo proporzionale nell'attribuzione dei seggi in collegi plurinominali nel sistema elettorale della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica*»

[Diverse disposizioni del **d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361** (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), del **decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533** (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), della **legge 27 maggio 2019, n. 51** (Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari) e della **legge 3 novembre 2017, n. 165** (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali)].

La pronuncia dichiara l'**inammissibilità del referendum abrogativo** proposto da otto Consigli regionali (Abruzzo, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sardegna e Veneto), volto a **trasformare**, con una **complessa opera di ritaglio**, l'attuale **legge elettorale di Camera e Senato** da sistema elettorale misto a **maggioritario puro**, con soli **collegi uninominali**.

Per evitare di incorrere nel vizio della mancata auto-applicatività della normativa risultante dal referendum (considerando che lo stesso ha ad oggetto leggi elettorali, ritenute costituzionalmente necessarie), i promotori, oltre a promuovere l'abrogazione di diverse disposizioni delle vigenti leggi elettorali, formulano un quesito che coinvolge anche la legge n. 51 del 2019.

Detta norma, approvata durante l'*iter* di riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, prevede una delega al Governo per la rideterminazione dei collegi uninominali e plurinominali da esercitarsi qualora «*entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge sia promulgata una legge costituzionale che modifica i componenti delle Camere*» (art. 3).

Lo scopo dei promotori è in sostanza quello di abrogare la locuzione presente nell'articolo sopra menzionato, così da svincolare, da un lato, la delega dall'approvazione della riforma costituzionale e renderla, dall'altro, utilizzabile per quei "nuovi" collegi uninominali ottenuti attraverso la parziale abrogazione della legislazione elettorale (rispetto a cui si propone l'eliminazione di tutti i riferimenti ai collegi plurinominali).

Per quanto la Corte, nel caso in esame, riconosca un univoco obiettivo espresso dal quesito referendario (ovverosia estendere alla totalità dei seggi il sistema uninominale, previsto oggi per i soli tre ottavi), e, benché quest'ultimo cerchi di assicurare l'immediata applicabilità delle leggi elettorali di risulta, l'**operazione abrogativa** si presenta **inammissibile per l'assorbente ragione circa il carattere eccessivamente manipolativo dell'intervento proposto sulle norme di delega**.

L'intervento sull'art. 3 della legge n. 51 del 2019 è, infatti, **solo «apparentemente abrogativo»**, **traducendosi in realtà in una manipolazione della legge di delega che, di fatto, mira a dare vita ad una nuova norma**. Quest'ultima finirebbe per trasporre

gli originari principi e criteri direttivi, per la determinazione dei collegi elettorali, in un contesto elettorale radicalmente mutato.

«In altre parole, modificandosi il contesto del sistema elettorale in cui la nuova delega opererebbe, i principi e criteri direttivi finirebbero per essere solo formalmente gli stessi e per acquistare, invece, alla luce del nuovo e diverso meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, portata [...] inevitabilmente nuova e diversa». [A. Chiusolo]

**INAPPLICABILE AI SOCI DI SOCIETÀ DI CAPITALI TITOLARI DI  
FARMACIE L'INCOMPATIBILITÀ CON RAPPORTI DI LAVORI  
PUBBLICI E PRIVATI**

**Corte cost., 9 gennaio - 5 febbraio 2019, n. 11, Pres. Carosi, red. Morelli**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 8, c. 1°, lett. c), della legge 08/11/1991, n. 362, in relazione all'art. 7, c. 1°, della stessa legge, come modificato dall'art. 1, c. 157°, lett. a), della legge 04/08/2017, n. 124.]

(artt. 2, 3, 4, 11, 35, 41, 47 e 117, primo comma, Cost.)

La Corte Costituzionale dichiara **non fondata, per erroneità della interpretazione della norma oggetto del giudizio**, la questione in merito alla previsione dell'**incompatibilità "con qualsiasi rapporto di lavoro pubblico privato"** (di cui alla lettera *c*) del comma 1 della L. n. 362/1991), **anche per i soci di società di capitali titolari di farmacie**, che si limitino ad acquisirne quote, senza essere ad alcun titolo coinvolti nella gestione o direzione della farmacia. Il giudice *a quo* aveva ritenuto che l'estensione della causa di incompatibilità in questione non solo alle persone fisiche e ai soci di società di persone che siano titolari e gestori di farmacie private, ma anche ai soci di società di capitali che acquisiscano tali farmacie senza rivestirne compiti di gestione o di direzione, si ponesse in contrasto gli artt. 2, 3, 4, 35, 41, 47, 11 e 117 della Costituzione. Tuttavia, la Corte ritiene che l'art. 8 della legge n. 362 del 1991 **riferisce l'incompatibilità in questione al solo soggetto che gestisce la farmacia** (o che, in sede di sua assegnazione, ne risulti associato, o comunque coinvolto, nella gestione). D'altra parte, tale delimitazione è rafforzata dalla stessa rubrica della norma che **espressamente collega "gestione" e "incompatibilità"**. Inoltre, tale interpretazione sarebbe confermata dallo stesso sistema sanzionatorio previsto dalle disposizioni in esame per la violazione

dell'incompatibilità, che, basandosi su sanzioni di tipo interiettivo, prevede la loro applicazione **solo al socio che risulti fattivamente coinvolto nella gestione della farmacia**. Una conferma di tale esclusione la si troverebbe, inoltre, nella disciplina delle ipotesi di subentro degli eredi o di vendita (art. 7, commi 9 e 10 della L. n. 362 del 1991, richiamati dall'art. 8), nelle quali l'obbligo di cessione (entro sei mesi) della quota acquisita dall'erede del socio o dall'acquirente della società, è previsto per il solo caso di esercizio di attività nel settore della produzione o dell'informazione scientifica farmaceutica e nell'esercizio della professione medica, mentre nessun rilievo ostativo alla permanenza nella società riveste l'eventuale titolarità di un rapporto di lavoro, pubblico o privato, da parte dell'erede del socio defunto o dell'acquirente della farmacia, che non partecipi alla gestione della stessa. Pertanto, per la Corte, **questa specifica incompatibilità è riferibile al partecipante a società esercente farmacie private, solo se e in quanto risulti "compatibile" con il ruolo da questi rivestito nella società stessa**. L'incompatibilità sussiste, quindi, **soltanto nei confronti del soggetto che rivesta tale ruolo gestorio nella compagine sociale**. Infine, sotto il piano sistematico, i Giudici di palazzo della Consulta sottolineano che tale interpretazione è confermata dall'attuale quadro normativo, modificato, da ultimo, dalla L. n. 124/2017, alla quale si collega la previsione che consente la partecipazione alle società titolari dell'esercizio di farmacie private anche a soggetti non iscritti all'albo dei farmacisti e non in possesso dei requisiti di idoneità. In virtù di tale innovazione legislativa, **la qualità di farmacista è richiesta per la sola direzione della farmacia**: direzione che può, peraltro, essere rimessa anche ad un soggetto che non sia socio. Pertanto, essendo consentita, nell'attuale nuovo assetto normativo, la titolarità di farmacie (private) in capo anche a società di capitali, di cui possono far parte anche **soci non farmacisti**, né in alcun modo coinvolti nella gestione della farmacia o della società, è conseguente che **a tali soggetti, unicamente titolari di quote del capitale sociale, non sia più riferibile l'incompatibilità «con qualsiasi rapporto di lavoro pubblico privato»**, di cui alla lettera c) del comma 1 dell'art. 8 della legge n. 362 del 1991. [A. Contieri]

**ECCESSIVA DURATA DEI PROCEDIMENTI DI LIQUIDAZIONE  
COATTA AMMINISTRATIVA. CORTE COSTITUZIONALE VS. CORTE  
EDU**

**Corte cost., sent. 9 gennaio – 5 febbraio 2020, n. 12, Pres. Carosi, Red. Morelli**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L., 24 marzo 2001, n. 89, artt. 1-*bis*, commi 1 e 2, e 2, comma 1]

(Cost., artt. 3; 24, 117, co. 1)

La Corte d'Appello di Bologna ha sollecitato la Consulta a pronunciarsi in merito alla legittimità costituzionale degli artt. 1-*bis*, commi 1 e 2, e 2, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89 recante *Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile*. Tali norme vengono censurate in punto di compatibilità con gli artt. 3 e 24 Cost. perché secondo l'interpretazione consolidatasi nel diritto vivente condurrebbero a riconoscere «il diritto ad equo indennizzo per eccessiva durata (oltre i sei anni) di “procedure concorsuali” con riferimento alle sole procedure fallimentari e non anche a quelle di liquidazione coatta amministrativa». La Corte remittente contesta, inoltre, la violazione dell'art. 117, comma 1, Cost. in relazione all'art. 13 della CEDU, «in ragione del sopravvenuto contrasto del riferito diritto vivente» con la sentenza della Corte EDU dell'11 gennaio 2018, *Cipolletta contro Italia*, che avrebbe «equiparato le procedure di liquidazione coatta amministrativa alle procedure fallimentari, ai fini del riconoscimento del pari diritto (del creditore) ad un equo indennizzo per l'eccessiva correlativa durata».

La Corte costituzionale giunge a dichiarare la non fondatezza della q.l.c. prospettata dopo aver analiticamente ricostruito il diritto vivente consolidatosi nelle pronunce della Suprema Corte di Cassazione in relazione al campo di applicazione della normativa impugnata. Secondo la Suprema corte, infatti, il diritto all'equa riparazione di cui alla l. n. 89 del 2001 «è configurabile solo con riguardo all'eccessiva durata di un «processo» (comportante l'esercizio di un'attività giurisdizionale) e non anche, quindi, con riferimento all'irragionevole protrarsi di un procedimento di carattere meramente amministrativo», conseguentemente non si può configurare «in relazione alla liquidazione coatta amministrativa che è procedimento a carattere amministrativo, in cui si innestano solo eventuali fasi di carattere giurisdizionale, quali la dichiarazione dello stato di insolvenza, le relative eventuali impugnazioni e le opposizioni allo stato passivo». La Corte costituzionale non solo aderisce alla ricostruzione esposta, ma precisa anche come le «peculiarità della liquidazione coatta amministrativa, rispetto al fallimento» siano da rinvenire nelle «finalità pubblicistiche di tale procedura» e, pertanto, il coinvolgimento di interessi pubblici preminenti (rispetto a quelli prettamente esecutivi) legati a finalità di politica economica, industriale o sociale, giustificherebbero la «sottrazione» delle imprese coinvolte in tale procedura «alla funzione propriamente giurisdizionale» ed escluderebbero la violazione degli artt. 3 e 24 Cost. Infatti, «[l]a tutela dei creditori di imprese sottoposte a procedura di liquidazione coatta amministrativa assume [...] una connotazione doppiamente differenziata, rispetto a quella di altri

creditori in sede concorsuale» e, comunque, i creditori non risultano privi della possibilità di accedere ad altri rimedi riparatori.

Infine, la Corte esclude anche la fondatezza delle censure mosse in relazione all'art. 117 co. 1 Cost., rifacendosi alle argomentazioni esposte in una *dissenting opinion* alla sentenza della Corte EDU richiamata dalla Corte d'Appello remittente (*Cipolletta c. Italia* dell'11 gennaio 2018). Con tale decisione la Corte Edu aveva osservato che i principi derivanti dalla giurisprudenza interna consolidata in materia confermano l'inapplicabilità della «legge Pinto» alla liquidazione coatta amministrativa e, di conseguenza, alla luce delle circostanze concrete, aveva riscontrato una violazione dell'articolo 13 della CEDU a causa dell'assenza nel diritto interno di un ricorso che permettesse al ricorrente di ottenere il riconoscimento del suo diritto all'esame della sua causa entro un termine ragionevole, ai sensi dell'articolo 6 § 1 della Convenzione (§§ 48-49 della decisione citata).

Nello specifico, la Corte Costituzionale riscontra come la decisione della Corte europea si discosti dalla giurisprudenza europea consolidata in materia di procedure amministrative non contenziose. Il Giudice delle leggi rileva che la Corte Edu non ha adeguatamente considerato gli strumenti riparatori apprestati dall'ordinamento italiano e, «nel suo *decisum*», ha risposto «ad una finalità di tutela dell'interesse del ricorrente, che si ravvisa lesa in correlazione alla peculiarità del caso concreto: tutela, questa, “parcellizzata”, che è per sua natura complementare alla tutela “sistemica” apprestata in sede nazionale (sentenze n. 67 del 2017, n. 264 del 2012)». [C. Drigo]

### **GOVERNO DEL TERRITORIO: “LA DISPOSIZIONE AVEVA PORTATA TRANSITORIA” INAMMISSIBILE LA QDL PER DIFETTO DI RILEVANZA**

**Corte cost., sent. 14 gennaio – 7 febbraio 2020, n. 13** Pres. Cartabia, red. Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 103, comma 1-bis, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)]

(art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost.)

Il Consiglio di Stato, chiamato ad esprimere un parere vincolante nell'ambito di un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, dubitava della legittimità costituzionale di una disposizione contenuta in una legge della Regione

Lombardia in base alla quale, ai fini dell'adeguamento «degli strumenti urbanistici vigenti, non si applicano le disposizioni del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444» (che fissano distanze minime tra edifici).

La Corte ha tuttavia accolto un'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione Lombardia secondo cui l'ordinanza di rimessione non avrebbe motivato adeguatamente circa la rilevanza della qdl. La Corte ha infatti osservato come la disposizione censurata avesse valenza transitoria e avrebbe trovato applicazione solo per gli strumenti urbanistici adottati entro un determinato lasso temporale (15 settembre 2009). Lo strumento urbanistico oggetto del giudizio *a quo* invece, concerneva una variante ad un Piano approvato successivamente al periodo transitorio (variante adottata il 28 novembre 2014, n. 81, e destinata a modificare il piano di governo del territorio, a sua volta approvato con delibera del Consiglio comunale 6 giugno 2011, n. 40). Nell'ordinanza di rimessione, per converso **non vi era adeguata motivazione circa l'applicabilità della disposizione censurata (appunto transitoria)** anche alla variante oggetto del giudizio principale. [F. Conte]

### **SOSPENSIONE CON MESSA ALLA PROVA: ILLEGITTIMA L'IMPOSSIBILITÀ DI RICHIEDERLA DOPO LA MODIFICA DELL'IMPUTAZIONE IN DIBATTIMENTO**

**Corte costituzionale, 16 gennaio 2020 - 11 febbraio 2020, n. 14, Pres. Cartabia, Rel. Viganò**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 516 codice di procedura penale]

(art. 24 Cost.; art. 3 Cost.)

La Corte costituzionale ha accolto la questione sollevata dal Tribunale di Grosseto, che dubitava della legittimità costituzionale dell'art. 516 c.p.p. nella parte in cui non prevede la possibilità di optare per la sospensione del procedimento con messa alla prova a seguito della modifica dell'imputazione in dibattimento.

La motivazione, particolarmente lineare, si richiama all'abbondante filone giurisprudenziale formatosi negli anni riguardo agli artt. 516 e 517 c.p.p.: sin dall'entrata in vigore del codice di procedura penale, la Corte ha ritenuto che la possibilità di scegliere un rito speciale costituisca un'espressione particolarmente qualificante del diritto di difesa. Dopo un'iniziale distinzione tra mutamenti del titolo di reato che non potevano essere previsti (c.d. contestazione "fisiologica") e mutamenti che

potevano invece emergere già dagli atti d'indagine (c.d. contestazione "patologica"), la giurisprudenza della Consulta ha raggiunto una soluzione omogenea per entrambe le ipotesi: se la contestazione originale è modificata in dibattimento, l'imputato deve essere messo nella condizione di chiedere i riti speciali a sua iniziativa, nonostante l'avvenuto spirare dei termini ordinari. Diversamente, si comprimerebbe il diritto di difesa e si darebbe luogo a un'irragionevole disparità di trattamento tra l'imputato che, per fortuna o per caso, parte con l'imputazione giusta e quello che invece vede le accuse assestarsi strada facendo.

Si è quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 516 c.p.p., per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui non prevede che possa essere richiesta la sospensione con messa alla prova in seguito alla modifica dell'imputazione in dibattimento.

La decisione è in realtà il secondo tassello di una "parabola d'adeguamento" della disciplina del nuovo rito speciale: la sentenza della Corte costituzionale n. 141 del 2018 aveva già dichiarato illegittimo l'art. 517 c.p.p. nella parte in cui non prevede che possa essere richiesta la sospensione con messa alla prova in seguito alla contestazione di una circostanza aggravante. [L. Bartoli]

### **TASSO DI RAGGUAGLIO EX ART. 135 C.P.: QUESTIONI INAMMISSIBILI, MA LA CORTE INVITA IL LEGISLATORE A RESTITUIRE EFFETTIVITA' ALLA PENA PECUNIARIA**

**Corte cost., sent. 16 gennaio 2020 - 11 febbraio 2020, n. 15, Pres. Cartabia, red. Viganò**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 135 c.p.]

(art. 3 e 27 Cost.)

La Corte dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 3 e 27, Cost, dell'art. 135 c.p., nella parte in cui stabilisce il tasso di ragguglio tra pene pecuniarie e detentive in ragione di 250 euro, o frazione di 250 euro, per un giorno di pena detentiva, anziché il diverso tasso, previsto dall'art. 459, c. 1-bis, c.p.p., di 75 euro per un giorno di pena detentiva, aumentabili fino al triplo tenuto conto della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare. Il giudice *a quo* è investito di un'istanza ex art. 444 c.p.p., subordinata alla sostituzione della reclusione in multa ex art. 53,

l. n. 689/1981, nella quale l'imputato chiede di applicare il più favorevole tasso di conversione di 75 euro di pena pecuniaria per ogni giorno di pena detentiva di cui all'art. 459, c. 1 bis, c.p.p., introdotto dalla l. n. 103/2017 con esclusivo riferimento al procedimento per decreto. Ad avviso del rimettente la compresenza nel sistema di due diversi criteri di ragguglio determina una irragionevole disparità di trattamento tra imputati di fatti di reato identici, che consegue esclusivamente alla scelta discrezionale del p.m. di esercitare l'azione penale nelle forme del rito ordinario ovvero con decreto penale di condanna. L'applicazione del tasso di ragguglio di cui all'art. 135 c.p. condurrebbe peraltro alla irrogazione di pene pecuniarie eccessive rispetto alle reali condizioni economiche del reo, in contrasto con la funzione rieducativa della pena. La Corte (§ 2.1 C.d.) è anzitutto concorde sull'incongruenza messa a fuoco dal rimettente. L'art. 53, l. n. 689/1981, tramite un "rinvio mobile" prevede che "per determinare l'ammontare della pena pecuniaria il giudice individua il valore giornaliero al quale può essere assoggettato l'imputato e lo moltiplica per i giorni di pena detentiva ... il giudice tiene conto della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare. Il valore giornaliero non può essere inferiore alla somma indicata dall'art. 135 del codice penale e non può superare di dieci volte tale ammontare". L'intervento normativo che ha innalzato il tasso di ragguglio giornaliero ex art. 135 c.p. a 250 euro (d.l. n. 94/2009) ha reso eccessivamente onerosa, per molti condannati, la sostituzione della pena detentiva, determinando una "drastica compressione" della sua applicazione, frustrando il *telos* della l. n. 689/1981, che, in piena sintonia con l'art. 27 Cost., si proponeva di limitare al massimo le pene detentive brevi, per scongiurare "i gravi effetti di lacerazione del tessuto familiare, sociale e lavorativo che il solo ingresso in carcere solitamente produce". Inoltre, è così aumentato il rischio di limitare la sostituzione ai soli condannati abbienti, con frizione rispetto all'art. 3, c. 2, Cost. (sulla cui rilevanza nella commisurazione della pena pecuniaria, v. sent. 131/1979). Ma – prosegue il giudice delle leggi (§ 2.2. C.d.) – poiché il *petitum* ha individuato erroneamente l'oggetto di controllo, le questioni sono inammissibili. L'art. 53, l. n. 689/1981, facendo un rinvio mobile alla norma generale di cui all'art. 135 c.p. che stabilisce il tasso di ragguglio, detta "una disciplina speciale rispetto a quella dell'art. 135, stabilendo che la somma indicata in quest'ultima disposizione – attualmente pari a 250 euro, o frazione di 250 euro, per ogni giorno di pena detentiva – possa essere aumentata sino a dieci volte, tenendo conto, nella determinazione dell'ammontare della pena pecuniaria, della condizione economica complessiva dell'imputato o del suo nucleo familiare". E' dunque inficiata da *aberratio ictus* l'ordinanza di rimessione, che non avrebbe dovuto investire soltanto l'art. 135 c.p., disposizione generale, alla quale è peraltro collegata l'operatività di molteplici istituti (cfr. artt. 2, c. 3, 163, c. 1, 175, c. 2, c.p.), diversi dalla sostituzione della pena detentiva in pena pecuniaria, ma estendere i profili di illegittimità lamentati all'art.

53 l. n. 689/1981, che detta lo speciale criterio di ragguaglio applicabile nel caso concreto. La Corte (§ 3 C.d.) – in continuità con recenti arresti (sent. n. 279/2019) – conclude formulando un auspicio affinché il legislatore intervenga per “restituire effettività alla pena pecuniaria, anche attraverso una revisione degli attuali, farraginosi meccanismi di esecuzione forzata e di conversione in pene limitative della libertà personale”, giacché “soltanto una disciplina della pena pecuniaria in grado di garantirne una commisurazione da parte del giudice proporzionata tanto alla gravità del reato quanto alle condizioni economiche del reo, e assieme di assicurarne poi l’effettiva riscossione, può costituire una seria alternativa alla pena detentiva”. [P. Insolera]

**LA CORTE RIBADISCE L’APPLICAZIONE DEL C.D. “SISTEMA AMBITT” IN MATERIA DI DISTRIBUZIONE ENERGETICA ANCHE PER LA REGIONE SPECIALE SICILIANA.**

**Corte cost., 15 gennaio 2020 – 13 febbraio 2020, n. 16, Pres. Cartabia, rel. Zanon**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. R. Sicilia, 8 maggio 2018, n. 8, artt. 17; 20; 22, commi 3, 4, 14, 15; 23; 69, comma 2; 82]

(artt. 41, 81, 117, commi secondo, lettere *e*, *l*, *m*, *o* e *s*) e terzo, Cost.)

La Corte costituzionale viene investita in merito a diverse censure di costituzionalità di norme contenute nella legge della Regione Sicilia 8 maggio 2018, n. 8 (“Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2018”) disciplinanti il rilascio delle autorizzazioni per la realizzazione di impianti di produzione di energie elettrica da fonte eolica o fotovoltaica (art. 17), la durata delle concessioni dei beni appartenenti al demanio marittimo regionale (art. 20), la disciplina del collocamento in quiescenza in deroga alla regolamentazione statale (art. 22, comma 3) e l’anticipo della liquidazione anche a coloro già collocati in pensione (art. 22, comma 4), il trattamento economico del dirigente tecnico dell’Assessorato regionale dei beni culturali corrispondente al livello apicale dell’attuale categoria D del comparto non dirigenziale della Regione Sicilia (art. 22, comma 14), con riclassificazione del personale da parte del Dipartimento regionale della funzione pubblica (art. 22, comma 15), il rimborso alle aziende sanitarie degli oneri inerenti ad alcune prestazioni (art. 23), la disapplicazione, nel territorio siciliano, delle procedure nazionali relative alle gare per l’affidamento e la distribuzione del gas (art. 69, comma 2), l’integrazione del budget da assegnare ad alcune strutture private accreditate

all'erogazione di energia, già vittime di attività estorsive di stampo mafioso (art. 82).

