

Orizzonti di giurisprudenza costituzionale di Quaderni costituzionali
rubrica diretta da ANDREA MORRONE

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

numero 3 del 2020
(aprile-giugno 2020)

A cura di

RICCARDO CABAZZI, ALESSANDRO CANDIDO, EDOARDO CATERINA, FRANCESCO
CONTE, GIACOMO DELLEDONNE, CLAUDIO FERRARI, MICHELE MASSA (coord.),
FRANCESCO SEVERGNINI



Baldassarre Gabbugiani, *Veduta del Palazzo della Consulta*, 1752-56, Berlin, Kunstbibliothek

1. Ricorsi in via d'azione

1.1 Ricorso n. 27 del 2020

LEGGE DELLA REGIONE VENETO SUL RECUPERO DEI SOTTO- TETTI A FINI ABITATIVI

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri per questione di legittimità costituzionale, in GU n. 15 del 2