Nelle more del giudizio di costituzionalità venivano abrogate le disposizioni di cui agli artt. 17, 22, commi 3 e 4, 23 e 82 e modificata la disciplina dell'art. 20 della legge regionale siciliana 8 maggio 2018, n. 8.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, preso atto delle avvenute abrogazioni e modifiche delle norme impugnate, ritenute superate le censure proposte, rinunciava al ricorso limitatamente a questa parte, con conseguente accettazione della predetta rinuncia della Regione Sicilia.

Permanevano, pertanto, le censure in merito agli artt. 22, commi 14 e 15 e 69, comma 2, della L. R. Sicilia, 8 maggio 2018, n. 8. All'uopo, giova precisare che l'ultima parte del comma 14 dell'art. 22, della sopracitata legge, veniva abrogato, sia pure in epoca successiva alla rinuncia parziale del ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

Su tale ultimo punto, la Corte rileva preliminarmente che, affinché la cessazione della materia del contendere possa essere dichiarata, è indispensabile che «il legislatore abbia abrogato o modificato le disposizioni censurate in senso soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso ed è necessario che tali disposizioni, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione *medio tempore* (*ex plurimis*, tra le più recenti, sentenza n. 180 del 2019)».

Nel caso di specie, l'attestazione della non applicazione *medio tempore* della disposizione (nonché dei commi 3 e 15 dell'art. 22, L. R. Sicilia 8 maggio 2018, n. 8) veniva certificata dal Dirigente del Dipartimento regionale della funzione pubblica e del personale, tramite dichiarazione scritta allegata ad una memoria illustrativa pervenuta a mezzo posta.

La Corte rileva che tale modalità di produzione documentale non è ammissibile per violazione dell'art. 10 delle Norme integrative che prescrive il deposito di memorie illustrative almeno venti giorni prima dell'udienza e comunque in un numero sufficiente di copie per le parti.

Inoltre, la spedizione tramite servizio postale è ammessa esclusivamente per il deposito del ricorso introduttivo, con la data di spedizione valevole per il calcolo dell'osservanza dei termini liberi, non potendosi estendere tale modalità alle memorie illustrative depositate in prossimità dell'udienza di discussione.

Tanto «a garanzia del corretto dispiegarsi del contraddittorio», con la conseguente dichiarazione di inammissibilità della documentazione allegata dalla Regione Sicilia.

Non essendosi avverate le condizioni stabilite, dunque, la Corte si dichiara competente a decidere anche sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 14, nonostante l'intervenuta abrogazione.

Sempre preliminarmente, la Corte costituzionale ritiene non fondata l'eccezione di inammissibilità da parte della Regione Siciliana, dando atto che l'Avvocatura generale dello Stato si è confrontata con «l'indicazione delle competenze legislative assegnate dallo Statuto speciale [...] astrattamente pertinenti all'oggetto del giudizio» (sentenza n. 109 del 2018), in particolare con l'art. 17, lettera *b*) dello Statuto siciliano.

Nel merito, la Corte ritiene fondate le rimanenti questioni di legittimità costituzionale.

I commi 14 e 15 dell'art. 22, L.R. Sicilia 8 maggio 2018, n. 8, sono posti in essere in violazione dell'art. 117, comma 2, lett. *d*) in quanto, compete al legislatore statale «anche la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti regionali (*ex multis* sentenze n. 175 e 160 del 2017, n. 257 del 2016) ai sensi dell'art. 1, comma 2, t.u. pubblico impiego» perché rientra nella materia «ordinamento civile», «ivi inclusi i profili del trattamento economico (inteso nel suo complesso, senza alcuna limitazione a quello fondamentale) e della relativa classificazione (sentenza n. 213 del 2012)», a nulla ostando «la circostanza che, ai sensi dell'art. 14, lettera *q*), dello statuto della Regione Siciliana, a quest'ultima spetta la competenza legislativa esclusiva in materia di stato giuridico ed economico del proprio personale. Tale potestà di regolazione in materia incontra, infatti, ai sensi di quanto previsto dallo stesso statuto regionale siciliano, i limiti derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (così, sentenza n. 172 del 2018).

Per quanto concerne, invece, l'art. 69, comma 2, la Corte circoscrive il giudizio alla sola lett. *a*) in punto a disapplicazione, nel territorio siciliano, delle procedure relative alle gare per l'affidamento di distribuzione del gas disposte con l'art. 46-*bis*, decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito con modificazioni in legge 29 novembre 2007, n. 222 che demanda a due decreti ministeriali sia la determinazione di ambiti territoriali minimi per lo svolgimento delle gare per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas (decreto del Ministro dello sviluppo economico del 19 gennaio 2011), sia l'individuazione dei criteri di gara e di valutazione dell'offerta per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas (decreto del Ministro dello sviluppo economico del 12 novembre 2011), sentite l'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente e la Conferenza unificata.

La Corte costituzionale, specificato che «nessun rilievo assume la circostanza che altri interventi legislativi della Regione Siciliana in materia di distribuzione del gas naturale sarebbero stati, in passato, tollerati dallo Stato» e che «l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile ai giudizi in via principale», la norma impugnata comporta «l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato (*ex plurimis*, sentenza n. 178 del 2019)».

Attraverso la ricostruzione storico-normativa della disciplina di affidamento e distribuzione del gas naturale, richiamando in origine la direttiva n. 98/30/CE e il decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, la Corte riconduce la disciplina nell'alveo della «tutela della concorrenza», con la conseguenza che allo Stato «spetta la disciplina del relativo regime, sia per i profili che incidono in maniera diretta sul mercato, sia per quelli connessi alla gestione unitaria del servizio (da ultimo, sentenza n. 160 del 2016)», principio ribadito anche nella sentenza n. 93 del 2017 relativa al sistema idrico integrato con riferimento proprio alla Regione Sicilia.

Pur riconoscendo una competenza speciale concorrente alla Regione siciliana in base all'art. 17, lett. *b*) dello Statuto, nulla osta alla dichiarazione di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 2, lett. *a*) censurato, poiché proprio la disposizione statutaria impone alla Regione di provvedere alla disciplina concorrente, ancorché «entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato» che aveva strutturato, in tema di distribuzione ed affidamento del servizio di gas naturale, il c.d. “sistema ambiti” a cui «la Regione Siciliana, in definitiva, deve adeguarsi al sistema dei cosiddetti ambiti territoriali minimi [...] per la distribuzione del gas imposti dalla legislazione statale, con conseguente illegittimità costituzionale di una disposizione – come quella impugnata – che tale sistema pretende di disapplicare sul proprio territorio».

In definitiva, stante le motivazioni di cui sopra, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 22, commi 14 e 15, e 69, comma 2, lettera *a*), della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8, ed estinto il processo, limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 17, 20, 22, commi 3 e 4, 23 e 82 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 81, 117, secondo comma, lettere *e*), *m*) e *o*), e terzo comma della Costituzione. [L. Di Majo]

**SULLA RELAZIONE TRA COMPETENZA A DISPORRE LO  
SCIOGLIMENTO DI UNA BANCA DI CREDITO E L'APPARTENZA DI  
QUEST'ULTIMA ALLE BANCHE DI CARATTERE NAZIONALE /  
REGIONALE**

**Corte cost., sent. 15 gennaio – 13 febbraio 2020, n. 17, Pres. Cartabia, red.**

Amato

Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti

[Provvedimento della Banca d'Italia del 26/03/2019, prot. n. 0406824/19]

(artt. 17, 20 del regio decreto legislativo n. 455/1946 convertito in legge cost. n. 2/1948; artt. 1, 5 del D.lgs. 205/2012; il principio di leale collaborazione)

Con la pronuncia *de qua*, il Giudice delle leggi afferma come spetti «allo Stato e, per esso, alla Banca d'Italia, adottare il provvedimento del 26 marzo 2019 con cui è stato disposto lo scioglimento degli organi con funzioni amministrative e di controllo e sono stati nominati gli organi straordinari della Banca di credito cooperativo di San Biagio Platani». Nel merito, la Regione Sicilia ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e della Banca d'Italia, in relazione al provvedimento 26 marzo 2019, prot. n. 0406824/19 adottato dalla summenzionata Banca, con il quale è stato disposto lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e controllo e la nomina degli organi straordinari della Banca di credito cooperativo (nel prosieguo pure BCC) di San Biagio Platani. Il summenzionato provvedimento, a dire della ricorrente, si porrebbe in contrasto con le attribuzioni costituzionali e statutarie poiché, non essendo stata coinvolta, nella sua adozione, la Regione Sicilia, esso contrasterebbe con quanto disposto (i) agli artt. 17, 20 del regio decreto legislativo n. 455/1946 convertito in legge cost. n. 2/1948 (nel prosieguo pure Statuto) e (ii) agli artt. 1, 5 del D.lgs. 205/2012, sia, infine, (iii) con il principio di leale collaborazione. La Corte costituzionale, dopo aver rigettato il presunto profilo di inammissibilità – in relazione alla pendenza di un giudizio innanzi al T.A.R. Lazio, stante il modello tipico dei conflitti fra enti che «si estende [sino] a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto» – dichiara non fondato il ricorso. Sebbene sia circostanza concorde tra le parti quella per la quale la Banca d'Italia abbia agito unilateralmente, omettendo qualsivoglia coinvolgimento della Regione Sicilia nell'adozione del provvedimento, la Corte precisa quanto segue. **a)** Per potersi dire applicabile la normativa di cui al D.lgs. 205/2012 e le relative prerogative, il soggetto deve essere una banca a carattere regionale, si v., sul punto, quanto dettato dal summenzionato decreto, all'art. 1, c. 3, per cui «sono banche a carattere regionale le banche che hanno la sede legale in Sicilia purché non abbiano più del 5 per cento degli sportelli al di fuori della Regione, la loro operatività sia localizzata nella Regione e, ove la banca appartenga a un gruppo bancario, anche le altre componenti bancarie del gruppo e la capogruppo presentino carattere regionale ai sensi delle presenti disposizioni». Ne consegue come, «secondo le stesse disposizioni di attuazione statutaria di cui al d.lgs. n. 205 del 2012 – precedenti alla riforma delle BCC del 2016» – l'adesione a un gruppo bancario nazionale determini la perdita del carattere regionale della banca affiliata e quindi la mancata applicabilità della disciplina dettata dallo stesso d.lgs. **b)** Sul punto è bene precisare come il d.l. 18/2016, modificativo del t.u. bancario, configuri «necessaria l'adesione a un

gruppo bancario cooperativo ai fini dell'esercizio dell'attività bancaria nella forma della BCC». Tuttavia, l'interpretazione fornita dalla ricorrente precisa come l'appartenenza a un gruppo nazionale non comporti la perdita del carattere regionale della BCC aderente. Invero, la summenzionata riforma 2016 preserverebbe un equilibrio tra attività bancaria e natura mutualistica, per cui la capogruppo non potrebbe sostituirsi alle BCC nell'esercizio della loro attività e non si avrebbe alcuna riduzione della loro autonomia gestionale. Da questa lettura, la Regione Sicilia «fa discendere il mantenimento del carattere regionale delle BCC e, conseguentemente, la loro perdurante soggezione alla disciplina di cui al d.lgs. n. 205 del 2012». (i) Detta interpretazione viene rigettata dalla Corte costituzionale poiché se pur è vero «che la riforma introdotta nel 2016 ha inteso salvaguardare lo scopo mutualistico delle BCC e, entro certi limiti, gli spazi di autonomia gestionale delle singole banche, tuttavia tali circostanze non determinano la conservazione del carattere regionale della banca in esame, a fronte del dato normativo delle disposizioni di attuazione statutaria e della disciplina introdotta dal d.l. n. 18 del 2016». Invero, l'art. 1, c. 3, del d.lgs. n. 205/2012 è chiaro nel definire ciò che contraddistingue una BCC come regionale: «anche le altre componenti bancarie del gruppo e la capogruppo presentino carattere regionale». In questi termini, la BCC di San Biagio Platani ha perso il carattere regionale con l'adesione al gruppo bancario nazionale ICCREA, ed è, di conseguenza, sottratta ai poteri di competenza regionale previsti dal d.lgs. n. 205/2012. (ii) In aggiunta, l'interpretazione della ricorrente è pure incompatibile con la *ratio* dell'intervento legislativo del 2016, in quanto volto a razionalizzare, tra le altre cose, la *governance*, la stabilità nel suo complesso e il rafforzamento patrimoniale a livello delle singole banche di credito cooperativo (si v. la relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione). Detti obiettivi trovano pieno compimento, da una parte nel conferimento alla capogruppo di poteri di direzione e coordinamento (art. 37-*bis*, c. 1, t.u. bancario), per cui – nel rispetto dell'autonomo interesse sociale di ciascuna BCC aderente al gruppo – il contratto di coesione disciplina i poteri di direzione strategica e i presidi di controllo del rischio, attribuiti a livello nazionale alla capogruppo, dall'altra parte, nella previsione della garanzia solidale incrociata tra la capogruppo e le banche che partecipano il gruppo, di cui al nuovo art. 37-*bis*, c. 4, del t.u. bancario, che comporta di per sé una disciplina uniforme della vigilanza. c) Prive di rilievo sono pure le ulteriori argomentazioni addotte dalla ricorrente, e sul punto, è priva di valore la motivazione per la quale «il gruppo bancario cooperativo costituisca un gruppo societario in senso proprio, sia perché incentrato su un controllo di tipo contrattuale, sia perché regolato da una disciplina successiva al d.lgs. n. 205 del 2012, il quale non avrebbe potuto contemplare un istituto introdotto soltanto nel 2016». Per il Giudice delle leggi il «gruppo bancario cooperativo non rappresenta né il primo, né l'unico caso di gruppo di fonte contrattuale. Questo

fenomeno risulta previsto e disciplinato ancora prima del 2012». Nel merito, la riforma del diritto societario (D.lgs. n. 6/2003) «non soltanto ha introdotto la disciplina dell'attività di direzione e coordinamento, ma ha anche riconosciuto la possibilità dei gruppi di fonte contrattuale (art. 2497-septies cod. civ.). In questo ambito è stato disciplinato, in particolare, il gruppo cooperativo paritetico (art. 2545-septies cod. civ.), ossia un gruppo di fonte contrattuale tra imprese cooperative. Il d.l. n. 18 del 2016 ha quindi regolato, nello specifico ambito del settore bancario, un fenomeno che era già previsto in termini generali per l'impresa cooperativa». Il summenzionato t.u. bancario disciplina sia i gruppi bancari partecipativi, aggregati sulla base di rapporti di partecipazione al capitale, sia quelli contrattuali, legati cioè da vincoli negoziali, quali gruppi i bancari cooperativi previsti dalla riforma del 2016. Ne consegue come «la circostanza, richiamata dalla ricorrente, che in questo secondo modello la capogruppo non possieda una partecipazione di controllo nelle BCC aderenti risulta [...] ininfluyente ai fini del riconoscimento del potere di direzione e coordinamento della stessa capogruppo, ben potendo esso discendere dal contratto, anziché da rapporti di tipo partecipativo. Parimenti ininfluyente è tale circostanza ai fini della garanzia solidale incrociata». Infine, a nulla rileva la questione relativa all'obbligatorietà «dell'adesione al gruppo bancario cooperativo, [che] non incide sulla sua qualificazione come gruppo societario in senso proprio. [...] Esso non interferisce [...] con la natura del gruppo, né con la sua struttura». **d)** Conclusivamente, il Giudice delle Leggi ricorda come proprio la ricorrente abbia riconosciuto «l'avvenuta perdita del carattere regionale della banca in esame, [evento] che costituisce il presupposto per l'applicabilità dei poteri dei quali lamenta in questa sede la lesione». In più, valga la pena richiamare l'Albo regionale delle banche, nel quale la BCC San Biagio Platani non è più compresa. [Y. Guerra]

**LA DETENZIONE DOMICILIARE SPECIALE PUO' ESSERE CON-  
CESSA ANCHE ALLA MADRE DI FIGLIO GRAVEMENTE DISABILE DI  
ETA' SUPERIORE A DIECI ANNI**

**Corte cost., 15 gennaio – 14 febbraio 2020, n. 18, Pres. Cartabia, red. Cartabia**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 47 *quinquies*, comma 1, della legge 27 luglio 1975, n. 354]

(artt. 3, commi 1 e 2, e 31, comma 2, Cost.)

La Corte costituzionale – ritenendo fondata la questione sollevata dalla Corte di cassazione con l’ordinanza del 26 aprile 2019, iscritta al n. 109 del reg. ord. 2019 – dichiara costituzionalmente illegittimo l’art. 47 *quinquies*, comma 1, ordin. penit., per contrasto con gli artt. 3, commi 1 e 2, e 31, comma 2, Cost., «nella parte in cui non prevede la concessione della detenzione domiciliare speciale anche alle condannate madri di figli affetti da handicap grave ai sensi dell’art. 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), ritualmente accertato in base alla medesima legge». La disposizione censurata, infatti, consente l’applicazione della detenzione domiciliare speciale alle sole madri i cui figli non superano i dieci anni di età; tale misura, pertanto, rimane preclusa al genitore di un soggetto colpito da grave disabilità che abbia superato la suddetta soglia. Ad opinione della Corte, «delimitare il beneficio penitenziario in questione in ragione di un parametro meramente anagrafico è costituzionalmente illegittimo quando si tratta di persona gravemente disabile», specie se si considera che «le condizioni di vita e di salute» di costoro «tendono ad aggravarsi e acuirsi con l’avanzare dell’età». Coloro che versano in siffatte condizioni di vulnerabilità, dunque, *a fortiori* necessitano della costante, e sempre più pregnante, assistenza materna. Le stesse ragioni avevano in passato condotto la Corte ad una pressoché identica declaratoria di illegittimità dell’art. 47 *ter*, comma 1, lett. a), che, al pari dell’art. 47 *quinquies*, comma 1, condiziona la concessione della detenzione domiciliare ordinaria alla madre – e al padre, nei casi previsti dalla lett. b), comma 1 – in funzione dell’età dei figli (sent. n. 350 del 2003). Le due discipline scrutinate, infatti, condividono la stessa *ratio* preminente: garantire al figlio del condannato quelle cure educativo-assistenziali indispensabili per la piena realizzazione della sua personalità.

Il Giudice delle leggi, da ultimo, ribadisce che l’eliminazione del discrimine anagrafico – limitatamente ai figli portatori di *handicap* totalmente invalidante – non fa venire meno gli altri requisiti normativamente richiesti ai fini della concessione della misura: l’insussistenza di un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti e la possibilità di ripristinare la convivenza con i figli. Il tribunale di sorveglianza dovrà dunque bilanciare «le esigenze di cura del disabile» con «quelle parimenti imprescindibili della difesa sociale e di contrasto alla criminalità». Dello stesso avviso anche la giurisprudenza di legittimità, che esige la cosiddetta «verifica comparativa complessa». [V. Maraldi]

**ILLEGITTIMO IL MANCATO AVVISO, NEL DECRETO CHE DISPONE IL GIUDIZIO IMMEDIATO, DELLA FACOLTÀ DI CHIEDERE LA SOSPENSIONE CON MESSA ALLA PROVA**

**Corte costituzionale, 30 gennaio 2020 - 14 febbraio 2020, n. 19, Pres. Cartabia, Rel. Viganò**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 456, comma 2, codice di procedura penale]

(art. 24 Cost.; art. 3 Cost.)

La Corte costituzionale ha accolto la questione sollevata dal Tribunale di Roma, che dubitava della legittimità costituzionale dell'art. 456 c.p.p. nella parte in cui non prevede che si avvisi l'imputato della facoltà di chiedere la sospensione con messa alla prova.

La Consulta ha rimediato a un difetto di coordinamento: nell'introdurre un nuovo rito speciale, il Legislatore ha ommesso di aggiornare la disciplina degli avvisi, funzionali alla scelta di uno dei giudizi a iniziativa dell'imputato.

Sviluppando la prospettazione del rimettente – del tutto incontrastata – la Corte ha osservato che la possibilità di optare per un giudizio speciale è una delle forme più qualificanti del diritto di difesa. Costituzionalmente protetto, quindi, è anche l'avviso circa la possibilità di poter esercitare una scelta simile.

Il rimettente aveva argomentato anche in un'altra direzione: siccome la legge prevede che il decreto avvisi l'imputato della facoltà di richiedere il giudizio abbreviato o il patteggiamento, il Tribunale di Roma riteneva irragionevole che non figurasse anche la messa alla prova. Questo secondo profilo è però rimasto assorbito. [L. Bartoli]

**LA CORTE COSTITUZIONALE TORNA AD ESPRIMERSI SUL CONTRASTO FRA DISPOSIZIONI STATALI E REGIONALI IN MATERIA DI «TUTELA DELLA SALUTE»**

**Corte cost., sent. 5 novembre 2019 – 14 febbraio 2020, n. 20, Pres. Carosi, Red. Prosperetti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 1, comma 1, lett. b), L. Regione Lazio n. 4/2017]

(artt. 117, comma 3, Cost.)

La Corte costituzionale si è pronunciata sulla legittimità costituzionale dell'art. 1, co. 1, lett. *b*), della Legge della Regione Lazio n. 4/2017, recante «Disposizioni in materia di assunzione di personale nelle aziende e negli enti del servizio sanitario regionale», in riferimento all'art. 117, co. 3, della Costituzione, relativamente alla materia «tutela della salute». Ad avviso del ricorrente, la disposizione censurata sarebbe stata emanata in violazione dei principi fondamentali in materia di «tutela della salute» come configurati dall'art. 11 del D.P.R. n. 220/2001 e dall'art. 11 del D.P.R. n. 483/1997, disciplinanti i criteri di valutazione dei titoli nell'ambito della disciplina concorsuale del personale del Servizio sanitario.

La disciplina censurata è stata oggetto di sopravvenuta modifica ad opera dell'art. 17, co. 92 della L. reg. Lazio n. 9/2017, la quale non è stata, purtuttavia, oggetto di autonoma impugnativa, per non avere inciso sul contenuto sostanziale della normativa impugnata. Sul punto, la Corte costituzionale concorda con la difesa statale, sostenendo che lo *ius superveniens* non abbia alterato i termini della questione, vertente sulla asserita impossibilità in capo al Legislatore regionale di disporre in merito ai criteri di valutazione del curriculum professionale e formativo, incidendo in senso modificativo ed integrativo sui criteri di valutazione dei titoli, nonché sulla discrezionalità attribuita alla commissione, nella parte in cui impone l'assegnazione di uno specifico punteggio in relazione agli anni di lavoro svolto per il solo personale sanitario impiegato nella aziende sanitarie regionali mediante processi di esternalizzazione. La questione di legittimità viene, pertanto, estesa alla intervenuta modifica normativa della disposizione impugnata, conformemente alla costante giurisprudenza costituzionale in virtù della quale, in forza del principio di effettività della tutela delle parti nei giudizi in via di azione, «s'impone il trasferimento della questione alla norma che, sebbene portata da un atto legislativo diverso da quello oggetto di impugnazione, sopravvive immutata nel suo contenuto precettivo» (cfr., da ultimo, sent. n. 87/2014).

Nel merito, la Corte dichiara la questione non fondata, ritenendo la normativa regionale legittima espressione della competenza regionale concorrente in materia di «tutela di salute», nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale; la normativa censurata, infatti, risulta essere rispettosa dell'impianto complessivo delineato dal Legislatore statale limitandosi ad integrarlo in funzione della concreta struttura organizzativa e gestionale adottata dalla Regione Lazio nell'esercizio della propria competenza residuale in materia di «organizzazione amministrativa». La Corte costituzionale ritiene la disposizione parimenti legittima sotto il profilo della discrezionalità residua in capo alla commissione di concorso relativamente alla determinazione del punteggio globale attribuibile al curriculum professionale e formativo, essendo rimessa alla commissione la «pesatura» della durata dell'esperienza lavorativa. Conclusivamente la Corte dichiara non fondata la q.l.c. dell'art. 1, co. 1, lett. *b*) della L. reg. Lazio n. 4/2017 tanto nel testo

originario quanto nel testo modificato dall'art. 17, co. 92 della L. reg. Lazio n. 9/2017. [A.C. Visconti]

**RUOLO AD ESAURIMENTO DELLA PS.  
INAMMISSIBILE LA QDL PER MANCATA CHIAREZZA  
SULL'INTERVENTO RICHIESTO ALLA CORTE**

**Corte cost., sent. 9 gennaio - 14 febbraio 2020, n. 21, Pres. Carosi, red. Carosi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art 2, comma 1, lettera t), numero 1), del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 (Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche)]

(Artt. 3, 76 e 97 della Costituzione e in relazione all'art. 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche))

Il TAR Abruzzo censura una disposizione contenuta nel D.Lgs. 29 maggio 2017, n. 95, istitutiva di un ruolo direttivo “ad esaurimento” della Polizia di Stato con previsione di bandire un concorso per la copertura della relativa dotazione organica. Ad avviso del giudice rimettente, la disposizione censurata avrebbe avuto «giustificazione nella necessità di porre rimedio al disallineamento di carriera verificatosi a danno del personale della Polizia di Stato» in quanto il ruolo “speciale” precedentemente previsto non sarebbe mai stato concretamente istituito (diversamente che per le altre forze dell'ordine). Tale finalità sarebbe, però, frustrata dalla circostanza che le nomine dei vincitori del concorso avrebbero avuto decorrenza «dalla data di inizio del primo corso di formazione» anziché essere retrodatata per colmare il disallineamento di carriera. Il *vulnus* lamentato dal giudice rimettente consisterebbe nella violazione del criterio direttivo della «sostanziale equiordinazione del personale delle Forze di polizia» (sancito dalla legge delega), con parallela violazione del principio di uguaglianza, nonché dalla violazione del principio di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione per irragionevolezza della previsione adottata rispetto alla finalità perseguita.

La Corte ha tuttavia dichiarato l'inammissibilità delle qdldll, rimproverando al giudice rimettente di non aver chiarito quale fosse l'intervento evocato (se meramente ablativo o manipolativo-additivo cfr. sentt. n. 239 del 2019) ed osservando che, in ogni caso, un intervento ablativo non potrebbe porre rimedio al *vulnus*, ma

neppure sarebbe possibile un intervento additivo-manipolativo come prospettato dal rimettente (retrodatazione della nomina alla data in cui i posti si erano resi disponibili) «considerata la discrezionalità di cui gode il legislatore in ordine all'articolazione delle carriere e dei passaggi di qualifica dei dipendenti pubblici» (n. 442 del 2005 V. anche sentt. 219 del 1993, 964 del 1988 e 81 del 1983)

Per altro verso «il **petitum, tenuto conto del contenuto dell'intervento additivo richiesto dal rimettente [...] si connota [...] per un cospicuo tasso di manipolatività**» (cfr. ord. n. 12 del 2017). [F. Conte]

### POTESTÀ DI AUTORGANIZZAZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE E SINDACATO GIURISDIZIONALE: NON C'È GIURISDIZIONE SUGLI ATTI RELATIVI ALLA COMPOSIZIONE DELLE COMMISSIONI CONSILIARI

Corte cost., sent. 29 gennaio - 14 febbraio 2020, n. 22, Pres. Cartabia, red. Zanone

Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti

[TAR per la Puglia – Bari, sez. I, sent. 21 febbraio 2019, n. 260]

(Costituzione, artt. 103, 114, secondo comma, 117, 121, primo e secondo comma, 122, quarto comma, e 123)

La sentenza accoglie il **conflitto di attribuzione** promosso dalla Regione Puglia contro lo Stato in relazione alla sentenza del TAR per la Puglia – Bari n. 260 del 2019, che aveva annullato il verbale del 22 ottobre 2018, n. 63 del Consiglio regionale, avente ad oggetto il **rinnovo della composizione della VII commissione consiliare permanente**.

L'atto annullato dal TAR conteneva l'attestazione della nuova composizione della commissione permanente, quale risultava dalla individuazione per sorteggio del componente del gruppo consiliare del Movimento 5 Stelle. Il sorteggio era stato disposto dal Presidente del Consiglio regionale dopo il rifiuto del gruppo di scegliere tra i due componenti originariamente designati. L'esigenza di ridurre ad un solo consigliere la presenza in commissione di tale componente politica (l'unica della opposizione ad essere presente con due consiglieri nella VII commissione) si era posta allorché il Presidente del Consiglio regionale aveva constatato che nell'organo erano stati designati tredici componenti, mentre secondo il regolamento interno del Consiglio le commissioni permanenti non possono essere composte da

un numero superiore ad un quarto dei membri (cinquanta) assegnati al Consiglio regionale, cioè da più di dodici consiglieri.

Contro il verbale che dichiarava la nuova composizione della commissione, escludendone il secondo consigliere del Movimento 5 Stelle, il gruppo consiliare ricorreva al giudice amministrativo, che accoglieva il ricorso, ritenendo violato sia il principio di composizione proporzionale delle commissioni, sancito dall'art. 9 del regolamento interno del Consiglio, sia l'art. 26, comma 2, lettera d), dello statuto regionale, che affida al Presidente del Consiglio regionale la funzione di garantire il rispetto delle norme dello statuto e del regolamento interno, con particolare riferimento a quelle inerenti alla tutela dei diritti delle opposizioni. La sentenza del TAR per la Puglia imponeva al Consiglio regionale di riattivare la procedura di rinnovo della VII commissione, ed indicava analiticamente i modi di applicazione del metodo proporzionale al caso di specie, individuando precisamente quanti consiglieri ciascun gruppo consiliare avrebbero dovuto avere all'interno della commissione.

La Regione aveva appellato la sentenza innanzi al Consiglio di Stato per difetto assoluto di giurisdizione, ottenendone *medio tempore* la sospensione, e ricorreva parallelamente per conflitto di attribuzione, lamentando che il TAR aveva inciso sui poteri di autorganizzazione del Consiglio regionale, titolare della potestà legislativa, in lesione degli artt. 114, secondo comma, 117, 121, primo e secondo comma, e 123 Cost., e in violazione della prerogativa della insindacabilità di cui all'art. 122, quarto comma, Cost.

La sentenza respinge le eccezioni di inammissibilità sollevate per lo Stato dal Presidente del Consiglio di ministri, osservando che né il carattere non definitivo dell'atto di potere impugnato, né la disponibilità dei rimedi di giustizia comune contro lo stesso atto precludono la proposizione del conflitto di attribuzione tra enti. Questo **non è condizionato da un requisito di necessaria residualità**; esso, invece, deve presentare un **tono costituzionale**, che sussiste quando il ricorrente lamenta non una violazione qualsiasi, ma una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali.

Nel merito, la Corte accoglie il ricorso con riferimento agli artt. 114, secondo comma, 117 e 121, secondo comma, Cost., dichiarando che non spetta allo Stato, e, per esso, al giudice amministrativo, annullare il verbale attestante la composizione di una commissione consiliare permanente del Consiglio regionale, e conseguentemente annulla la sentenza del TAR per la Puglia.

La Corte conferma che i Consigli regionali dispongono, accanto alla **funzione legislativa** e a quelle **di indirizzo politico** e **di controllo**, anche di una **funzione di autorganizzazione**, che è **parte del nucleo essenziale comune e caratterizzante delle funzioni degli organi rappresentativi**.

La sentenza aggiunge – richiamando la sent. n. 262 del 2017, relativa alla autodichia delle camere - che “*nell’ambito dell’autonomia organizzativa spettante anche alle assemblee legislative regionali è ricompresa la potestà di disciplinare i propri lavori, sia attraverso l’approvazione di regolamenti interni che predeterminano le modalità di funzionamento dei Consigli e delle loro articolazioni, sia attraverso l’interpretazione e l’applicazione dei regolamenti stessi, attività che costituiscono razionale completamento dell’autonomia in questione*”.

Riprendendo un tema della recente sentenza n. 43 del 2019, la Corte precisa, invero, che gli atti adottati dal Consiglio regionale nell’esercizio della funzione di autorganizzazione, quando non sono strettamente coesenziali all’esercizio della potestà normativa, si collocano “*all’esterno della sfera di autonomia costituzionalmente garantita e potrebbero perciò soggiacere a sindacato giurisdizionale, particolarmente se devono essere adottati sulla base di parametri legali*”.

Nella specie, tuttavia, la sentenza esclude che la decisione politica circa la composizione di una commissione consiliare, passata attraverso l’interpretazione e l’applicazione della norma del regolamento interno relativa alla composizione proporzionale rispetto alla forza dei gruppi (a sua volta espressione di discrezionalità politica), possa configurare un atto amministrativo da adottare nel rispetto di parametri legali “esterni”, e quindi sindacabile in sede giurisdizionale.

Al contrario, la Corte sottolinea che il **nucleo essenziale della potestà di autorganizzazione consiliare costituzionalmente garantita** “*risiede proprio nella facoltà di decidere, sia in ordine alle modalità del **riparto proporzionale** dei consiglieri nelle commissioni, sia in relazione al necessario rispetto, in esse, del **corretto rapporto numerico tra maggioranza e opposizione***” (rapporto sul quale la sentenza del TAR aveva invece inciso mediante i penetranti effetti conformativi derivanti dalla sentenza) e che la garanzia della autonomia nell’esercizio di tale potestà costituisce “*al tempo stesso, **protezione della funzione legislativa regionale**, cui ogni commissione consiliare permanente ... fornisce un contributo determinante*”.

Sulla base di tale **duplice premessa**, per cui **le scelte sulla composizione delle commissioni consiliari rientrano nella potestà di autorganizzazione del consiglio** e tale **potestà, per questa parte, si correla allo svolgimento della funzione legislativa regionale**, la sentenza previene dunque alla conclusione secondo cui il sindacato esterno sulla decisione relativa alla composizione della commissione permanente si era svolto in **difetto assoluto di giurisdizione**: conclusione sulla quale convergevano anche il Consiglio di Stato (nella ordinanza cautelare 5 luglio 2019, n. 3426, resa sulla stessa vicenda) e le Sezioni unite della Cassazione (ordinanza 3 marzo 2016, n. 4190, pronunciata in un caso analogo). [F. Corvaja]

## MISURE DI SICUREZZA E REVOCA DELLA PATENTE: UN IRRA- GIONEVOLE AUTOMATISMO

**Corte cost., sent. 20 febbraio 2020, n. 24, Pres. Cartabia, red. Morelli**

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti [n. 4/2019](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 120, c. 2, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 come sostituito dall'art. 3, c. 52, lett. a), l. 15 luglio 2009, n. 94 e come modificato dall'art. 19, c. 2, lett. a) e b), l. 29 luglio 2010, n. 120 e dell'art. 8, c. 1, lett. b), d.lgs. 18 aprile 2011, n. 59]

(artt. 3, 4, 16, 35 della Costituzione)

È costituzionalmente illegittima per violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza la norma che prevede che il prefetto *debba* provvedere – invece che *possa* provvedere – alla revoca della patente di guida nei confronti di coloro che siano sottoposti a **misure di sicurezza personali**. Come già esposto nella sent. 22 del 2018, infatti, la tutela delle «esigenze personali, familiari e lavorative, perseguita dal legislatore anche nei confronti dei soggetti sottoposti a misure di sicurezza, innegabilmente rischia di rimanere frustrata dall'**applicazione “automatica”** della revoca della patente di guida da parte del prefetto, a fronte della irrogazione di ogni e qualsiasi misura di sicurezza personale al suo titolare, senza una valutazione “caso per caso” delle condizioni che rendano coerente, o meno, la revoca del titolo abilitativo alla **funzione rieducativa** della misura irrogata». Inoltre, secondo la prospettazione della Consulta, è **irragionevole** che il magistrato di sorveglianza nel disporre la misura di sicurezza, *possa* consentire al soggetto che vi è sottoposto di continuare a fare uso della patente di guida, mentre poi il prefetto (sulla base della norma censurata) *debba* comunque revocarla. Per questi motivi l'art. 120, comma 2, cod. strada contrasta con l'art. 3 Cost. laddove prevede l'automatica sospensione della patente di chi sia sottoposto a misure di sicurezza personali. [M. Caldironi]

**VIA LIBERA ALLA STABILIZZAZIONE DEI CATALOGATORI IN  
SICILIA: INTERPRETATIVA DI RIGETTO PER LA LEGGE DI  
STABILITÀ REGIONALE 2018**

**Corte cost., sent. 15 gennaio 2020 - 20 febbraio 2020, n. 25, Pres. Cartabia, red.**

Amoroso

## Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 4 e 66 della legge della Regione Siciliana 08/05/2018, n. 8]

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

L'Avvocatura generale dello Stato aveva sollevato q.l.c. sugli **artt. 4 e 66 della legge della Regione Siciliana n. 8/2018 (*Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale*)**.

**L'art. 4 era impugnato** perché sottraeva i dipendenti delle società partecipate della Regione dall'applicazione dell'art. 19 del d.lgs. n. 175/2016, secondo cui «ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle società a controllo pubblico si applicano le disposizioni del codice civile, delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa e dei contratti collettivi». La disposizione regionale si poneva quindi in **violazione dell'art. 117, co. 2, lett. l), Cost.** «il quale assegna alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'«ordinamento civile», tra cui vanno ricompresi i rapporti di diritto privato, regolati dal codice civile e dai contratti collettivi». Rispetto a tale impugnazione la Corte dichiara **cessata la materia del contendere per *jus superveniens*** (p.ti 3 e 4 *Diritto*), che ha soddisfatto entrambe le condizioni poste dalla giurisprudenza costituzionale costante sul tema: «la modifica o l'abrogazione deve avere carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e le disposizioni censurate non devono aver avuto medio tempore applicazione» (ex plurimis, sentt. [n. 180/2019](#), [n. 185/2018](#) e [n. 140/2018](#)).

Riguardo la seconda disposizione, **l'art. 66 della legge regionale** disciplina il «Personale addetto alla catalogazione dei beni culturali», ed era stato impugnato «nella parte in cui dispone che, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge regionale medesima, “si provvede alla definizione della dotazione organica del personale dell'amministrazione regionale ricomprendente il personale dei catalogatori ed esperti catalogatori, nel rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 6, 6-ter e 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni ed integrazioni”».

Secondo il ricorrente, la disposizione, intervenendo in materia di **ordinamento civile, avrebbe violato l'art. 117 Cost. per un duplice profilo. Da un lato, in riferimento al co. 2, lett. l)**, «in quanto, nel ricomprendere immediatamente il suddetto personale nella dotazione organica, a prescindere dalla necessità di coprire posti vacanti, risulterebbe in contrasto con gli artt. 6, 6-ter e 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165», ai sensi dei quali «la dotazione organica deve essere definita in base al piano dei fabbisogni, non potendo prevedere l'assorbimento di personale aprioristicamente determinato». **Dall'altro lato, l'art. 66 della l. reg. era**

**sospettato di contrasto anche con il co. 3 dell'artt. 117 Cost. per violazione «di principi fondamentali nella materia, di legislazione concorrente, del coordinamento della finanza pubblica, in quanto le previsioni di cui al d.lgs. n. 165 del 2001 costituiscono per le Regioni a statuto speciale [...] norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica».**

La Corte innanzitutto richiama la propria **giurisprudenza relativa ai confini tra la materia “ordinamento civile” e le competenze regionali**. Ribadendo che «sono da ricondurre alla prima “gli interventi legislativi che [...] dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere (ex multis, sentenze n. 251 e 186 del 2016 e n. 180 del 2015)” (sentenza n. 32 del 2017) e rientrano, invece nella seconda, “i profili pubblicistico-organizzativi dell’impiego pubblico regional”» (sentenze n. 241 del 2018 e n. 149 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 191 del 2017 e n. 63 del 2012)».

Sottolinea poi che **la disposizione censurata** «è funzionale alla realizzazione di esigenze organizzative dell’amministrazione pubblica siciliana, secondo criteri di efficienza, economicità e qualità dei servizi, cui la definizione della dotazione organica, attraverso la modulazione del piano dei fabbisogni di personale, è preordinata». Essa costituisce pertanto **espressione «della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali, di cui all’art. 14 lettera p), dello statuto della Regione Siciliana».**

Vero è, prosegue la Corte, che **tale potestà di regolazione incontra i limiti derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica**, in cui rientra il d.lgs. n. 265/2001 (cfr. sent. [n. 172/2018](#)).

**Ma**, conclude la Corte, «proprio l’espresso richiamo delle citate disposizioni statali del d.lgs. n. 165 del 2001, di cui la norma regionale censurata prescrive il «rispetto», consente di **interpretare quest’ultima nel senso che il transito nei ruoli dell’amministrazione regionale siciliana del personale dei catalogatori ed esperti catalogatori deve essere preceduto dal piano di fabbisogno di personale**, così come prescritto dalle richiamate norme sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, e non si determina affatto l’automatico inserimento del personale suddetto nella dotazione organica dell’amministrazione regionale, come paventato dalla difesa erariale». [C. Bergonzini]

## **IL GIUDICE DELLE LEGGI INTERVIENE IN TEMA DI TUTELA DEL RISPARMIO E DISPARITÀ DI TRATTAMENTO TRA FRUITORI DI SERVIZI POSTALI E SERVIZI BANCARI**

**Corte cost., sent. 29 gennaio – 20 febbraio 2020, n. 26, Pres. Cartabia, red.**

Morelli

### Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art.173, D.P.R. n. 156/1973, come modificato dall'art. 1, D.L. n. 460/1974, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 588/1974]

(artt. 3, 43, 47 e 97 Cost.)

La questione di legittimità costituzionale portata all'attenzione della Corte costituzionale si appunta sull'art. 173 del D.P.R. n. 156/1973 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni), come modificato dall'art. 1, del D.L. n. 460/1974, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 588/1974 e successivamente abrogato dall'art. 7 del D.Lgs. n. 59/1997, nella parte in cui «consentiva di estendere, con decreto del Ministro del Tesoro assunto di concerto con il Ministro per le Poste e le Telecomunicazioni, le modifiche peggiorative dei tassi di interesse ad una o più serie di buoni postali fruttiferi emesse precedentemente al decreto ministeriale stesso».

La disposizione viene censurata in riferimento agli artt. 3 e 47 della Costituzione, oltreché agli artt. 43 e 97 Cost., rispetto ai quali la Corte dichiara in via preliminare la questione inammissibile assunta la totale carenza motivazionale nell'ordinanza di rimessione.

Quanto al primo blocco decisorio – vertente sugli artt. 3 e 47 Cost. – la censurata violazione dell'art. 3 Cost. involge i due distinti profili dell'irragionevole lesione dell'affidamento riposto dai risparmiatori sul tasso di interesse vigente al momento della sottoscrizione dei buoni fruttiferi postali e della disparità di trattamento rispetto alla disciplina delle variazioni peggiorative dei tassi di interesse bancario prevista dal T.U.B. A tali profili di censura si riconnette – *ad adiuvandum* – l'asserita violazione dell'art. 47 Cost. sotto il profilo dell'«assoluto scoraggiamento del risparmio [...] postale» derivante dagli effetti retroattivi delle modifiche *in peius*, in mancanza di adeguate garanzie di trasparenza.

La Corte dichiara la questione di legittimità costituzionale infondata con riferimento a entrambi i parametri.

L'argomentare della Corte costituzionale si incentra sulla ritenuta scorretta interpretazione della norma censurata circa i presunti effetti retroattivi, ritenendo, infatti, la Corte che la norma sia in realtà priva di tale effetto retroattivo.

Con specifico riferimento alla violazione dell'art. 3 sotto il profilo del “legittimo affidamento” dei risparmiatori, il Giudice delle Leggi sottolinea che la variazione *in peius* del tasso di interesse dei buoni postali opera esclusivamente *pro futuro*, escludendo, del pari, che i risparmiatori potessero “vantare” un affidamento nell'invariabilità del saggio vigente al momento della sottoscrizione e, quindi, nel

mantenimento dello *status quo ante*, posto che la norma censurata espressamente consente e prevede la possibilità di successive modifiche, anche peggiorative.

Sotto l'ulteriore profilo della disparità di trattamento tra gli utenti dei servizi postali e quelli dei servizi bancari, in relazione alla mancata comunicazione individuale della modifica dei tassi di interesse, la Corte ritiene non sussistere la lamentata disparità di trattamento in quanto fondata sulla eterogeneità tra buoni fruttiferi negoziati dalle Poste italiane e strumenti finanziari offerti dal sistema bancario, derivante dalla qualificazione – al periodo di vigenza della norma impugnata – dell'ente emittente come azienda autonoma dello Stato, sino al 1994, e come ente pubblico economico, sino al 1999. Ad avviso del Giudice delle Leggi, la soggettività statutale dell'ente emittente legittimerebbe, infatti, una modificazione *ab externo* del contenuto del contratto di sottoscrizione dei buoni, sebbene – come prospettato dalla difesa dei risparmiatori – gli investitori non siano messi nelle condizioni di acquisire una piena conoscenza in materia e, pertanto, di esercitare il proprio diritto di recesso in caso di mancata accettazione per iscritto delle modifiche sopravvenute.

Da ultimo, la Corte analizza il residuo profilo di illegittimità di cui all'art. 47 Cost., il quale viene recisamente rigettato in ragione dell'erroneo presupposto interpretativo alla base dell'ordinanza di rimessione. In merito, la sentenza contiene, a ben vedere, un *obiter dictum* con cui la Corte pare confermare il proprio consolidato orientamento in materia di tutela del risparmio, tradizionalmente intesa dalla Corte quale mero indirizzo programmatico, rimesso al bilanciamento con altri interessi e diritti costituzionalmente rilevanti quali, nel caso di specie, l'esigenza di contenimento della spesa pubblica. In tale ultimo passaggio, la Corte sembrerebbe, a ben vedere, riecheggiare la propria interpretazione restrittiva della tutela del risparmio, inaugurata a far data dalla sentenza n. 29/1975, per la quale il precetto costituzionale di «tutela e incoraggiamento del risparmio in tutte le sue forme» rappresenta per il Legislatore un principio ispiratore, che «non può certo impedire al medesimo di emanare, in materia finanziaria, quelle norme giuridiche che siano volte a disciplinare il gettito delle entrate, con l'unico limite della vera e propria contraddizione o compromissione dell'anzidetto principio» (cfr. sent. n. 143/1995). [A.C. Visconti]

### **TERZO SETTORE E RADICAMENTO TERRITORIALE: È LEGITTIMA LA PREFERENZA DATA DALLA LEGGE REGIONALE A CHI OPERA IN REGIONE**

**Corte cost., sent. 29 gennaio - 20 febbraio 2020, n. 27, Pres. Cartabia, Rel.**

Amato

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

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge regionale Basilicata 30 novembre 2018, n. 43, art. 4]

(Costituzione, art. 3)

La sentenza dichiara infondata la censura diretta contro l'art. 4 della legge regionale Basilicata 30 novembre 2018, n. 43 (Disciplina degli interventi regionali in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e cyber bullismo), impugnato dal Governo per asserita violazione dell'art. 3 Cost., sul presupposto che la disposizione avrebbe riservato i finanziamenti regionali per i programmi finalizzati alla prevenzione e al contrasto del bullismo e del cyberbullismo alle sole associazioni del terzo settore iscritte nei registri regionali del volontariato e/o della promozione sociale, escludendo (e quindi discriminando) quelle iscritte nei registri nazionali [per la sintesi del ricorso v. *Bollettino delle questioni pendenti* n. 3/2019, in [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2019/07/bollettino\\_3-2019.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2019/07/bollettino_3-2019.pdf)].

La Corte legge la disposizione impugnata combinandola con le norme della legge n. 383 del 2000 (Disciplina delle associazioni di promozione sociale) relative al registro delle associazioni di promozione sociale, norme che rimangono ultrattive anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 117 del 2017, "Codice del Terzo settore", fino a quando non sarà istituito il registro unico nazionale del terzo settore. Tali norme, che erano state richiamate anche nel ricorso del Governo, stabiliscono un collegamento automatico tra l'iscrizione nel registro nazionale delle APS e quella nei registri regionali e provinciali, collegamento per effetto del quale i livelli di organizzazione territoriale e i circoli affiliati alle associazioni iscritte nel registro nazionale hanno il diritto alla automatica iscrizione nei registri locali.

Valorizzando tale esegesi sistematica, correttiva del tenore della disposizione censurata, la sentenza osserva che la norma regionale include tra i destinatari dei finanziamenti non soltanto le associazioni iscritte nei soli registri regionali, ma anche le associazioni iscritte nel registro nazionale, quando queste sono dotate di articolazioni locali o circoli affiliati operativi nel territorio regionale. Secondo la Corte, quindi, dal novero dei beneficiari non sono escluse le associazioni nazionali, ma soltanto quelle che non svolgano alcuna attività istituzionale nel territorio della Regione Basilicata, neppure attraverso loro articolazioni o circoli locali.

Tale limitata esclusione, tuttavia, non è irragionevole o discriminatoria, potendo essere giustificata "*nella ratio del complessivo intervento legislativo regionale, volto a prevenire ed affrontare a livello locale il fenomeno del cyberbullismo*". Rispetto a

tale finalità, infatti, è coerente la **preferenza accordata dal legislatore regionale alle associazioni**, le quali abbiano conseguito **nel territorio regionale**, anche tramite le loro articolazioni territoriali o i circoli affiliati, “*quella ‘certificata esperienza [...] nel campo del disagio sociale ed in particolare nell’area minori’, che costituisce il requisito qualificante per l’accesso ai finanziamenti*”: tale scelta “**valorizza la specifica esperienza maturata nel contesto locale di riferimento**, in funzione di una maggiore efficacia dell’intervento legislativo regionale”. [F. Corvaja]

#### LA RILEVANZA FATTA A PEZZI (NEI PROFILI DI APPLICAZIONE DELLA DISPOSIZIONE CENSURATA)

**Corte cost., sent. 30 gennaio - 21 febbraio 2020, n. 30, Pres. Cartabia, red. Barbera**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Legge regionale Veneto 8 luglio 2009, n. 14, art. 9, comma 8-*bis*, introdotto dall’art. 10, comma 13, della legge regionale 29 novembre 2013, n. 32]  
(Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *l*, e terzo comma)

La pronuncia dichiara inammissibile, per **insufficiente motivazione sulla rilevanza**, la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato sulla norma del “**Piano casa**” della Regione Veneto che, al dichiarato fine di consentire il riordino e la rigenerazione del tessuto edilizio urbano già consolidato e di ridurre o annullare il consumo di suolo, permetteva il rilascio di titolo edilizio per demolizione / ricostruzione anche con l’incremento della altezza dell’immobile “*fino ad un massimo del 40 per cento dell’altezza dell’edificio esistente*”, **in deroga**, tra l’altro, **alle altezze massime delle costruzioni prescritte dal d.m. n. 1444 del 1968**.

Il giudice *a quo* denunciava la violazione dell’art. 117, comma secondo, lett. *l*), e comma terzo, Cost., sul presupposto che la disciplina dettata dal decreto ministeriale del 1968, nel prescrivere limiti sulle distanze e sulle altezze degli edifici, detterebbe norme di diritto civile e comunque sancirebbe principi fondamentali della materia concorrente “**governo del territorio**”, come ora conferma l’art. 2-*bis* del testo unico sull’edilizia.

Il punto controverso nel giudizio comune era l’esegesi della disposizione censurata con riguardo alla base di calcolo dell’aumento dell’altezza fino al 40 per cento. Il proprietario confinante, che in primo grado aveva impugnato il permesso di costruire rilasciato al costruttore, ed il TAR per il Veneto, che aveva accolto il ricorso, ritenevano che tale percentuale andasse riferita all’altezza dell’edificio oggetto dei lavori; il Comune e l’impresa costruttrice, appellanti, sostenevano invece

che la percentuale andasse calcolata prendendo a riferimento l'immobile più alto della zona, come del testo aveva ritenuto l'amministrazione in sede di rilascio del permesso di costruire.

La sentenza ritiene che la motivazione sulla rilevanza contenuta nell'ordinanza del Consiglio di Stato fosse insufficiente. La Corte, infatti, osserva che l'ordinanza di rimessione si limitava ad affermare che il giudizio di appello ha ad oggetto il rispetto delle altezze nei termini derivanti dalla norma regionale sospettata di incostituzionalità e che i motivi di impugnazione si fondano sulla contestata applicazione della norma regionale, mentre, secondo i giudici costituzionali, le contestazioni relative all'applicazione della norma nel giudizio principale “*attengono ad un profilo della norma estraneo al perimetro delle censure*” devolute al Consiglio di Stato [F. Corvaja].

### **IRRETROATTIVITA' ED ESECUZIONE PENALE: INCOSTITUZIONALE L'APPLICAZIONE DELLA L. 3/2019 AI CONDANNATI PER REATI PREGRESSI**

**Corte cost., sent. 12 febbraio 2020 – 26 febbraio 2020, n. 32, Pres. Cartabia, red.  
Viganò**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 1, comma 6, lett. b), legge 9 gennaio 2019, n. 3]

(art. 3 Cost.; art. 24 Cost.; art. 25 comma 2 Cost.; art. 27 comma 3 Cost.; art.  
117 comma 1, Cost. in relazione all'art. 7 CEDU)

La sentenza, accogliendo dieci delle undici ordinanze di rimessione, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lett. b) della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici) sotto un duplice profilo. Con riferimento alla disciplina delle misure alternative alla detenzione (titolo I, capo VI, legge n. 354 del 1975), della liberazione condizionale (artt. 176-177 c.p.) e della sospensione dell'ordine di esecuzione della pena [art. 656 comma 9 lett a) c.p.p.] la norma censurata viola l'art. 25, comma 2 Cost. in quanto interpretata dal diritto vivente nel senso che le modificazioni introdotte all'art. 4-*bis*, comma 1 della legge 26 luglio 1975, n. 354 si applicano anche ai condannati che abbiano commesso il fatto anteriormente all'entrata in vigore della l. n. 3 del 2019. Con riferimento al beneficio del permesso premio,

la medesima disposizione è ritenuta in contrasto con gli artt. 3 e 27, comma 3, Cost. nella parte in cui non prevede che il predetto beneficio possa essere concesso ai condannati che, prima dell'entrata in vigore della novella, abbiano già maturato i requisiti per l'accesso allo stesso.

Preliminarmente, la Corte si misura con l'**oggetto** delle censure e le **eccezioni di inammissibilità**.

Sul primo versante, vengono ricapitolati gli **effetti** della disposizione censurata che, inserendo nell'elenco dei delitti previsti dall'art. 4-*bis*, comma 1 ordin. penit. la maggior parte dei delitti contro la pubblica amministrazione (artt. 314, comma 1, 317, 318, 319, 319-*bis*, 319-*ter*, 319-*quater*, comma 1, 320, 321, 322 e 322 bis c.p.), estende a questi ultimi il regime "ostativo" alla concessione delle misure alternative alla detenzione, dei permessi premio e del lavoro all'esterno previsto dalla normativa penitenziaria (benefici ai quali i condannati per i citati delitti possono fare accesso soltanto nel caso di collaborazione con la giustizia ovvero nei casi di cui all'art. 4-*bis*, comma 1-*bis*, ordin. penit.). Risulta, inoltre, inasprito, quando non precluso, l'accesso alle misure di esecuzione la cui disciplina operi un rinvio alle condizioni ostatiche poste dallo stesso art. 4-*bis* ordin. penit. e viene esteso ai predetti reati il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena, già previsto per i delitti di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit.: ne consegue il necessario ingresso in carcere del condannato a pena detentiva non sospesa per la maggior parte dei predetti delitti, nonostante l'entità della pena da scontare consenta l'ammissione a misura alternativa alla detenzione sin dall'inizio dell'esecuzione.

Sul secondo versante, il **vaglio di ammissibilità** fornisce alla Corte l'occasione per una specificazione dell'oggetto, della finalità e dei presupposti argomentativi delle questioni di costituzionalità. Nel dichiarare la rilevanza delle questioni, i giudici costituzionali ne illuminano l'obiettivo (un intervento additivo volto a ricondurre la novella legislativa censurata nell'alveo della garanzia della irretroattività); ne interpretano l'oggetto (comprensivo del sindacato sulla norma processuale – l'art. 656 comma 9, lett. a) c.p.p. - che recepisce automaticamente le variazioni del catalogo dei delitti indicati all'art. 4-*bis* ordin. penit.) e la latitudine (ritenendo rilevante il giudizio anche con riferimento ai procedimenti in cui l'ordine di esecuzione risultava sospeso in quanto emesso prima dell'entrata in vigore della disposizione censurata), registrando l'ottemperanza da parte dei giudici *a quibus* dell'obbligo di tentare un'interpretazione costituzionalmente conforme ed escludendo, infine, che sul giudizio di rilevanza possano riverberarsi le determinazioni assunte nella precedente sentenza n. 253 del 2019 o, in generale, in decisioni asseritamente di segno contrastante.

Nel **merito**, la Corte muove dalla constatazione di un **diritto vivente** secondo cui la disciplina dell'esecuzione della pena è sottratta al divieto di applicazione retroattiva che discende dal **principio di legalità** della pena di cui all'art. 25, comma

2 Cost. (orientamento pacifico nella giurisprudenza di legittimità almeno a partire da Sez. un., 17 luglio 2006, n. 24561); diritto vivente che opererebbe anche con riferimento alla disposizione censurata rendendola applicabile ai fatti di reato pregressi in virtù del principio *tempus regit actum* (tra le tante, Cass., sez. I, 6 giugno 2019, n. 25212).

La norma censurata, come risultante dal diritto vivente, è – secondo la Consulta – **incompatibile** con i principi costituzionali.

A fondamento della propria conclusione la Corte pone una complessiva rimediazione della portata del **divieto di retroattività** in relazione alla disciplina dell'esecuzione della pena, svolta a partire dall'esame delle *rationes* che animano tale divieto, anche alla luce dell'evoluzione interpretativa che ha caratterizzato la corrispondente garanzia in ambito sovranazionale (con specifico riferimento all'art. 7 CEDU il cui rispetto imporrebbe -secondo la Grande Camera, sentenza Del Rio Prada contro Spagna - l'applicabilità del divieto di retroattività quando le modifiche legislative determinino una ridefinizione o modificazione della portata applicativa della pena).

Sul versante delle *rationes*, i giudici costituzionali osservano come il divieto in esame, chiamato ad operare con riferimento sia all'incriminazione di un fatto in precedenza penalmente irrilevante, sia all'inasprimento delle pene, miri, da un lato, a garantire una ragionevole prevedibilità delle conseguenze della trasgressione del precetto penale, dall'altro, a tutelare l'individuo contro possibili abusi del potere legislativo, da sempre tentato di stabilire o aggravare *ex post* pene per fatti già commessi.

Un'interpretazione evolutiva volta proprio a tutelare le predette *rationes* nell'ambito dell'esecuzione delle pene conduce la Corte a distinguere la disciplina relativa alle **modalità di esecuzione** da quella che realizza una **trasformazione della natura della pena**. Con riferimento alla prima, permangono solide ragioni a fondamento della soluzione, consacrata nel diritto vivente, secondo la quale le pene devono essere eseguite, di regola, in base alla legge in vigore al momento dell'esecuzione. Nella seconda, al contrario, la successione normativa determina l'applicazione di una pena che è sostanzialmente un *aliud* rispetto a quella stabilita al momento del fatto; è quanto avviene nelle ipotesi, oggetto del vaglio costituzionale, in cui una pena suscettibile di essere eseguita “**fuori**” dal carcere, per effetto di una modifica normativa sopravvenuta al fatto, va eseguita di norma “**dentro**” il carcere. Tra il “fuori” e il “dentro”, osserva la Corte, la differenza è radicale, qualitativa prima che quantitativa, con conseguente piena operatività delle *rationes* che stanno alla base del principio di irretroattività.

Seguendo il predetto itinerario interpretativo, con riferimento alla disposizione censurata, la Corte ritiene compatibile con la Costituzione l'applicazione retroattiva delle modifiche apportate ai meri benefici penitenziari (permessi premio e

lavoro all'esterno), che non incidono sulla natura della pena da eseguire. Conclusione opposta s'impone con riferimento agli effetti prodotti dalla disposizione scrutinata sul regime di accesso alle misure alternative alla detenzione disciplinate dal Titolo I, Capo VI, l. n. 354 del 1975 (affidamento in prova al servizio sociale, detenzione domiciliare e semilibertà), sulla liberazione condizionale (artt. 176-177 c.p.) e sul divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione (art. 656, comma 9, lett. a) c.p.p.). Nei predetti casi la novella incide sulla qualità e quantità della pena modificando il grado di privazione della libertà personale imposto al detenuto e comportando che una parte almeno della pena sia scontata in carcere anziché con le modalità extramurarie consentite sulla base della legge vigente al momento della commissione del fatto. La disposizione ha, quindi, l'effetto di trasformare la pena inflitta, incidendo sulla libertà personale; in questo caso, deve operare il divieto di retroattività. Ne deriva l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 25 comma 2 Cost., della disposizione censurata, come interpretata dal diritto vivente, con conseguente assorbimento di ogni ulteriore censura prospettata (art. 117, comma 1 Cost., art. 24 comma 2 Cost.; art. 3 Cost.; art. 27 comma 3 Cost.).

Infine, con riferimento al beneficio del **permesso premio**, la Corte individua un diverso profilo di incostituzionalità nella disposizione censurata, derivante dal disconoscimento, per effetto della novella, del percorso rieducativo effettivamente compiuto dal condannato che abbia già raggiunto, in base alla disciplina previgente, un grado di rieducazione adeguato alla concessione del beneficio. Tale situazione si pone in contrasto con il **principio di eguaglianza e finalismo rieducativo della pena** (artt. 3 e 27, comma 3, Cost.). Ne deriva la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 1, comma 6, lett. b) l. n. 3 del 2019 anche nella parte in cui non prevede che il beneficio del permesso premio possa essere concesso ai condannati per uno dei reati ivi indicati che, prima dell'entrata in vigore della legge, abbiano maturato i requisiti per la concessione del beneficio. [S. Tesoriero]

**L'ERRONEITA' DEL PRESUPPOSTO INTERPRETATIVO DA PARTE  
DEL GIUDICE A QUO IN UN «COMPLESSO» CASO DI «DOPPIO  
EFFETTO ABROGATIVO».**

**Corte cost., sent. 16 gennaio 2020 – 26 febbraio 2020, n. 33, Pres. Cartabia, red.  
Antonini**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, art. 10, commi 6 e 7, conv. in legge 7  
agosto 2016, n. 160]

(artt. 3 e 53 Cost.)

Il giudizio di legittimità costituzionale trae origine da una duplice questione.

In primo luogo, rispetto alla qualificazione della natura *coniuntiva* o *disgiuntiva* della locuzione «ovvero», introdotta dal legislatore dall'art. 7, comma 2, legge 15 agosto 2009, n. 99 in relazione agli obblighi di pagamento della *tassa automobilistica regionale*, nelle ipotesi di *locazione finanziaria* del veicolo.

In secondo luogo, e conseguentemente, in ordine alla retroattività o meno dell'obbligo di pagamento della *tassa automobilistica regionale* in capo esclusivamente all'utilizzatore del veicolo (ancorché limitatamente al periodo tra 15 agosto 2015 e il 1° giugno 2016).

La Corte ricostruisce preliminarmente l'evoluzione storica del «complesso quadro normativo» di riferimento.

In principio, l'art. 5, comma 32 (erroneamente indicato al n. 29 da legislatore), decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1983, n. 53, individuava nel proprietario del veicolo l'unico soggetto passivo dell'imposta.

A seguito della richiamata modifica del 2009, il legislatore estendeva il novero dei soggetti passivi del tributo regionale agli «usufruttuari, acquirenti con patto di riservato dominio, ovvero utilizzatori a titolo di locazione finanziaria», oltre al proprietario.

Nelle more delle norme censurate nel presente giudizio in via incidentale, l'art. 9, comma 9-*bis*, del decreto-legge 19 giugno 2015, escludeva la «solidarietà passiva» del proprietario concedente la locazione del veicolo.

Secondo la Commissione Tributaria Provinciale di Roma, ciò derogherebbe al principio di irretroattività della legge, stante la natura di norma di interpretazione autentica.

Infine, si giungeva all'entrata in vigore dell'art. 10, commi 6 e 7, decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito in legge 7 agosto 2016, n. 160, che ha disposto l'abrogazione dell'art. 9, comma 9-*bis* a mezzo del comma 6 dell'art. 10, ma introducendo l'obbligo del pagamento della *tassa automobilistica* «a decorrere dal 1° gennaio 2016» esclusivamente in capo all'utilizzatore del veicolo.

Secondo la Corte, nel caso di specie, si è realizzato un «doppio effetto abrogativo», espresso (art. 10, comma 6) e tacito (art. 10, comma 7), in virtù delle disposizioni censurate.

Pertanto, se da un lato, «non è dubbio che, quantomeno a decorrere dal 1° gennaio 2016, gli utilizzatori a titolo di locazione finanziaria sono tenuti in via esclusiva al pagamento della *tassa automobilistica*», dall'altro, «la circostanza che oggetto dell'abrogazione sia una disposizione di interpretazione autentica non costituisce ragione per derogare al principio generale posto dall'art. 11, primo

comma, delle disposizioni preliminari al codice civile («La legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo») e, specificamente in materia tributaria, dall'art. 3, comma 1, primo periodo, della legge n. 27 luglio 2000, n. 212, recante «Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente» («[...] le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo»).

Ne consegue che, il combinato disposto delle censurate disposizioni – per quanto piuttosto singolare nel suo esaurirsi, sostanzialmente, in una mera ricollocazione normativa di una regola già esistente – non consente di desumere né un effetto abrogativo della norma di interpretazione autentica che retroagisca sin dalla data di entrata in vigore della norma interpretata, né, diversamente da quanto ritenuto dal rimettente, una nuova norma che imponga retroattivamente la responsabilità solidale del concedente e dell'utilizzatore

Poiché la Corte ravvisa «l'erroneità del presupposto interpretativo» che ha dato origine alla questione, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 6 e 7, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2016, n. 160, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 53. [L. Di Majo]

### **INFONDATI I DUBBI DI COSTITUZIONALITA' SUI LIMITI ALL'APPELLO DEL PUBBLICO MINISTERO**

**Corte cost., sent. 4 dicembre 2019 – 26 febbraio 2020, n. 34, Pres. Carosi, red.**  
Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 593 codice di procedura penale]

(art. 3 Cost.; art. 27 Cost.; art. 97 Cost.; art. 111 Cost.)

La sentenza dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Corte d'Appello di Messina in riferimento agli artt. 3-27-97-111 Cost., dell'art. 593 c.p.p. [così come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera a) del d.lgs 6 febbraio 2018, n. 11] nella parte in cui prevede che il pubblico ministero può appellare contro le sentenze di condanna «solo quando modificano il titolo del reato o escludono la sussistenza di una circostanza aggravante ad effetto speciale o stabiliscono una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato».

L'itinerario argomentativo della Corte si snoda attorno al rigetto della censura relativa alla violazione del principio di **parità delle parti** processuali (fatto

discendere, dal rimettente, dagli artt. 3 e 111 Cost., e collocato, dalla Consulta, nell'alveo dell'art. 111, comma 2, Cost.).

Al vertice della motivazione è posto l'assunto – consolidato nella giurisprudenza costituzionale – secondo cui il principio di parità delle parti non implica l'identità tra i poteri dei contendenti processuali, stante l'asimmetria strutturale tra il pubblico ministero – organo pubblico che agisce a tutela di interessi collettivi – e l'imputato, un soggetto privato che difende i propri diritti fondamentali, *in primis* quello alla libertà personale. Una disparità di trattamento è, pertanto, compatibile con il principio di parità, purché fondata su una adeguata *ratio* giustificatrice e contenuta entro i limiti della ragionevolezza (tra le tante, sentenze nn. 320 e 26 del 2007; n. 298 del 2008).

Con specifico riferimento alle impugnazioni, la Consulta, riproponendo un itinerario argomentativo ormai “classico”, sottolinea come l'appello del pubblico ministero, non configurabile come proiezione del principio di obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 Cost.), presenti margini di “cedevolezza” più ampi del simmetrico potere dell'imputato, che si fonda sul **diritto di difesa** (art. 24 Cost.). Anche in sede sovranazionale (art. 14 comma 5 Patto internazionale sui diritti civili e politici; art. 2 prot. 7 Convenzione europea dei diritti dell'uomo), il riesame nel merito della sentenza di primo grado è sagomato come diritto difensivo, senza alcun riferimento ad analogata tutela in favore della parte pubblica.

Nella giurisprudenza costituzionale si registrano plurime applicazioni dei predetti principi, passate in rassegna dalla Corte a supporto delle proprie conclusioni nel caso di specie. In passato, operando con il duplice calibro interpretativo dell'adeguatezza delle *rationes* e della ragionevolezza dell'asimmetria, la Consulta aveva dichiarato, da un lato, la legittimità costituzionale dei limiti all'appello della parte pubblica contro le sentenze di condanna emesse in esito al giudizio abbreviato (sentenza n. 363 del 1991; ordinanze n. 373 del 1991 e 305 del 1992), dall'altro, l'incostituzionalità dell'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento, introdotta con la legge n. 46 del 2006. Al riguardo, nella **nota sentenza n. 26 del 2007**, la Corte aveva osservato come la novella legislativa del 2006 fosse foriera di una dissimmetria radicale dal momento che mentre il pubblico ministero veniva privato del potere di appello avverso le sentenze che lo vedevano “soccombente”, l'imputato manteneva inalterato il potere d'appello contro le sentenze di condanna. Tale dissimmetria (definita dalla Corte “generalizzata”, riguardando tutti i processi, e “unilaterale”, in quanto priva di qualsiasi contropartita) non risultava giustificata, in termini di adeguatezza e proporzionalità, sulla base delle *rationes* poste a fondamento della riforma. Procedendo con l'applicazione dei medesimi parametri interpretativi, la Corte aveva, inoltre, ridefinito l'intera sagoma costituzionale dell'appello riformato dalla l. 46 del 2006 rilevando, su un versante, l'incostituzionalità dei limiti all'appello del pubblico ministero contro le sentenze di proscioglimento

emesse nel rito abbreviato (sentenza n. 320 del 2007) e delle preclusioni all'appello dell'imputato avverso le sentenze di proscioglimento (sentenze nn. 85 del 2008 e 274 del 2009), su un altro, la compatibilità con il principio della parità delle parti dell'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento del giudice di pace (sentenza n. 298 del 2008) e di quelle di non luogo a procedere (sentenza n. 242 del 2009).

I medesimi canoni interpretativi tracciano il sentiero della diagnosi di costituzionalità con riferimento alla disciplina censurata nel caso di specie.

Secondo i giudici costituzionali i limiti all'appello del pubblico ministero contro le sentenze di condanna introdotti dal d.lgs. n. 11 del 2018 generano certamente una dissimmetria tra le parti: con riferimento alle decisioni di "sostanziale" accoglimento delle rispettive ragioni (condanna rispetto al pubblico ministero; proscioglimento per l'imputato), all'organo pubblico è sottratto il potere di formulare censure di merito rispetto ad una serie di profili attinenti alla determinazione del trattamento sanzionatorio, mentre all'imputato è precluso l'appello solo in relazione alle sentenze di assoluzione con formula ampiamente liberatoria (la cui impugnazione sarebbe priva di interesse o, comunque, dotata di un interesse – il riconoscimento pieno della propria innocenza anche a fini extrapenali – meno significativo ove rapportato ai limiti introdotti per la parte pubblica).

Tuttavia, **tale dissimmetria è compatibile con il principio di parità delle parti**. Lo strumento introdotto – un divieto di appello per il pubblico ministero delle sentenze condanna "temperato" dalle eccezioni disciplinate dall'art. 593 c.p.p. – persegue, infatti, un obiettivo di rilievo costituzionale, quale la **ragionevole durata del processo** (art. 111, comma 2 Cost.), in modo contenuto e non sproporzionato, dal momento che la preclusione concerne provvedimenti che hanno accolto, nell'*an*, la domanda di punizione proposta dal pubblico ministero e non hanno, altresì, inciso in modo significativo sulla prospettazione accusatoria. Nè risulta significativa la mancanza di una "contropartita" in termini di rinuncia dell'imputato all'esercizio delle proprie facoltà. Tale "contropartita", infatti, non costituisce una condizione imprescindibile per il riconoscimento della legittimità costituzionale di una dissimmetria.

La Corte respinge, inoltre, le doglianze mosse sul versante dell'(in)idoneità della norma a realizzare gli obiettivi di **economia processuale** che la ispirano e su quello della **intrinseca irragionevolezza**. Con riferimento al primo, viene osservato come, al di là della quantità di appelli della parte pubblica sulla pena (statisticamente una percentuale assai modesta del totale degli appelli), la misura consente comunque di alleggerire il *thema decidendum* rimesso al giudice di secondo grado; effetto deflattivo che è destinato a cumularsi con gli altri interventi di snellimento previsti dalla riforma legislativa. Rispetto al secondo, vengono esclusi scompensi sistematici dal momento che il limite introdotto ha ad oggetto le pronunce che presentano lo

scarto meno significativo rispetto alle richieste dell'accusa e risulta, comunque, meno ampio di quello relativo al rito abbreviato.

Insomma, non può ritenersi irragionevole che di fronte al soddisfacimento della pretesa punitiva lo Stato decida di rinunciare al controllo di merito sul *quantum* della sanzione irrogata, anche alla luce del fatto che all'organo pubblico rimane comunque la possibilità di porre rimedio alle ipotesi di incongruenza estrema o manifesta della quantificazione della pena attraverso il ricorso per cassazione (art. 606 comma 1 lett. e c.p.p).

Poche battute sono, infine, dedicate dai giudici costituzionali al rigetto dei dubbi di costituzionalità affacciati con riferimento agli altri due parametri devoluti (artt. 97 e 27 Cost.), ritenuti **non pertinenti**: il principio del buon andamento di cui all'art. 97 Cost. non è riferibile all'attività giurisdizionale ma esclusivamente alla organizzazione e al funzionamento degli uffici giudiziari; la funzione rieducativa della pena (art. 27 Cost.) non postula imprescindibilmente che sia assicurato un controllo di merito sul *quantum* della pena. [S. Tesoriero]

#### ATTUAZIONI DEL PRINCIPIO DEL CONCORSO PUBBLICO *EX* ART. 97.4 COST.

Corte cost., sent. 28 gennaio – 27 febbraio 2020, n. 36, Pres. Cartabia, red.  
Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. della Regione Calabria n. 43/2016, art. 33]

(art. 97, co. 4, Cost.)

In conformità alla costante giurisprudenza costituzionale, **agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso pubblico, al fine di assicurare efficienza, buon andamento e imparzialità; pertanto, deroghe legislative a questo meccanismo di selezione devono essere limitate in modo rigoroso alla sola ipotesi in cui siano strettamente funzionali al buon andamento dell'amministrazione e sempre che ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle** (*ex plurimis*, sentt. nn. 40/2018 e 110/2017).

Così, nel caso in esame, la Corte rileva l'incostituzionalità dell'impugnata disposizione regionale perché volta all'introduzione di un'ingiustificata deroga al principio dell'assunzione tramite concorso pubblico: la medesima consentirebbe, infatti, l'ingresso automatico, senza concorso, nei ruoli di una pubblica amministrazione, quale è la Regione, del personale proveniente da disciolte

associazioni di divulgazione agricola, già in servizio con rapporto di lavoro a tempo indeterminato con la Regione, nelle more della definizione delle procedure di selezione pubblica per l'approvvigionamento delle relative professionalità. La Corte, contrariamente a quanto auspicato dalla Regione, prescinde dalla valutazione del vantato carattere **temporaneo** della deroga quale giustificazione della medesima: l'impugnata disposizione regionale, infatti, non ha posto un termine finale alla deroga né ha previsto, al fine di circoscriverne la durata, termini per l'indizione o l'espletamento di procedure concorsuali. Peraltro, la previsione censurata aveva determinato il sostanziale ripristino di analoga previsione, dettata dall'art. 10, comma 2, della legge regionale n. 19/1999, come sostituito dall'art. 13, comma 1, della legge regionale n. 22/2007, già dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 248/2016 per violazione del medesimo principio. In chiusura, il legislatore regionale è sollecitato a procedere, entro un termine breve e certo, all'indizione delle necessarie procedure di selezione pubblica. [S. Fabianelli]

**L'ORDINE PROFESSIONALE PUÒ INTERVENIRE IN GIUDIZIO, SE DALLA DECISIONE DIPENDE L'AVVIO DELL'AZIONE DISCIPLINARE**

**Corte cost., ord. 10 febbraio – 27 febbraio 2020, n. 37, Pres. Cartabia, red. Viganò**

*Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. [4/2019](#)*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[cod. pen., art. 595, co. 3; l. 8 febbraio 1948, n. 47, art. 13]

(Cost., artt. 3, 21, 25, 27 e 117, co. 1, in relazione all'art. 10 CEDU)

Con l'ordinanza n. 37 la Corte costituzionale ha dichiarato ammissibile l'intervento in giudizio del Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti (CNOG).

La questione posta dal Tribunale ordinario di Salerno ha ad oggetto la pena detentiva prevista per il reato di diffamazione a mezzo stampa, a carico del direttore responsabile di una testata, per omesso controllo sul contenuto di un articolo pubblicato. Il CNOG ha depositato un atto di intervento ad adiuvandum, chiedendo alla Corte di ammettere il proprio intervento e di accogliere la questione.

Nel valutare l'ammissibilità dell'intervento dell'ordine professionale, il giudice costituzionale richiama i precedenti giurisprudenziali su questioni analoghe, ricordando che l'interesse qualificato che consente tale intervento deve essere valutato in base all'immediato effetto che la pronuncia produce sul rapporto sostanziale

oggetto del giudizio. Secondo la Corte, nel caso del CNOG questo non sarebbe sufficiente a rendere ammissibile l'intervento e nemmeno lo sarebbero le funzioni di autogoverno e di promozione della professione esercitate dal Consiglio.

Il nesso tra il ruolo del CNOG e il rapporto giuridico dedotto in giudizio viene, tuttavia, rilevato nella **competenza disciplinare** attribuita al CNOG. Infatti, in base alla legge recante l'Ordinamento della professione di giornalista (l. n. 69/1963), in caso di condanne penali che non comportino l'interdizione dai pubblici uffici (per le quali è automatica la cancellazione o sospensione dall'albo professionale), il Consiglio avvia l'azione disciplinare nei confronti del giornalista condannato. Questo è l'elemento che la Corte considera qualificante al fine di ammettere l'intervento del CNOG. [L. Busatta]

### **È NECESSARIO L'ATTESTATO DI FORMAZIONE IN MEDICINA GENERALE PER LAVORARE AL SSN!**

**Corte cost., sent. 14 gennaio – 11 marzo 2020, n. 38, Pres. Cartabia, Red. Prosperetti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 135 della legge regionale del Piemonte 17/12/2018, n. 19]

(artt. 3 e 117 comma 3 Cost.)

Il Presidente del Consiglio dei Ministri – rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato – ha impugnato l'art. 135 della legge regionale n. 19 del Piemonte che consente «al personale medico, in servizio presso le strutture del sistema di emergenza-urgenza territoriale 118 delle aziende sanitarie della regione Piemonte e con un'anzianità lavorativa di almeno tre anni, ma **privo dell'attestato di formazione in medicina generale**, di accedere alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato nell'emergenza sanitaria territoriale». Secondo il ricorrente, le leggi dello Stato e le norme della contrattazione collettiva nazionale a cui queste rinviano richiedono che il personale medico, per poter accedere ad incarichi convenzionali a tempo indeterminato nel settore dell'**emergenza sanitaria territoriale**, debba aver conseguito il **diploma di formazione specifica in medicina generale** e l'**attestato di idoneità all'esercizio di attività di emergenza sanitaria**. Questo rappresenta per l'Avvocatura di Stato **un principio fondamentale della legislazione statale in materia di «tutela della salute»** e di «professioni» e pertanto la dimostrazione che la legislazione regionale viola l'art. 117 comma 3 Cost. Inoltre la stessa disposizione sarebbe in contrasto anche l'art.

3 Cost perché, prevedendo requisiti meno rigorosi rispetto ad altre regioni italiane, creerebbe una disparità di trattamento tra coloro che presentano la domanda in Piemonte o altrove. I giudici costituzionali accolgono le censure ex art. 117 comma 3 Cost. perché – dopo aver individuato nella disciplina dell’art. 21 del d.lgs. 368/1999 (attuazione della direttiva 93/16/CEE), dell’art. 66 del DPR 270/2000 e degli artt. 15 e 16 dell’ACN (Accordo collettivo nazionale) recante la disciplina con i medici di medicina generali ai sensi dell’art. 8 del d.lgs 502/1992 – riconoscono che **l’attestato di formazione in medicina generale e il certificato di idoneità ai servizi di emergenza territoriali** rappresentano un **principio fondamentale** dettato dalla legislazione statale in materia di tutela della salute a cui le legislazioni regionali devono conformarsi. Lo stesso **art. 15 dell’ACN del 23 marzo 2005** – cui la normativa nazionale fa rinvio – prevede in maniera generalizzata che «per l’esercizio dell’attività di medico chirurgo di medicina generale nell’ambito del Servizio sanitario nazionale è necessario **il possesso del diploma di formazione specifica in medicina generale**». **Altre disposizioni** – come lo stesso art. 97 dell’ACN del 2005 per gli incarichi a tempo determinato – si pongono in ottica di **eccezione alla regola** posta dal principio fondamentale che resta vincolante per le legislazioni di dettaglio regionali in materia. [F. Medico]

**INVERSIONE PROCEDIMENTALE NELLE PROCEDURE NEGOTIATE:  
ILLEGITTIMA LA DISCIPLINA REGIONALE TOSCANA**

**Corte cost., sent. 28 gennaio – 6 marzo 2020, n. 30, Pres. Cartabia, Red. Coraggio**

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

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1 legge della Regione Toscana 6 agosto 2018, n. 46; artt. 2, 11, 18 legge della  
regione Toscana 7 gennaio 2019, n. 3]

(Articolo 117, commi 1 e 3, lett. e) Cost.)

La prima disposizione censurata introduce nella legge della Regione Toscana 38/2007, in materia di contratti pubblici, l’art. 35-ter. Secondo tale disposizione, nelle procedure negoziate sotto soglia, quando il criterio è quello del minor prezzo, le stazioni appaltanti possono decidere di **esaminare le offerte economiche prima**

**di verificare la documentazione amministrativa attestante l'assenza dei motivi di esclusione ed il rispetto dei criteri di selezione ai sensi del codice dei contratti pubblici.**

Secondo la giurisprudenza della Corte, **il codice dei contratti pubblici è riconducibile alla materia della tutela della concorrenza** (sentt. 46 e 28/2013, 339/2011, 283/2009), di esclusiva competenza statale. Si tratta infatti di uno “strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio nazionale” (sentt. 28/2014, 259/2013, 339/2011, 1/2008, 401/2007), rispetto al quale **le Regioni non possono introdurre una disciplina difforme** (sentt. 2643/2016, 36/2013, 328/2011, 411 e 322/2008). Non incide su tale principio la circostanza che i contratti in questione siano sotto soglia (sentt. 263/2016, 184/2011, 283 e 160/2009, 401/2007) o che si tratti di una procedura negoziata anziché aperta (sent. 322/2008).

La norma censurata è illegittima in quanto si pone in contrasto con la disciplina statale contenuta nel codice dei contratti pubblici, violando così l'art. 117, c 2, lett. e) Cost. Qui, **la facoltà di inversione nell'esame della documentazione è prevista esclusivamente in determinati settori e per le procedure aperte**. Il fatto che procedure negoziate non siano espressamente escluse non deve lasciar intendere che il legislatore abbia voluto lasciare aperta tale possibilità. In questo senso sia il dato testuale, che l'iter di adozione della norma, nel corso del quale la facoltà di inversione è stata prima introdotta e poi ritirata in sede di conversione, a seguito delle osservazioni critiche dell'ANAC), che, infine, la giurisprudenza amministrativa, secondo cui vige in materia il **principio di sequenzialità logica e giuridica nell'esame della documentazione** (Consiglio di Stato, sent. 6017/2019). Riconoscere la facoltà di inversione procedimentale “implica un **delicato bilanciamento fra le esigenze di semplificazione e snellimento delle procedure di gara e quelle, fondamentali, di tutela della concorrenza, della trasparenza e della legalità delle medesime procedure**”, che spetta al legislatore statale operare, a garanzia dell'uniformità della disciplina a livello nazionale.

**Non è fondata** la questione relativa all'**art. 11 della legge regionale 3/2019**, con cui il legislatore toscano ha inteso disciplinare la **modifica dell'incarico dei dirigenti, inclusa la possibilità di assegnarli ad altro incarico di livello corrispondente o di differente livello, previo consenso**. La normativa statale (art. 19 d.lgs. 165/2001) non prevede infatti i principi della necessaria consensualità della modifica dell'incarico e della sua non revocabilità al di fuori dei casi di responsabilità dirigenziale, fondandosi piuttosto sul principio di continuità dell'azione amministrativa e riconoscendo, di conseguenza, l'istituto della revoca o modifica dell'incarico dirigenziale per specifiche esigenze organizzative, in conformità con l'art. 97 Cost. Resta salva la necessità di evitare abusi di tali istituti per rimuovere dirigenti

sgraditi (sentt. 23/2019, 52 e 15/2017, 20/2016, 104), e di “scongiurare illegittime forme di precarizzazione della funzione dirigenziale” (sent. 103/2007).

E' infine **inammissibile** la questione relativa all'art. 18 della legge regionale toscana 3/2019, che modifica l'art. 8, della legge regionale 46/2013, introducendovi il comma 4, secondo cui è escluso il **dibattito pubblico regionale su opere statali**, in presenza di un dibattito pubblico statale. Trattasi di *aberratio ictus* (sentt. 109 e 14 /2019, 157/2015; 59/2013; ord. 238/2019 e 8/2018), dal momento che obiettivo della censura del governo sono in realtà le norme che disciplinano l'*an* e il *quomodo* del dibattito regionale sulle opere nazionali, di cui ai commi 5 e 6 dell'art. 8, e non il citato comma 4. [M. Morvillo]

### **LA CACCIA IN LIGURIA. LA CORTE COSTITUZIONALE RIDEFINISCE PARTE DELLA DISCIPLINA SUGLI ORARI DI APPOSTAMENTO E SALVA GLI OBBLIGHI DI REGISTRAZIONE DELLE *PREDE*.**

**Corte cost., sent. 8 ottobre 2019 – 15 novembre 2019, n. 40, Pres. Cartabia, red. Antonini**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. R. Liguria, 1° luglio 1994, n. 29, artt. 34, comma 7-*bis*, u.p.; 38, comma 8]

(art. 117, comma secondo, lettera s))

Il Tribunale Amministrativo regionale per la Liguria solleva questione di legittimità costituzionale in relazione a due disposizioni della legge regionale ligure 1° luglio 1994, n. 29, in tema di appostamenti alla selvaggina migratoria (art. 34, comma 7-*bis* ultimo periodo) e obbligo di annotazione dei capi abbattuti (art. 38, comma 8) da parte dei cacciatori.

La prima delle due disposizioni impugnate contrasterebbe, a detta dei ricorrenti, con l'art. 117, comma 2, lett. s), in quanto la disciplina sugli orari di appostamento alla selvaggina migratoria rientra tra le materie di competenza esclusiva statale – peraltro già disciplinata dall'art. 18, comma 7, legge 11 febbraio 1992, n. 157 – mentre la seconda si porrebbe in contrasto con l'art. 12, comma 12-*bis* della citata legge statale.

In particolare, il TAR precisa che sull'art. 34, comma 7-*bis*, sarebbe già intervenuto, in precedenza, lo stesso Giudice costituzionale che, a seguito del ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, con sentenza n. 191/2011, ne avrebbe sancito l'illegittimità per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), atteso che lo scrutinio sulla norma sarebbe avvenuto in virtù del rinvio a essa operato dall'art. 1, L.R. Liguria 29 settembre 2010, n. 15.

Preliminarmente, la Corte rileva la costituzione tardiva della Regione ligure, avvenuta oltre il termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione in G.U., considerato «perentorio» dalla giurisprudenza consolidata (sentenze n. 6, 126 e 138 del 2018).

Ed ancora, in merito alla vigenza dell'art. 34, comma 7-*bis*, la Corte precisa che, con la sentenza n. 191/2011, non ha ritenuto estendere alla predetta disposizione e, in via consequenziale, il giudizio di incostituzionalità sull'art. 1, L.R. Liguria 29 settembre 2011.

Pertanto, è giustificata la permanenza nell'ordinamento regionale ligure della prima delle due disposizioni impugnate nel giudizio *a quo*.

Sulla prima questione prospettata, la Corte costituzionale dichiara fondato il dubbio di legittimità in relazione all'art. 34, comma 7-*bis*, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. *s*), in quanto «i precipi livelli di protezione fissati dalla legge n. 157 del 1992 a salvaguardia dell'ecosistema» sono ascrivibili «al novero delle misure indispensabili per assicurare la riproduzione delle specie cacciabili», così rientrando a pieno titolo nella materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

Ne consegue che non è affatto consentito alla Regione di derogare *in pejus* la disciplina statale attraverso la competenza legislativa residuale regionale in materia di caccia.

Proprio quest'ultimo richiamato *obiter dictum* permette alla Corte di rigettare la questione di legittimità relativa all'art. 38, comma 8.

Difatti, per quanto concerne la seconda questione sollevata, diversamente da quanto prospettato nell'ordinanza di rimessione, l'obbligo di annotazione sul tesserino venatorio dei capi abbattuti «subito dopo» l'accertamento dell'abbattimento, garantisce in ogni caso, «una soglia uniforme di protezione da osservare su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 249/2019) e non determina «una diminuzione del livello di protezione stabilito dal legislatore statale, concorrendo, al contrario, a conseguirlo in modo coerente con lo scopo cui esso è preordinato».

Nel caso di specie, la Corte ha rilevato che «l'obbligo di annotazione presuppone [...] che l'animale sia stato realmente abbattuto (nello stesso senso, la sentenza n. 291/2019), poiché l'esigenza della 'massima tempestività dell'annotazione' deve essere sempre correlata a un evento effettivamente realizzatosi», come, per l'appunto, l'abbattimento.

Sul punto, precisa la Corte, nemmeno fattori imprevedibili come le «proibitive condizioni ambientali» o l'«errore», ostano all'immediata annotazione sul libretto venatorio, il cui obbligo è sancito come un automatismo che scatta a seguito dell'abbattimento.

Pertanto, si conclude per l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 7-*bis*, ultimo periodo, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29, ma per

l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 8, della stessa legge ligure. [L. Di Majo]

**FUMATA NERA SULLA COMPENSAZIONE DELLE SPESE DI LITE NEL CODICE DI GIUSTIZIA CONTABILE PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE IN PUNTO DI RILEVANZA**

**Corte cost., sent. 30 gennaio – 6 marzo 2020, n. 41, Pres. Cartabia, red. Carosi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[combinato disposto dei commi 2° e 3° dell'art. 31, D.lgs. n. 174/2016]

(art. 3, art. 111, c. 1, art. 24, c. 1, Cost.)

Il Giudice delle leggi è chiamato a pronunciarsi in tema di compensazione delle spese di lite nel codice di giustizia contabile. In particolare, la Corte dei conti, Sez. giurisdizionale per la Regione Campania, ha sollevato q.l.c. circa il combinato disposto di cui ai cc. 2, 3 dell'art. 31 D.lgs. n. 174/2016 (nel prosieguo pure codice di giustizia contabile o c.g.c.), in riferimento agli artt. 3, 24, c. 1 e 111, c. 1, Cost., nella parte in cui non consente «che il giudice, anche in caso di intervenuto proscioglimento nel merito per mancanza di uno degli elementi indicati dall'art. 31, comma 2, c.g.c., possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, qualora sussistano gravi ed eccezionali ragioni, analoghe a quelle tassativamente indicate dall'art. 31, comma 3, c.g.c.». Nel merito, i summenzionati commi censurati stabiliscono come «[c]on la sentenza che esclud[a] definitivamente la responsabilità amministrativa per accertata insussistenza del danno, ovvero, della violazione di obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo o della colpa grave, il giudice non [possa] disporre la compensazione delle spese del giudizio e liquidi, a carico dell'amministrazione di appartenenza, l'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa» (c. 2). Il giudice può «[...] compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, quando vi [sia] soccombenza reciproca ovvero nel caso di assoluta novità della questione trattata o mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti, ovvero quando definisc[a] il giudizio decidendo soltanto questioni pregiudiziali o preliminari» (c. 3). Per il rimettente la disciplina, come sopra delineata, si pone in contrasto con (i) il principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost.; (ii) il canone del giusto processo (art. 111, c. 1, Cost.) e (iii) il diritto alla tutela giurisdizionale di cui all'art. 24, c. 1, Cost. Nel decidere, il Giudice delle leggi compie un *excursus* storico della normativa al fine di meglio comprendere la situazione attuale. Nel merito, con l. n. 124/2015, il Parlamento delegava al

Governo il riordino e la relativa «ridefinizione della disciplina processuale concernente tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi alla Corte dei conti [...], indicando, tra i principi e i criteri direttivi a cui attenersi nell'esercizio della delega, quello di "adeguare le norme vigenti, anche tramite disposizioni innovative, alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, coordinandole con le norme del codice di procedura civile espressione di principi generali" [...] in ciò mantenendosi nel solco di quanto già sancito dall'art. 26 del regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038». Il D.lgs. n. 174/2016 dava attuazione alla delega di cui sopra, e, in relazione alla questione delle spese processuali, delineava un modello simile a quanto disposto nel codice di procedura civile, del quale mutuava «la regola generale della liquidazione a beneficio della parte vittoriosa (comma 1) [...] nonché il generale regime della compensazione (comma 3), analogo a quello di cui all'art. 92, secondo comma, cod. proc. civ., nel dettato anteriore alla sentenza n. 77 del 2018, ma coordinato con le specifiche connotazioni storiche del giudizio contabile (nel cui ambito era esclusa la liquidazione delle spese processuali in ipotesi di definizione del giudizio per questioni preliminari o pregiudiziali – Corte dei conti, sezioni riunite, sentenza 27 giugno 2008, n. 3/2008/QM – ora resa facoltativa)» A nulla vale il confronto svolto dal ricorrente tra l'attuale questione e quanto deciso con sent. Corte cost. n. 77/2018. Questo perché la summenzionata decisione opera una estensione semplice dei casi di compensazione esperibili nel giudizio civile, «ovviando alla rigidità della loro tassatività»; diversamente, «l'intervento auspicato dal giudice a quo avrebbe un'incidenza ben più profonda e correttiva sul regime delle spese processuali nel giudizio di responsabilità davanti alla Corte dei conti [...] facendo [...] venir meno il divieto di compensazione previsto dall'art. 31, comma 2, cod. giust. contabile in caso di proscioglimento nel merito». Per la Corte poi, **«considerata l'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore nel dettare norme processuali e, segnatamente, nel regolamentare le spese di lite [...] tale intervento avrebbe richiesto che il rimettente, rifuggendo da petizioni di principio e dalla traslazione dell'impianto argomentativo relativo alla disciplina del giudizio civile, si confrontasse adeguatamente con le specifiche caratteristiche di quello di responsabilità davanti alla Corte dei conti e con gli elementi che ne giustificano il regime delle spese, onde eventualmente far emergere quell'irragionevolezza che costituisce il limite alla discrezionalità legislativa. Ciò, nella fattispecie, non è avvenuto, con conseguente insufficienza della motivazione addotta a sostegno delle censure.** Per la Corte costituzionale, stante il difetto di motivazione in punto di rilevanza, le questioni di legittimità sono da dichiararsi inammissibili (si v. ord. n. 153/2016). [Y. Guerra]

#### MANIFESTA INAMMISSIBILITÀ DELLA QUESTIONE IN MATERIA DI CODICE DELLA STRADA

**Corte Cost., ord. del 11 febbraio – 6 marzo 2020, n. 42, Pres. Cartabia, red.**  
Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 222, co. 2, d. lgs. 285/1992 “Nuovo codice della strada”, come modificato da art. 1, co. 6, lett. b) l. 41/2006 in tema di “omicidio stradale”]

(art. 3 Cost.)

Il Tribunale di Verbania ha sollevato q/c ritenendo irragionevole e dunque illegittimo l'art. 222 del Codice della strada, come modificato dalla l. 41/2006, nella parte in cui prevede obbligatoriamente l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida in ipotesi di estinzione del reato di cui all'art. 590-bis c.p. a seguito di esito positivo della sospensione del procedimento con messa alla prova.

Con l'ord. 42/2020 la Corte torna sul concetto di rilevanza, precisando che l'oggetto della q/c debba essere essenziale e non meramente eventuale per la decisione del giudice *a quo*: di conseguenza ogni questione sollevata in via meramente ipotetica e astratta sarà ritenuta manifestamente inammissibile (sentt. 217/2019, ordd. 259/2016 e 96/2014).

Il ricorso risulta inammissibile anche sotto un altro profilo. Il giudice rimettente ha sollevato q/c nella convinzione di dover applicare, anche in caso di eventuale sentenza di estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova, la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida, anziché la più tenue sanzione della sospensione della stessa. Con ciò, non solo ignorando la sent. 88/2019 con cui la Corte ha dichiarato la disposizione in oggetto parzialmente illegittima, ma anche senza considerare la giurisprudenza di legittimità che ha chiarito come la revoca della patente sia di competenza non del giudice bensì del prefetto (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 25 maggio-14 giugno 2017, n. 29796; sezione quarta penale, sentenze 24 novembre-14 dicembre 2016, n. 52868, e 17 settembre-5 ottobre 2015, n. 40069) e che, se manchi una pronuncia di condanna o di proscioglimento, “le sanzioni amministrative riprendono la loro autonomia ed entrano nella sfera di competenza dell'amministrazione pubblica” (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 25 febbraio-6 aprile 2016, n. 13681). Il giudice *a quo* non ha peraltro considerato il quadro normativo desumibile dalle disposizioni del codice della strada dalle quali si ricava il riespandersi dell'autonomia della sanzione amministrativa accessoria in caso di estinzione del reato. Egli ha altresì omesso di considerare quanto stabilito dalla Corte cost. sulla

natura dell'istituto della messa alla prova connesso alla fattispecie oggetto del ricorso, circa la responsabilità dell'imputato e la sua natura di trattamento alternativo alla pena (sent. 68/2019 e 91/2018). Pertanto l'aver omesso di prendere in considerazione tutti questi elementi normativi e giurisprudenziali ha minato irrimediabilmente l'*iter* logico argomentativo posto a fondamento della qlc e ciò, per consolidata giurisprudenza, determina l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, ordd. 59/2019, 136/2018, 88/2017 e 92/2015). [F. Minni]

### LA CORTE TOGLIE OGNI DUBBIO: IL “RADICAMENTO TERRITORIALE” NON PUÒ ESSERE REQUISITO DI ACCESSO ALL'ERP

**Corte cost., sent. 28 gennaio – 9 marzo 2020, n. 44, Pres. Cartabia, red. De Pretis**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 22, co. 1, lett. b), l. r. Lombardia n. 16 del 2016 (Disciplina regionale dei servizi abitativi)]

(artt. 3, 10, co. 3, 117, co. 1, Cost., quest'ultimo in riferimento all'art. 11, par. 1, dir. 2003/109/CE)

Oggetto della questione di legittimità è la **disposizione della l. r. Lombardia n. 16 del 2016 che richiede, per chiunque voglia accedere all'edilizia residenziale pubblica, la «residenza anagrafica o [lo] svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda»**. In vigore da ormai vent'anni (a partire dalla l. r. Lombardia n. 1 del 2000), questa norma aveva superato indenne il vaglio di costituzionalità con l'ord. n. 32 del 2008. Nel frattempo, la giurisprudenza costituzionale sul requisito della residenza protratta si è sviluppata in modo ondivago. Oggi, la Corte costituzionale valorizza alcuni dei suoi precedenti per chiarire che **il godimento del diritto all'abitazione attraverso l'accesso all'edilizia residenziale pubblica non può essere condizionato al radicamento territoriale**. La ragione risiede nel principio di ragionevolezza, che impone che «i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali [presentino] un collegamento con la funzione del servizio» (da ultimo, sentt. nn. 166 e 107 del 2018); spettano alla Corte la «identificazione della *ratio* della norma di riferimento e [la] verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto». Rispetto ai precedenti in tema di diritto all'abitazione (in particolare, sent. n. 166 del 2018 sul c.d. bonus affitti), **l'argomentazione dei giudici costituzionali prescinde in**

modo chiaro dalla durata (sanzionata quando «palesamente irragionevole e arbitraria») della residenza richiesta, incentrandosi sulla coerenza tra il criterio selettivo e la funzione del servizio sociale: posto che la causa della normativa sul servizio di ERP è il soddisfacimento del bisogno abitativo, «la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione» e, anzi, «determina conseguenze incoerenti con quella stessa funzione», «non essendo tale requisito rivelatore di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare». Lo scollamento tra il requisito della residenza stabile e «qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli)» è «incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli» e illegittimo rispetto all'art. 3 Cost., con riferimento sia ai principi di eguaglianza e ragionevolezza, sia al secondo comma, poiché «contraddice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica». Peraltro, la Corte considera come la residenza protratta «non [sia] di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale» e che «lo stesso “radicamento” territoriale, quand'anche fosse adeguatamente valutato (non con riferimento alla previa residenza protratta), non potrebbe comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno»: la pretesa di una residenza protratta «può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente)», comportando «il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza» (sent. n. 107 del 2018, in tema di accesso agli asili nido). In conclusione, «[I]a prospettiva della stabilità può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria [...] ma non può costituire una condizione di generalizzata esclusione dall'accesso al servizio». [C. Domenicali]

**LA LEGGE DELLA REGIONE MOLISE, CONTENENDO  
UN'ORGANICA DISCIPLINA SULLE MODALITÀ DI IMPIEGO DI  
ANIMALI NELLO SVOLGIMENTO DI MANIFESTAZIONI POPOLARI,  
NON CONTRASTA CON LA NORMATIVA STATALE, DI CARATTERE  
TEMPORAMEO E SUPPLETIVO, ADOTTATA NELLA MEDESIMA  
MATERIA**

Corte cost., 29 gennaio - 9 marzo 2020, n. 45, Pres. Cartabia, red. Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge della Regione Molise 11/02/2019, n. 1]

(art. 117, commi primo e terzo, Cost. in relazione all'art. 9, paragrafo 2, della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, firmata a Strasburgo il 13 novembre 1987; e artt. 117 e 118 Cost., in relazione al principio di leale collaborazione)

La Corte costituzionale dichiara **non fondate** le questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise n.1 del 2019, riguardante le **modalità di impiego di animali nello svolgimento di manifestazioni popolari** promosse, in riferimento agli artt. 117, comma primo, in relazione all'art. 9, paragrafo 2, della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, e comma terzo in relazione ai principi fondamentali in materia di «tutela della salute» dal Presidente del Consiglio dei ministri. Un ulteriore profilo di illegittimità paventato dal governo era stato quello della violazione del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 117 e 118 Cost. In particolare, per il ricorrente, la normativa regionale, prevedendo modalità meno rigorose per la partecipazione di “equidi o altri ungulati” a manifestazioni di carattere popolare, comportava una lesione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto avrebbe disatteso i principi fondamentali in materia di «tutela della salute e di benessere animale», posti dalla **ordinanza contingibile e urgente del Ministro della salute del 21 luglio 2011**, la cui vigenza è stata prorogata fino ad ora. Inoltre, l'art. 1 della legge regionale impugnata avrebbe **violato il principio di leale collaborazione** ponendosi in contrasto con le previsioni dell'“**Accordo tra il Ministro della salute, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano in materia di benessere degli animali da compagnia e pet-therapy**”, che prevedeva limiti più stringenti per l'impiego di animali in manifestazioni popolari. La regione Molise, con la legge n. 5 del 2015 e con le modifiche ad essa apportate dalla legge n. 1 del 2019, oggetto del ricorso, è intervenuta disciplinando **in maniera articolata e organica** la materia in oggetto, in un contesto normativo denotato dall'assenza di un intervento normativo statale completo e definitivo. Difatti, l'intervento statale si è ridotto alle sole **misure di carattere temporaneo e suppletivo** previste dall'accordo Stato-Regioni del 2003 e dall'ordinanza del Ministro della Salute, **non trasposte in una fonte normativa primaria, idonea a fissare principi fondamentali** riferiti allo specifico aspetto in esame relativo alla **materia «tutela della salute»**. Secondo la Corte, l'intervento regionale, contemperando adeguatamente le esigenze di tutela del benessere degli animali impiegati con l'interesse allo svolgimento delle manifestazioni tradizionali, che rivestono valore storico-culturale, data anche la sua **natura organica**, risponde alle finalità perseguite **in via “suppletiva” e temporanea** dalle ricordate e ormai risalenti misure

previste sia dall'accordo, sia dalle ordinanze, anche tenendo conto dell'evoluzione tecnica. In questo senso, tale disciplina, svolgendo tale funzione di bilanciamento, **aderisce indubbiamente ai principi ispiratori degli interventi in materia**. Pertanto, le misure contenute nella normativa statale temporanea continuano ad operare, ove permangano, in alcuni contesti regionali, le condizioni che ne abbiano motivato l'adozione, ovvero nel caso di mancata attuazione, al contrario di quanto avvenuto nella regione Molise, di un'organica disciplina della materia, così come previsto dall'art. 8 dell'Accordo. Infine, la Corte non ritiene fondata la questione in riferimento alla Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, poiché essa si riferirebbe solo agli animali detenuti in casa per diletto e compagnia e non a quelli oggetto della disciplina in esame. [A. Contieri]

### **IRRETROATTIVITA' ED ESECUZIONE PENALE: GLI EFFETTI DELLA SENTENZA N. 32 SULLE QUESTIONI PENDENTI**

**Corte cost., ord. 26 febbraio 2020 – 11 marzo 2020, n. 49, Pres. Cartabia, red. Viganò**

Giudizio di legittimità costituzionale in via **incidentale**

[art. 1, comma 6, lett. b), legge 9 gennaio 2019, n. 3; art. 656, comma 9 lett. a) c.p.p.]

(art. 3 Cost.; art. 25, comma 2, Cost.; art. 27, comma 3, Cost.; art. 117 comma 1, Cost. in relazione all'art. 7 CEDU)

Con la presente ordinanza, la Corte dispone la restituzione degli atti ai giudici remittenti affinché svolgano un nuovo vaglio di rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni alla luce della **sopraggiunta pronuncia di illegittimità costituzionale** della disposizione censurata (sentenza n. 32 del 2020).

I tre giudici *a quibus*, infatti, hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lett. b) della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici) e dell'art. 656 comma 9, lett. a) c.p.p.

nella parte in cui, introducendo i delitti di peculato (art. 314, comma 1, c.p.) e di induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319-*quater*, comma 1, c.p.) nell'elenco dei delitti previsti dall'art. 4-*bis*, comma 1 ordin.penit., determinano il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena successivo al passaggio in giudicato della sentenza di condanna.

Tali disposizioni, secondo i rimettenti, entrerebbero in contrasto con gli artt. 3, 25 comma 2 Cost., e 27, comma 3, della Costituzione; verrebbe inoltre violato l'art. 117, comma 1 Cost., in relazione all'art. 7 CEDU nella parte in cui il combinato disposto della novella legislativa e della disposizione processuale non ha previsto un regime transitorio che dichiarasse applicabile la modifica normativa ai soli fatti commessi successivamente alla sua entrata in vigore.

La Corte rileva che, nelle more, con la sentenza n. 32 del 2020 è stata dichiarata, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, lett. b) della legge 9 gennaio 2019, n. 3 in quanto interpretata dal diritto vivente nel senso che le modificazioni introdotte all'art. 4-*bis*, comma 1 della legge 26 luglio 1975, n. 354 si applicano anche ai condannati che abbiano commesso il fatto anteriormente all'entrata in vigore della l. n. 3 del 2019, in riferimento alla disciplina delle misure alternative alla detenzione (titolo I, capo VI, legge n. 354 del 1975), della liberazione condizionale (artt. 176-177 c.p.) e della sospensione dell'ordine di esecuzione della pena [art. 656 comma 9 lett a) c.p.p.].

Le questioni dedotte – intervenendo nell'ambito di incidenti di esecuzione promossi con riferimento a reati commessi anteriormente all'entrata in vigore della l. n. 3 del 2019 e concernendo la medesima disposizione dichiarata incostituzionale – necessitano, pertanto, di una verifica in ordine all'incidenza della sopraggiunta sentenza della Corte; vaglio, avente ad oggetto la persistenza in concreto della rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni, che assume rilievo pregiudiziale rispetto all'esame dei vizi di legittimità costituzionale dedotti nelle ordinanze di remissione e che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale (ordinanza n. 26 del 2009), va condotto dal giudice rimettente. [S. Tesoriero]

**NON ILLEGITTIMO IL DIVIETO DI ACCESSO ALLA  
DETENZIONE DOMICILIARE PER I CONDANNATI PER REATI DI CUI  
ALL'ART. 4 *BIS* ORDIN. PENIT.**

**Corte cost., sent. 9 gennaio 2020 – 12 marzo 2020, n. 50, Pres. Carosi, red. Zanon**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 47-*ter*, comma 1 -*bis*, legge 26 luglio 1975, n. 354]

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

La sentenza dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 47-*ter*, comma 1-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della

libertà), sollevate, in riferimento agli artt. 3, comma 1 e 27, commi 1-3, Cost., dalla Corte di cassazione. Nella specie, il rimettente dubitava della legittimità costituzionale della disciplina della **detenzione domiciliare** nella parte in cui esclude l'applicabilità della stessa misura in caso di condanna per i reati di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit.

Preliminarmente, la Corte respinge due **eccezioni di inammissibilità**, formulate dall'Avvocatura generale dello Stato, notando, da un lato, che il giudice *a quo* si è fatto carico della possibilità di fornire un'interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione censurata, escludendola sulla base di una valutazione argomentata che può essere sindacata dai giudici costituzionali solo nel merito e non in sede di ammissibilità (tra le tante, sentenze nn. 241 e 189 del 2019), dall'altro, che nessuna rilevanza può rivestire, ai fini del vaglio di ammissibilità, l'accordo delle parti espresso nel procedimento attraverso l'applicazione della pena su richiesta (art. 444 c.p.p.) dal momento che le censure investono il contenuto di una disposizione (a prescindere da qualunque volontà negoziale dei destinatari della stessa) e che, comunque, rimangono estranee al patto le vicende del titolo esecutivo scaturito dalla sentenza.

Nel merito, la Corte esclude, in primo luogo, che la disciplina censurata contenga una **presunzione assoluta di pericolosità** (un tipo di presunzione ritenuta irragionevole dalla giurisprudenza costituzionale ogni qual volta sia agevole formulare ipotesi di accadimenti contrari alla generalizzazione sottostante alla presunzione stessa). Nel divieto di applicare la detenzione domiciliare ai condannati per i delitti di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit. trova espressione **solo in parte** una logica presuntiva, fondata sul titolo di reato quale indicatore astratto della pericolosità del condannato; la preclusione, infatti, deriva comunque da valutazioni giudiziali operate nel caso concreto. Ogni qual volta la pena irrogata rientri in astratto nei limiti in cui è consentita la sospensione condizionale della pena, l'operatività del divieto censurato presuppone un vaglio giudiziale negativo sui futuri comportamenti dell'interessato oppure l'accertamento di un precedente ostativo (che escludono l'applicabilità del beneficio della sospensione). Inoltre, e con un peso argomentativo decisivo nel caso di specie (in cui la pena costituiva il residuo di una sanzione eccedente i limiti fissati nell'art. 163 c.p.), la preclusione consegue all'accertamento giudiziale dell'assenza dei presupposti per l'affidamento in prova ai servizi sociali ai sensi dell'art. 47 ordin. penit.: il destinatario della disciplina censurata, insomma, non è solo l'autore di un determinato reato (logica presuntiva) ma è persona di cui il giudice ha accertato, nel caso concreto, la pericolosità non contenibile attraverso i presidi tipici dell'affidamento in prova.

In secondo luogo, i giudici costituzionali respingono la tesi del remittente secondo cui la disposizione censurata determinerebbe una **contraddizione** nella misura in cui impedisce l'accesso alla detenzione domiciliare a condannati che per i

medesimi reati potrebbero usufruire di altre misure, anche più favorevoli (affidamento in prova, permessi premio, lavoro esterno, semilibertà, liberazione anticipata), quando manchino elementi che indicano l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata. La preclusione censurata – secondo la Consulta – è parte di una trama generale che valorizza le peculiarità delle varie forme di esecuzione della pena e traccia percorsi alternativi “sagomati” sulle caratteristiche concrete dei singoli casi: al soggetto di cui è accertata la scarsa pericolosità è inibito l'accesso alla detenzione domiciliare ma non alle altre misure; se anche queste ultime gli sono precluse è solo perché ne è stata valutata la pericolosità in concreto. Ad essere presunta in assoluto, insomma, non è la pericolosità del condannato ma l'inefficacia rieducativa e preventiva di un particolare istituto.

La censura fondata sulla asserita **irragionevolezza** della disciplina chiama inoltre la Corte ad una ulteriore e decisiva valutazione volta a respingere l'idea per la quale la detenzione domiciliare, in quanto misura dotata di un effetto di restrizione più intenso rispetto all'affidamento in prova, risulterebbe maggiormente adeguata a fronteggiare situazioni di pericolosità più marcata e, quindi, dovrebbe essere connotata da un latitudine applicativa più ampia di quest'ultima. Su questo versante, i giudici costituzionali negano che tra le varie misure che si eseguono all'esterno dell'ambiente carcerario possa essere costruita una sorta di classificazione secondo una scala di ascendente severità, tale per cui al livello massimo di pericolosità corrisponda l'esigenza di applicare la misura più somigliante al contenimento estremo, assicurato dalla detenzione in carcere. Al contrario, ogni istituto presenta caratteristiche complesse, segnate da un particolare equilibrio tra strumenti di sorveglianza e controllo, da un lato, ed effetto risocializzante delle prescrizioni imposte e del trattamento, dall'altro. Il dosaggio variabile tra limitazioni della libertà personale e attività mirate al reinserimento, in altri termini, consente l'adeguamento della fase esecutiva della pena alle esigenze del caso concreto. In questo senso, l'affidamento in prova ai servizi sociali implica la possibilità di prescrizioni tanto stringenti da risolversi in uno strumento di limitazione marcata della libertà e, per la sua spiccata duttilità, può efficacemente fronteggiare la pericolosità segnalata dalla qualità del reato commesso (art. 4-*bis* ordin. penit.); là dove si sia stimato (come nel caso da cui originano le questioni devolute) che neppure la severità e la duttilità delle prescrizioni dell'affidamento in prova varrebbero a conseguire effetti risocializzanti e di prevenzione, non è irragionevole (e non viola il principio di finalizzazione rieducativa della pena) precludere l'accesso ad una misura ancora **meno articolabile**, come la detenzione domiciliare.

In conclusione, la Corte evoca la delega – inattuata – di riforma dell'ordinamento penitenziario che, con riferimento alla detenzione domiciliare, prevedeva l'eliminazione del regime di accesso particolare in relazione ai reati di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit. (art. 1, comma 85 lett. b), legge 23 giugno 2017, n. 103 e successivo

schema di decreto legislativo trasmesso alle Camere il 15 gennaio 2018, art. 15, comma 1 n. 4) ribadendo la configurabilità *de iure condendo* di un diverso assetto dei presupposti per la concessione del beneficio in questione; allo stato, d'altra parte, la disciplina censurata, pur opinabile sul piano delle scelte di politica penitenziaria, non è in contrasto con la Costituzione. [S. Tesoriero]

**LE NORME DI ATTUAZIONE STATUTARIA DELLA PROVINCIA  
AUTONOMA DI TRENTO POSSONO DEROGARE ALLO STANDARD  
UNIFORME DI TUTELA AMBIENTALE PREVISTO DALLA LEGGE  
STATALE**

**Corte cost., 3 dicembre 2019 - 12 marzo 2020, n. 51, Pres. Carosi, red.  
Prosperetti**

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

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1 del decreto legislativo 11/12/2016, n. 239, modificativo dell'art. 1, c. 3°, del d.P.R. 22/03/1974, n. 279; art. 24, c. 1°, della legge della Provincia autonoma di Trento 09/12/1991, n. 24.]

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

La Corte costituzionale dichiara **non fondata** la questione di legittimità costituzionale della **legge della provincia autonoma di Trento** e delle **norme attuative dello Statuto speciale** che consentono, nel regolare l'attività venatoria nella Provincia autonoma, **l'esercizio della caccia in maniera cumulativa**, e cioè sia in forma vagante sia mediante appostamento fisso, sollevata dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento. Il tribunale rimettente riteneva che il regime derogatorio, rispetto quanto disposto dal legislatore nazionale, per cui, invece, l'attività venatoria sarebbe esercitabile scegliendo in alternativa tra le diverse forme di esercizio dell'attività, violasse il riparto di competenze legislative tra lo Stato, a cui compete la **tutela ambientale**, e la Provincia autonoma, le cui norme di attuazione statutaria non potrebbero estendere le competenze attribuite dallo Statuto, andando oltre le finalità da esso previste e senza il rispetto del procedimento di revisione stabilito dall'art. 103 dello Statuto stesso. Tuttavia, come già ricordato nella sentenza n. 215 del 2019, la Corte ha ritenuto che **le competenze**

statutarie delle Province autonome assicurano la complessiva tutela del particolare ecosistema provinciale e, in considerazione delle particolari caratteristiche dell'*habitat* alpino, giustificano l'attribuzione della competenza all'esercizio della deroga all'autonomia provinciale. L'introduzione della possibilità dell'esercizio congiunto della caccia, in deroga al principio della caccia di specializzazione, è avvenuto con l'approvazione di una norma attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige (art. 1 del d.lgs. n. 239 del 2016); tali norme, secondo la Corte, **sono espressive di un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile e, quindi, nell'ambito della loro competenza, capaci di derogare alle leggi ordinarie, nel rispetto di determinati limiti procedurali**. Pertanto, il d.lgs. n. 239 del 2016, di modifica delle norme di attuazione dello statuto e approvato con lo speciale procedimento per esse previsto che coinvolge anche i rappresentanti delle autonomie, può legittimamente innovare la legge n. 157 del 1992, derogando per la Provincia autonoma di Trento al principio della caccia di specializzazione in essa previsto. [A. Contieri]

**LA CORTE RIBADISCE LA NON ILLEGITTIMITA' DELL'INCLUSIONE DEL REATO DI CUI ALL'ART. 630 C.P. ATTENUATO PER "LIEVE ENTITA'" TRA I DELITTI "OSTATIVI" DI CUI ALL'AT. 4 BIS ORD.PEN.**

**Corte cost., sent. 12 febbraio 2020 – 12 marzo 2020, n. 52, Pres. Cartabia, red. Zanon**

*Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. 4/2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 4 bis, c. 1, l. n. 354/1975 (ord. pen.)]

(artt. 3, c. 1, e 27, c. 3, Cost)

La Corte dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 bis, l. n. 354/1975 nella parte in cui non esclude dal novero dei reati ivi ricompresi quello di cui all'art. 630 c.p., attenuato per lieve entità del fatto ex art. 311 c.p., ai sensi della sentenza n. 68/2012 della Corte costituzionale, sollevata con riferimento agli artt. 3 e 27 Cost. Il giudice *a quo*, investito di un'istanza di affidamento in prova ai servizi sociali ex art. 47 ord. pen. da un detenuto condannato per la violazione degli artt. 630 e 311 c.p., che dispone di tutti i requisiti, deve dichiararne l'inammissibilità – in assenza di collaborazione con la giustizia e in mancanza della

richiesta di accertamento della collaborazione impossibili o inesigibile – stante l’inclusione del sequestro di persona estorsivo di lieve entità nel novero dei cd. reati ostativi ex art. 4 bis, c. 1, ord. pen. La questione sarebbe non manifestamente infondata, poiché il delitto ex artt. 630 e 311 c.p. non potrebbe essere assimilato, quanto a pericolosità, ai “reati associativi più gravi”, a “quelli commessi con finalità o metodo mafioso” (oltre allo stesso reato di cui all’art. 630 c.p., nella sua forma base), contraddistinti “dal necessario o almeno normale inserimento del reo in compagini criminose di gruppo o comunque collegate con organizzazioni criminali”. Un tale carattere, a parere del rimettente, sarebbe estraneo al reato di sequestro di persona di lieve entità, rispetto al quale andrebbe esclusa la “presunzione pressoché assoluta di pericolosità sociale”. Il giudice delle leggi (§ 3.1) richiama e ribadisce gli argomenti della recente sentenza n. 188/2019, che aveva risolto nel senso dell’infondatezza una questione del tutto sovrapponibile. Preso atto del progressivo ampliamento del catalogo dei reati cd. ostativi, sulla base di scelte politico-criminali disomogenee, va affermato che “al tempo presente, l’unica adeguata definizione della disciplina di cui all’art. 4-bis ord. pen. consiste nel sottolinearne la natura di disposizione speciale, di carattere restrittivo, in tema di concessione dei benefici penitenziari a determinate categorie di detenuti o internati, che si presumono socialmente pericolosi unicamente in ragione del titolo di reato per il quale la detenzione o l’internamento sono stati disposti”. La questione sollevata è dunque infondata sotto un duplice profilo. Anzitutto, non può accogliersi la tesi del rimettente secondo cui l’attenuante dell’art. 311 c.p. sia tale da privare di ogni validità, sul piano logico e statistico, la presunzione di collegamento del condannato con sodalizi criminali. Invero, ridetta attenuante è soltanto funzionale ad adeguare il *quantum* di pena al caso concreto, ma non riguarda l’oggettiva pericolosità della condotta incriminata dalla fattispecie astratta. Gli elementi che integrano la diminvente (natura, specie, circostanze, mezzi, modalità dell’azione, o particolare tenuità del danno o del pericolo), peraltro, ben possono coesistere, anche sul piano empirico, con la partecipazione del condannato ad organizzazioni criminali stabili e strutturate. Un secondo argomento, di natura storica e logico-sistematica, depone nel senso di escludere la fondatezza della questione. La circostanza di cui all’art. 311 c.p., riferita specificamente ai delitti contro la personalità dello Stato ed estesa all’art. 630 c.p. ad opera della sentenza additiva n. 68/2012, era fin dall’origine applicabile al sequestro di persona a scopo di terrorismo e di eversione (art. 289 bis c.p., introdotto dal d.l. n. 191/1978). Tale fattispecie, anche nella sua forma attenuata, è sempre stata inclusa nell’elenco di cui all’art. 4 bis ord. pen. (introdotto con d.l. n. 152/1992), e non si vedrebbe dunque perché il reato “omologo” di cui all’art. 630 c.p. attenuato ex art. 311 c.p. debba essere oggi espunto, per necessità costituzionale, da suddetto elenco (v. sent. n. 188/2019). Non incide sull’esito della questione sollevata la sentenza n. 253/2019 – depositata successivamente

all'ordinanza di rimessione – che ha censurato la disposizione oggetto di scrutinio nella parte in cui, con riferimento a tutti i delitti cd. ostativi, non prevede che ai condannati per quei medesimi reati possano essere concessi permessi premio, anche in assenza di collaborazione con la giustizia a norma dell'art. 58-ter ord. pen., allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere, sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti. Si tratta di una pronuncia attinente a profili del tutto estranei a quelli lamentati dal rimettente, che non contesta la compatibilità costituzionale della preclusione assoluta all'accesso a taluni benefici penitenziari, per il condannato che non collabori con la giustizia. Censura bensì, come visto, l'inclusione nell'elenco dei reati ostativi dell'art. 630 c.p. attenuato per lieve entità del fatto, con una strategia argomentativa già ritenuta infondata (sent. n. 188/2019). [P. Insolera]

### DOVE STANNO I MEDICI DI GUARDIA?

**Corte cost., sent. 11 febbraio – 13 marzo 2020, n. 53**, Pres. Cartabia, red. Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 2, c. 1°, della Legge della Regione Puglia 18/12/2018, n. 66]

(art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., cui è riconducibile la contrattazione collettiva in materia)

La sentenza ha ad oggetto una disposizione della legge regionale pugliese sul servizio di pronto soccorso e di continuità regionale, secondo la quale: «presso tutti i presidi ospedalieri dotati di pronto soccorso, in adiacenza a quest'ultimo, è collocata una sede del servizio di continuità assistenziale, cui compete la gestione delle richieste di pronto soccorso caratterizzate da bassa criticità». Ad avviso del Governo, tale previsione si sarebbe posta in contrasto con le norme dell'Accordo collettivo nazionale dei medici di medicina generale (in particolare, con gli artt. 62 e 67) che, ai sensi del d.lgs. 502 del 1992, disciplinano le funzioni dei cd. medici di guardia. Per costante giurisprudenza della Corte, la **contrattazione collettiva** è riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

Dopo aver ricordato che il servizio di continuità assistenziale «costituisce una articolazione della medicina generale, e si configura come uno specifico **livello essenziale** di assistenza», poiché ha lo scopo di supplire all'assistenza del medico di base nelle ore in cui tale servizio non è assicurato e che i medici di guardia, al pari

di quello dei medici di medicina generale, sono in rapporto convenzionale con il Servizio sanitario nazionale, la Corte dichiara la questione infondata.

La disposizione impugnata, infatti, disciplina alcuni **profili organizzativi** dell'erogazione del servizio, senza incidere sull'attività professionale. Nello specifico, prevede la possibilità di collocare sedi di continuità assistenziale in prossimità dei pronto soccorso, in modo da gestire le richieste a bassa criticità e rendere più efficiente la medicina d'emergenza. Tale previsione, dunque, non invade le competenze statali, ma si limita ad organizzare una porzione dei servizi sanitari. [L. Busatta]

### **AI FINI DELLE TASSE EREDITARIE PARENTI ED AFFINI NON SONO PARI**

**Corte cost., sent. 12 febbraio – 13 marzo 2020, n. 54, Pres. Cartabia, red. Antonini**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. n. 383/2001, art. 13, comma 2]

(artt. 2, 3, 29 e 31 Cost)

La questione sollevata dalla Commissione tributaria regionale del Molise, in riferimento agli artt. 2, 3, 29, e 31 Cost., attiene alla legittimità costituzionale dell'art. 13, 2° co., l. 383/2001, nella parte in cui non include gli affini nel novero dei soggetti per i quali è escluso il pagamento dell'imposta da esso disciplinata. Vi è da notare che la disposizione era applicata *ratione temporis*, in quanto abrogata dall'art. 2, 52° co., lett. d), d.l. n. 262/2006 conv. in l. 286/2006 ma soltanto in relazione

«[a]gli atti pubblici formati [...] dalla data di entrata in vigore della legge di conversione» dello stesso d.l. n. 262 del 2006, ovvero dal 29 novembre 2006. La Commissione argomenta – posti quali *tertium comparationis* una nutrita serie di previsioni normative – sottolineando come l'omessa inclusione degli affini nel novero dei soggetti che non sono obbligati al pagamento dell'imposta di cui alla norma censurata determinerebbe, infatti, una ingiustificata discriminazione e una irragionevole disparità di trattamento rispetto ai parenti, violando altresì la «particolare e specifica tutela» dell'intera collettività familiare ai sensi degli artt. 29 e 31 Cost.

Su quest'ultima questione la Corte costituzionale si pronuncia nel senso del difetto di motivazione della non manifesta infondatezza, in quanto l'ordinanza, generica e meramente assertiva, era priva «di un'adeguata ed autonoma illustrazione

delle ragioni per le quali la normativa censurata integrerebbe una violazione del parametro costituzionale evocato» (ex plurimis, sent. n. 33/2019).

Anche la questione inerente alla violazione dell'art. 3 Cost. non è fondata. La Corte rammenta che la norma censurata si inserisce all'interno di un intervento normativo che ha costituito una isolata parentesi nell'ambito dello sviluppo dell'ordinamento tributario. Il comma 1 dell'art. 13 l. n. 383/2001 ha infatti disposto che l'imposta sulle successioni e donazioni di cui al d.lgs. n. 346/1990, così come modificata dall'art. 69 l. n. 342/2000, «è

soppressa» e il comma 2 del medesimo art. 13 ha limitato l'imposizione ai trasferimenti di beni e diritti per donazione o altre liberalità tra vivi solo ove siano disposti a favore dei parenti in linea collaterale oltre il quarto grado, degli affini e degli estranei.

Si è trattato di un cambiamento radicale rispetto al sistema dell'imposta sulle successioni e donazioni: uno dei tributi patrimoniali (in senso lato) più antichi del nostro ordinamento tributario, fondato su ragioni redistributive e applicabile a carico di qualsiasi beneficiario.

Tale intervento normativo non si è però consolidato all'interno dell'ordinamento, dato che dopo poco è stata reintrodotta la soppressa imposta sulle successioni e donazioni, che è giustificata dall'arricchimento dell'erede o del beneficiario e quindi in ragione della capacità contributiva di questi ultimi, che risulta nuova e autonoma anche rispetto alle imposte a suo tempo versate dal dante causa. Tale selezione dei soggetti passivi dell'onere tributario

rientra nell'esercizio del potere discrezionale del legislatore tributario (su tale discrezionalità, ex multis, sent. n. 288/2019 e n. 269/2017), che ha costantemente graduato l'imposizione in ragione della prossimità familiare tra il disponente e il beneficiario. La selezione dei soggetti passivi – segnatamente gli affini rispetto ai parenti esclusi dall'imposizione – trova inoltre, nel caso di specie, una non irragionevole giustificazione anche nell'esigenza di limitare l'impatto finanziario della riforma del 2001, come risulta dai lavori preparatori.

La Corte sottolinea altresì come l'indistinta esclusione, senza alcun limite di importo, del coniuge, dei parenti in linea retta e degli altri parenti in linea collaterale fino al quarto grado, dall'imposizione delle donazioni e delle liberalità risulta difficilmente inquadrabile nella struttura dei principali precetti costituzionali (artt. da 29 a 31 Cost.) posti a tutela della famiglia e, in particolare, delle situazioni di potenziale fragilità in essa ravvisabili. Non risulta, dunque, superato il confine della non manifesta irragionevolezza, nel cui ambito soltanto può legittimamente esercitarsi la discrezionalità del legislatore: il fatto che la norma abbia inteso selezionare i soggetti passivi del prelievo in esame in ragione della prossimità dei vincoli familiari, individuando il grado e i limiti di tale prossimità e tenendo adeguatamente conto dell'impatto finanziario di tale selezione, esclude l'arbitrarietà della

disciplina censurata (in generale sul confine della non manifesta irragionevolezza, sentt. n. 153/2017 e n. 111/2016).

Quanto all'assunto del rimettente secondo cui diversi «elementi ordinamentali» dimostrerebbero l'omogeneità tra parenti e affini, alla Corte è stato sufficiente rilevare che i *tertia comparationis* indicati nell'ordinanza non sono adeguati, essendo considerati in modo del tutto decontestualizzato dagli istituti regolati e dalle specifiche *rationes* a essi sottesi. Si tratta, dunque, anche in questo caso, di previsioni in cui la scelta legislativa di equiparazione del parente e dell'affine non discende dall'applicazione di un principio generale di assoluta e necessaria parificazione, in ogni ipotesi, del trattamento giuridico di parenti e affini, ma dalla concreta valutazione dell'interesse sotteso alla specifica disciplina e dal conseguente obiettivo di impedire lo sviamento dal corretto esercizio di determinate funzioni. non è ravvisabile, in relazione all'art. 13, 2° co., l. n. 383/2001, una lesione del principio di eguaglianza: le situazioni e le *rationes* delle normative poste in comparazione

risultano, infatti, eterogenee, sia intrinsecamente, sia in rapporto con la fattispecie del giudizio principale (*ex plurimis*, sulla necessaria omogeneità dei termini da porre a raffronto, sentenza n. 236/2017). [S. Rossi]

#### **RESTITUITI AL GIUDICE RIMETTENTE GLI ATTI SUI DIRIGENTI ASSUNTI SENZA CONCORSO ALLE AGENZIE FISCALI**

**Corte cost., ord. 25 febbraio 2019 - 16 marzo 2020, n. 55, Pres. Cartabia, red. Zanon**

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

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 4-bis co. 2 del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78]

(artt. 3, 51, 77, 97, 136 Cost.)

L'ordinanza n. 55 del 2020 è una pronuncia con cui la Corte costituzionale ordina la restituzione degli atti al T.A.R. Lazio, giudice rimettente, della questione sollevata nei confronti dell'art. 4-bis co. 2 del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, censurato in riferimento ad una pluralità di parametri.

Anzitutto il sospetto riguardava il fatto di essere stato introdotto in sede di conversione parlamentare di un decreto-legge pur essendo del tutto eterogeneo rispetto al testo originario dell'atto avente forza di legge. Non potendo riscontrare alcun collegamento funzionale tra il decreto legge, che ha ad oggetto gli enti territoriali

e il testo risultante in seguito alla conversione, che vi aggiunge una disciplina che riguarda le agenzie fiscali, il giudice rimettente aveva ritenuto che si trattasse di illegittimità costituzionale ex art. 77 Cost.

Entrando nel merito della disciplina censurata poi, veniva sollevata questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 97 Cost. La violazione sarebbe derivata dal fatto che la disciplina oggetto della pronuncia *consentiva ai dirigenti delle agenzie fiscali titolari di incarichi ad interim di delegare* - per un periodo più volte prorogato - *le funzioni dirigenziali a funzionari della delle stesse agenzie*, ai quali veniva attribuito, seppur *temporaneamente e al solo scopo di fronteggiare l'eccezionalità della situazione in essere*, la nuova posizione organizzativa, così violando la regola del concorso pubblico ed aperto non solo per l'accesso agli impieghi nella pubblica amministrazione ma anche alle qualifiche dirigenziali.

Ciò che avrebbe violato anche gli artt. 3 e 51 Cost., «perché l'elusione della regola del pubblico concorso comporta che l'accesso alle funzioni dirigenziali sia limitato ai soli funzionari di ciascuna agenzia fiscale, e non sia invece consentito, in condizioni di uguaglianza, a tutti i cittadini che aspirano ad accedere ai pubblici uffici»; nonché il principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione (art. 97 Cost.). La disposizione censurata poi si sarebbe posta anche in contrasto l'art. 136 Cost., perché avrebbe reiterato un meccanismo già dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2015, violando così il giudicato costituzionale formatosi su tale decisione.

La Corte, ritiene infine di dover rimettere gli atti al giudice a quo per un nuovo esame dei presupposti e dei termini delle questioni sollevate, perché non sarebbe più possibile, in virtù dell'intervenuto art. 1, comma 323, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021) per le agenzie fiscali, fare ricorso al meccanismo censurato [A. Arcuri].

## **ILLEGITTIMO PERCHÉ SPROPORZIONATO L'OBBLIGO PER GLI NCC DI RIENTRARE OGNI VOLTA IN RIMESSA**

**Corte cost. sent. n. 26 febbraio 2020, n. 56, Pres. Cartabia – Red. De Pretis**

*Questione segnalata sul Bollettino delle questioni pendenti [n. 3 del 2019](#)*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 10-*bis*, co. 1, lett. a), b), e) e f), 6, 7, 8 e 9, d.l. n. 135/2018, convertito,  
con modificazioni, nella legge n. 12/2019]

(Artt. 3, 9, 41, 117, commi primo, secondo, lett. *e*, e quarto; 120, Cost.)

Con la sentenza n. 56/2020, la Corte costituzionale ha dichiarato **l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-bis, comma 1, lett. e), del d.l. n. 135/2018**, come convertito in legge, il quale prevede, per chi svolge il trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea attraverso il servizio di noleggio con conducente (NCC), **l'obbligo di rientrare in rimessa prima di cominciare ogni prestazione**. Per il giudice delle leggi detto obbligo comporta un irragionevole aggravio organizzativo e gestionale per il vettore NCC, costretto a compiere **un viaggio "di ritorno alla rimessa a vuoto"**.

La disciplina del servizio di NCC, contenuta nella legge n. 21 del 1992, è stata oggetto di molteplici interventi, in attesa di una complessiva ridefinizione della materia. L'impugnato art. 10-*bis*, ha riprodotto alcune modifiche apportate alla legge del 1992 dalla normativa precedente (d.l. n. 143/2018, non convertito), flessibilizzando gli obblighi in capo al vettore NCC, soprattutto in riferimento alla possibilità di disporre di diverse rimesse situate in più comuni e di stazionare in luoghi differenti dalle rimesse stesse, al ricorrere di date circostanze.

La questione di costituzionalità origina da un ricorso della Regione Calabria, le cui censure si appuntano sulle caratteristiche del servizio di NCC e sugli obblighi gravanti sui titolari delle relative autorizzazioni disciplinate dalla normativa statale, **in violazione** della competenza regionale **residuale in materia di trasporto pubblico locale**, nonché della **tutela della concorrenza**.

Per la Corte costituzionale l'intervento di disciplina del settore rappresenta una legittima espressione della competenza statale in materia di «tutela della concorrenza»: con detta normativa, infatti, il legislatore ha definito il punto di equilibrio tra i due distinti settori del servizio pubblico locale non di linea (NCC e servizio taxi).

Il legislatore tuttavia è tenuto ad osservare alcuni limiti di ragionevolezza e proporzionalità rispetto agli obiettivi di regolazione della concorrenza. Detti limiti non sono stati rispettati per ciò che riguarda l'obbligo, contestato dalla Regione, di rientro in rimessa dopo ogni servizio.

Secondo la Corte l'obbligo è **eccessivamente gravoso e sproporzionato rispetto agli obiettivi attesi, in particolare** rispetto all'obiettivo di assicurare che il servizio sia rivolto a un'utenza specifica e non indifferenziata (diversamente dal servizio taxi), prevedendo la necessità di ritornare ogni volta in sede per raccogliere le richieste che lì confluiscono. Detta modalità può essere superata, infatti, grazie agli strumenti tecnologici previsti dalla legge stessa.

Infondata invece è la censura sulla disposizione che prevede la possibilità per il vettore disporre di ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha

rilasciato l'autorizzazione, “salvo diversa intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata” (art. 10-*bis*, co. 1, lett. *b*). Per la Regione, l'estrema brevità del termine per dar vita all'intesa, previsto dalla norma, costituirebbe violazione del principio di leale collaborazione. Secondo la Corte, l'obiettivo della disposizione impugnata non è quello di consentire al Governo di provvedere unilateralmente in caso di mancata intesa entro un certo termine, facendo prevalere la sua volontà, ma soltanto quello di stabilire che entro un certo termine si possa, tramite intesa, “modificare quanto da essa stessa previsto”. [F. Covino]

**RAGIONEVOLE E NON IN CONTRASTO CON LA LIBERTA' DI  
INIZIATIVA ECONOMICA PRIVATA LA INFORMAZIONE  
INTERDITTIVA ANTIMAFIA EMESSA CON PROVVEDIMENTO  
AMMINISTRATIVO PREFETTIZIO**

**Corte cost., sent. 29 gennaio 2020 – 26 marzo 2020, n. 57, Pres. Cartabia, red.  
Coraggio**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 89 bis e 92, cc. 3 e 4, d.lgs. n. 159/2011]

(artt. 3, c. 1, e 41 Cost)

La Corte dichiara infondate le questioni di costituzionalità degli artt. 89 bis e 92, cc. 3 e 4, d.lgs. n. 159/2011, sollevate in riferimento agli artt. 3, c. 1 e 41 Cost. Il giudice *a quo* lamenta che le disposizioni censurate abbiano esteso gli effetti dell'informazione antimafia interdittiva ad una serie di atti funzionali all'esercizio dell'attività imprenditoriale privatistica, solitamente incisi dalla misura di prevenzione personale di cui all'art. 67, c. 1, d.lgs. n. 159/2011. La compressione del diritto presidiato dall'art. 41 Cost. discende quindi non già da un provvedimento (definitivo) emesso in sede giurisdizionale, ma da un provvedimento, l'informazione antimafia prefettizia, di natura amministrativa. Sarebbe pertanto irragionevole ricollegare ad un provvedimento amministrativo (l'interdittiva) i medesimi effetti di una misura di prevenzione applicata con un provvedimento giurisdizionale, incidendo sull'esercizio della iniziativa economica. Ciò anche alla luce del fatto che l'effetto dell'interdittiva antimafia è immediato e non subordinato alla definitività (ex art. 91, c. 7 bis, d.lgs. cit.); inoltre, diversamente dal tribunale (ex art. 67, c. 5, d.lgs. cit.), il prefetto non dispone del potere di escludere le decadenze e i divieti “nel caso in cui per effetto degli stessi verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla famiglia” (§ 1-1.3 C.d.). Prima di esaminare il merito

della questione, il giudice delle leggi richiama la pervasiva capacità dei sodalizi criminali di penetrare all'interno del tessuto economico-imprenditoriale, ed in particolare nei mercati privati e nelle piccole imprese, che si trovano in una posizione di accentuata vulnerabilità (v. Relazione conclusiva del 7 febbraio 2018 della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, § 3.1 C.d.). La giurisprudenza amministrativa in materia è ormai copiosa (cfr. Relazione sull'attività della Giustizia amministrativa del Presidente del Consiglio di Stato per l'anno giudiziario 2020). Da tale elaborazione emerge la gravità del fenomeno, giacché “la forza intimidatoria del vincolo associativo e la mole ingente di capitali provenienti da attività illecite sono inevitabilmente destinate a tradursi in atti e comportamenti che inquinano e falsano il libero e naturale sviluppo dell'attività economica nei settori infiltrati, con grave *vulnus*, non solo per la concorrenza, ma per la stessa libertà e dignità umana” (§ 3.2 C.d.). La scelta normativa di affidare all'autorità amministrativa la, pur grave, misura interdittiva, alla luce di tale quadro, ben si comprende. Ridetta misura si prefigge lo scopo di prevenire il verificarsi di condotte lesive ed ha natura cautelare e preventiva, implicando un giudizio prognostico circa la presenza di infiltrazioni mafiose (v. Cons. Stato. Ad. Plen. n. 3/2018) (§ 4 C.d.). Secondo l'indirizzo consolidato del giudice amministrativo (Cons. Stato, sez. III, 30 gennaio 2019, n. 758 e 3 aprile 2019, n. 221) l'atto presuppone una duplice valutazione, tecnica e discrezionale, da parte del prefetto, in relazione al pericolo di infiltrazione mafiosa. Tale giudizio deve basarsi su dati fattuali, taluni tipizzati *ex lege*, i cd. delitti spia di cui all'art. 84, c. 4, d.lgs. cit.; altri a condotta libera, lasciati al prudente apprezzamento discrezionale dell'autorità prefettizia (tra i quali, ad es., ai sensi dell'art. 91, c. 6, d.lgs. cit., i provvedimenti di condanna non definitiva per reati strumentali all'attività delle organizzazioni criminali “unitamente a concreti elementi da cui risulti che l'attività di impresa possa, anche in modo indiretto, agevolare le attività criminali o esserne in qualche modo condizionata”) (§ 4.1 C.d.). Il rispetto del principio di legalità sostanziale, al quale deve sottostare l'esercizio di ogni attività amministrativa – prosegue la Corte (§ 5.1 C.d.) – è preservato non soltanto dall'obbligo in capo al prefetto di motivare in maniera accurata il provvedimento, dando conto in modo chiaro, concreto e convincente degli elementi fattuali dai quali si desume il pericolo di infiltrazione mafiosa, ma soprattutto dal “vaglio giurisprudenziale pieno ed effettivo” sulle valutazioni discrezionali e tecniche dell'autorità amministrativa. In questo senso, si è sviluppata una consolidata elaborazione giurisprudenziale amministrativa che impone di svolgere “un esame sostanziale degli elementi raccolti dal prefetto”. La Corte (§ 5.3 C.d.) dà conto della sussistenza di un “nucleo consolidato di situazioni indiziarie, che sviluppano e completano le indicazioni legislative, costruendo un sistema di tassatività sostanziale” (fin da Cons. Stato, sez. III, 3 maggio 2016, n. 1743, come ricorda Cons. Stato, sez. III, 5

settembre 2019). In giurisprudenza sono state individuate, e meglio precisate nel loro significato, le seguenti situazioni indiziarie: “i provvedimenti “sfavorevoli” del giudice penale; le sentenze di proscioglimento o di assoluzione, da cui pure emergano valutazioni del giudice competente su fatti che, pur non superando la soglia della punibilità penale, sono però sintomatici della contaminazione mafiosa; la proposta o il provvedimento di applicazione di taluna delle misure di prevenzione previste dallo stesso d.lgs. n. 159 del 2011; i rapporti di parentela, laddove assumano una intensità tale da far ritenere una conduzione familiare e una “regia collettiva” dell’impresa, nel quadro di usuali metodi mafiosi fondati sulla regia “clanica”; i contatti o i rapporti di frequentazione, conoscenza, colleganza, amicizia; le vicende anomale nella formale struttura dell’impresa e nella sua gestione, incluse le situazioni in cui la società compie attività di strumentale pubblico sostegno a iniziative, campagne antimafia, antiusura, antiriciclaggio, allo scopo di mostrare un “volto di legalità” idoneo a stornare sospetti o elementi sostanziosi sintomatici della contaminazione mafiosa; la condivisione di un sistema di illegalità, volto ad ottenere i relativi “benefici”; l’inserimento in un contesto di illegalità o di abusivismo, in assenza di iniziative volte al ripristino della legalità”. Tali puntualizzazioni sono sufficienti a soddisfare lo standard costituzionale – elaborato nella distinta materia delle misure di prevenzione personali (sent. n. 24/2019, Corte cost.) – secondo cui una giurisprudenza uniforme e costante può contribuire a delimitare efficacemente l’applicazione di disposizioni legislative incidenti su diritti costituzionalmente protetti – come la libera iniziativa economica – pur se caratterizzate da un certo grado di genericità. Non può ritenersi irragionevole ricorrere allo strumento amministrativo, anche per misure che limitano fortemente la libertà d’impresa, se si tiene debitamente conto che il dato normativo è arricchito dall’elaborazione giurisprudenziale in funzione “tassativizzante”. La risposta di carattere amministrativo si giustifica anche in ragione della necessità di colpire anticipatamente un fenomeno grave e persistente come quello mafioso, che vulnera beni di rango primario. Occorre altresì considerare la natura provvisoria della misura interdittiva, che dispiega i suoi effetti per 12 mesi (art. 86, c. 2, d.lgs. cit.), decorsi i quali è necessario un nuovo scrutinio per verificare se gli elementi fattuali su cui si fonda la misura perdurino, dovendosi, in caso contrario, procedere al recupero dell’impresa al mercato (§ 6 C.d.). Le due ulteriori caratteristiche del provvedimento identificate dal rimettente – la sua efficacia immediata e l’impossibilità, da parte del prefetto, di disporre l’esclusione delle decadenze e dei divieti, se hanno l’effetto di privare l’interessato e la sua famiglia dei mezzi di sostentamento – non sono tali da pregiudicare la costituzionalità delle norme censurate (§ 7.1-7.2). L’efficacia immediata è infatti connaturata ai provvedimenti amministrativi e vi si può porre rimedio in sede giurisdizionale con la sospensione nella fase cautelare. Per quanto concerne l’impossibilità di prevedere l’esclusione – pur presentando profili di criticità e meritando

una rimediazione in sede legislativa – essa trova una compensazione nella temporaneità della misura e nella sua rivalutazione periodica. In conclusione, secondo la Corte, è costituzionalmente legittima la scelta legislativa di affidare all'autorità amministrativa e non a quella giurisdizionale l'adozione della interdittiva antimafia. [P. Insolera]

## **LA CORTE CONFERMA CHE IL GIUDIZIO D'APPELLO NON È CASSATORIO E LA RIMESIONE IN PRIMO GRADO È ECCEZIONALE**

**Corte cost., sent. 12 febbraio – 26 marzo 2020, n. 58, Pres. Cartabia, red. Petitti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Cod. proc. civ. art. 354]

(artt. 3, 24, 111 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 Cedu)

La Corte d'appello di Milano ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 354 c.p.c. «nella parte in cui non prevede che il giudice d'appello debba rimettere la causa al giudice di primo grado, se è mancato il contraddittorio, non essendo stata da questo neppure valutata, in conseguenza di un'erronea dichiarazione di improcedibilità dell'opposizione, la richiesta di chiamata in causa del terzo, proposta dall'opponente in primo grado, con conseguente lesione del diritto di difesa di una delle parti».

La Corte d'appello di Milano riferisce che il giudice di primo grado, quale giudice dell'opposizione a decreto ingiuntivo, aveva dichiarato l'opposizione stessa improcedibile per mancato esperimento del tentativo obbligatorio di mediazione, né aveva valutato l'istanza dell'opponente, il quale, aveva chiesto di chiamare in causa la compagnia assicuratrice garante della restituzione del finanziamento oggetto dell'iniziativa monitoria. Il giudice a quo aveva quindi assegnato il termine di legge per l'esperimento della mediazione obbligatoria, e, soddisfatta la condizione di procedibilità, si era posto il problema di valutare l'istanza di chiamata in garanzia, come reiterata dall'appellante, previa rimessione della causa al giudice di primo grado. Posto che l'appellante aveva chiesto la rimessione della causa al giudice di primo grado, in applicazione analogica degli artt. 353 e 354 c.p.c., per potervi svolgere la chiamata del terzo in garanzia, la Corte d'appello sottolineava come a tale istanza osti il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, che qualifica come tassative, eccezionali e insuscettibili di applicazione analogica le ipotesi di rimessione in primo grado contemplate dagli artt. 353 e 354 c.p.c.,

pregiudicando il diritto di difesa dell'opponente, che si vede costretto ad agire in via autonoma contro il garante, senza potersi avvalere, nei suoi confronti, del giudicato formatosi sull'azione principale. Il principio di tassatività ed eccezionalità delle cause di rimessione in primo grado dovrebbe essere ripensato, quindi, anche alla luce della metamorfosi del giudizio d'appello, che il legislatore avrebbe progressivamente trasformato da *novum iudicium*, di carattere sostitutivo, in *revisio prioris instantiae*, di stampo cassatorio.

La Corte costituzionale valuta la questione non fondata, nella misura in cui il legislatore dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute, limite che, con riferimento specifico all'art. 24 Cost., viene superato solo qualora emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire, mentre il parametro evocato non esige che il cittadino sia messo in grado di conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, purché non vengano imposti oneri o prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (ex plurimis, sentenze n. 271 del 2019, n. 199 del 2017, n. 121 e n. 44 del 2016). In particolare, nella sentenza n. 1/2002, si è evidenziato che «nell'ordinamento processuale civile, la rimessione al primo giudice è fenomeno limitato ai casi previsti dagli artt. 353 e 354 cod. proc. civ.», sicché corrisponde ai principi che il secondo giudice decida nel merito, senza dare luogo a rimessione, qualora abbia «constatata una violazione in prima istanza delle regole del contraddittorio o del diritto di difesa non riconducibile ai casi di rimessione espressamente previsti». La tassatività ed eccezionalità delle ipotesi normative di rimessione in primo grado è confermata dalla consolidata giurisprudenza di legittimità come un riflesso della natura prevalentemente rescissoria del giudizio d'appello, coerente con la regola di assorbimento dei vizi di nullità in motivi di gravame, potendo il giudice d'appello limitarsi ad emettere una pronuncia rescindente, cioè di mero annullamento con rinvio, nei soli casi espressamente indicati dal legislatore.

Né meritevole di accoglimento appare la deduzione del giudice a quo sulla violazione del diritto di difesa derivante dalla necessità di agire in via autonoma contro il terzo garante, conseguente all'impossibilità del regresso in primo grado, nel quadro della discrezionalità conformativa del legislatore processuale, il *simultaneus processus* non gode di garanzia costituzionale, trattandosi di un mero espediente tecnico finalizzato, laddove possibile, a realizzare un'economia dei giudizi e a prevenire il conflitto tra giudicati, sicché la sua inattuabilità non lede il diritto di azione, né quello di difesa, se la pretesa sostanziale dell'interessato può essere fatta valere nella competente, pur se distinta, sede giudiziaria con pienezza di contraddittorio e difesa (ex plurimis, sentt. n. 451/1997, n. 295/1995). La scelta del legislatore di non includere tra le ipotesi di rimessione in primo grado quella della

pretermissione dell'istanza del convenuto-opponente di chiamata di un terzo in garanzia impedisce di recuperare il processo simultaneo tra la domanda principale e la domanda di garanzia, ma non impedisce che quest'ultima sia fatta valere nella competente, pur se distinta, sede giudiziaria con pienezza di contraddittorio e difesa.

Sotto altro profilo, le riforme del codice di rito, in particolare da quella di cui al d.l. n. 82/2012 non ha certamente trasformato l'appello civile in un mezzo di impugnazione a critica vincolata, «una sorta di anticipato ricorso per cassazione». Alla struttura del giudizio d'appello resta connaturato il profilo rescissorio, mantenendosi tassative ed eccezionali le ipotesi normative nelle quali il gravame può arrestarsi al solo profilo rescindente, in funzione della rimessione della causa al primo giudice.

Non può poi considerarsi rilevante la formula ampia dell'art. 105 cod. proc. amm., laddove prevede la rimessione in primo grado «se è mancato il contraddittorio, oppure è stato leso il diritto di difesa di una delle parti», raffrontata alla più restrittiva disposizione del codice di rito civile, metterebbe in luce un'irragionevole disparità tra modelli processuali, che andrebbe ricomposta attraverso il superamento del principio di tassatività di cui agli artt. 353 e 354 cod. proc. civ. Così argomentando, infatti, il rimettente inverte il rapporto sistematico tra la disciplina del processo civile e quella del processo amministrativo, laddove l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha affermato che, nonostante la formulazione apparentemente indeterminata, il disposto dell'art. 105 cod. proc. amm. è in realtà allineato a quello degli artt. 353 e 354 c.p.c., da intendersi, quest'ultimo, espressivo dei principi generali di sostitutività dell'appello e conversione dei vizi di nullità in motivi di gravame, sicché, anche nel processo amministrativo, le ipotesi normative di rimessione al primo giudice sono da qualificarsi come tassative ed eccezionali, insuscettibili di interpretazione analogica o estensiva.

Quanto detto finora esclude la prospettata violazione dei principi del giusto processo di cui agli artt. 111 Cost. e 6 Cedu, in quanto, acquisito che il doppio grado di giurisdizione di merito non è, di per sé, assistito da copertura costituzionale (ex plurimis, sentt. n. 199/2017 e n. 243/2014), né convenzionale (Corte Edu, sentenza 20 ottobre 2015, Costantino Di Silvio contro Italia, p. 50), la Corte ha escluso che la mancata previsione della rimessione al giudice di primo grado in un caso di definizione in rito non contemplato dagli artt. 353 e 354 cod. proc. civ. (declinatoria di competenza del giudice di pace) integri un pregiudizio del diritto di difesa, atteso che «il diritto di difesa deve ritenersi rispettato quando la causa venga effettivamente sottoposta alla cognizione dei giudici di primo e di secondo grado, restando irrilevante che l'esame del fondamento della domanda non sia compiuto dall'uno, alla stregua di situazioni processuali preclusive, ma soltanto dall'altro» (ord. n. 585/2000). La regressione processuale diretta a consentire

l'ingresso in giudizio del garante del convenuto, parte non necessaria, determinerebbe un ritardo, esso pure non necessario, nella definizione della controversia sul rapporto principale.

La scelta del legislatore di non includere tra le ipotesi di rimessione in primo grado quella della pretermissione dell'istanza del convenuto-opponente di chiamata di un terzo in garanzia è, dunque, un'opzione discrezionale, legittima perché non manifestamente irragionevole, attesa la sua funzionalità al valore costituzionale della ragionevole durata del processo sul rapporto principale, e non ingiustificatamente compressiva del diritto di azione, potendo il convenuto-opponente esercitare la domanda di garanzia tramite l'instaurazione di un autonomo giudizio contro il terzo. [S. Rossi]

**IL DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA RILASCIA IL DOCUMENTO RICHIESTO E IL PRESIDENTE DEL TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA DI PERUGIA RINUNCIA AL RICORSO**

**Corte cost., ord. 12 febbraio 2019 - 26 marzo 2020, n. 59, Pres. Cartabia, red. Modugno**

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri

[Rifiuto opposto dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria-Direzione generale dei detenuti e del trattamento con nota del 12/04/2019 e successivo silenzio-diniego del Ministro della giustizia in relazione alla nota del Presidente del Tribunale di sorveglianza di Perugia del 06/06/2019]

(art. 116 del codice di procedura penale)

L'ordinanza n. 59 del 2020 dichiara l'estinzione del processo sorto in ragione del ricorso con cui il Presidente del Tribunale di sorveglianza di Perugia ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Ministro della giustizia, in riferimento al rifiuto opposto dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria – Direzione generale dei detenuti e del trattamento alla consegna della copia di un documento contenuto nel fascicolo processuale del detenuto istante. A fronte di una prima richiesta infatti, il Dipartimento aveva negato il rilascio, *in quanto inerente all'organizzazione degli istituti penitenziari e, pertanto, sottratta al diritto di accesso*, e successivamente aveva lasciato senza riscontro *una prima nota, inviata dal ricorrente per evidenziare le ragioni sottese all'autorizzazione al rilascio della copia documentale, e due successive note di sollecito*.

In virtù di ciò, il Presidente del Tribunale di sorveglianza aveva ritenuto di sollevare conflitto di attribuzioni, e in particolare perché la decisione del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria aveva violato le proprie attribuzioni, poiché *l'autorizzazione ad estrarre copia di atti contenuti nel fascicolo processuale di un procedimento pendente o definito, ai sensi dell'art. 116 del codice di procedura penale, non spetta all'autorità amministrativa, bensì all'autorità giudiziaria.*

Il Presidente del Tribunale di sorveglianza di Perugia ha però dichiarato di rinunciare al ricorso, poiché il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria – Direzione generale dei detenuti e del trattamento ha infine rilasciato il documento [A. Arcuri].

**NUOVAMENTE INAMMISSIBILE IL CONFLITTO  
AVVERSO L'ITER LEGISLATIVO DELLA LEGGE DI BILANCIO,  
PROPOSTO (ANCHE) DA SINGOLI DEPUTATI**

**Corte cost., ord. 27 febbraio – 26 marzo 2020, n. 60, Pres. Cartabia, red. Amato**

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (ammissibilità)

[Iter e approvazione della legge di Bilancio n. 160 del 2019]

(artt. 67, 68, 70, 71, primo comma, 72, Cost.)

La pronuncia dichiara l'**inammissibilità** dei **ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri, sollevati** rispettivamente dai **Presidenti e componenti dei gruppi parlamentari** di Forza Italia, Lega e Fratelli d'Italia e dai medesimi soggetti in qualità di **singoli parlamentari**. **Oggetto del conflitto è l'iter di approvazione della legge Bilancio** per l'anno 2020.

I ricorrenti nella motivazione del ricorso richiamano il monito dell'**ord. n. 17 del 2019** e denunciano le modalità di approvazione del disegno di legge di bilancio, il cui esame, a seguito della presentazione al Senato di un maxi-emendamento sostitutivo dell'intero art. 1 (su cui è peraltro stata posta la questione di fiducia anche alla Camera), sarebbe stato ridotto a tempi così brevi da non consentire ai deputati di poter intervenire sul testo di legge, rendendo – a loro avviso – il procedimento legislativo sostanzialmente “monocamerale”.

La Corte, chiamata a sindacare la fase di ammissibilità del giudizio, afferma innanzitutto che va **negativamente risolto il quesito sollevato dai gruppi parlamentari**.

I ricorsi, infatti – ad avviso della Corte – muovono dall'**errato presupposto** secondo cui **le prerogative riconosciute ai gruppi siano identiche a quelle attribuite**

**dalla Costituzione ai singoli parlamentari.** Al contrario ai gruppi, pur essendo espressione istituzionale del pluralismo politico, non possono ricondursi le medesime attribuzioni riconosciute ai singoli deputati o senatori.

Quanto al conflitto sollevato dai **singoli deputati**, costoro – secondo la recente giurisprudenza della Corte – possono sollevare conflitti inter-organici **solo dinanzi a violazioni manifeste delle loro funzioni costituzionali**, delle quali è comunque necessario dare prova o allegazione.

Quanto alla specifica materia economica e di bilancio all'esame della Corte, non si può non premettere che una serie di nuove prassi parlamentari sono sorte anche per garantire l'efficienza e il rispetto delle tempistiche delle decisioni di Camera e Senato in tali ambiti, e che le stesse, in un bilanciamento di interessi, vengono talvolta sottoposte a deformazioni.

**Quelle nell'occasione denunciate**, tuttavia, **non vengono ritenute fonte di violazioni costituzionali, considerando alcune peculiarità del caso concreto.** In particolare: 1) che il testo del maxi emendamento presentato al Senato ha riprodotto quanto discusso e approvato in Commissione Bilancio (dove vi è stata una discussione sul disegno di legge e una successiva votazione); 2) che il voto di fiducia in assemblea ha riguardato, pertanto, un testo noto e istruito; 3) che alla Camera dei deputati è stato consentito (seppur in tempi ridotti) un esame del testo di legge, consentendo ai deputati di depositare emendamenti; 4) che la votazione sugli stessi non ha avuto luogo in conseguenza di una scelta prettamente politica delle opposizioni, che hanno consapevolmente deciso di non prendere parte ai lavori della Commissione. [A. Chiusolo]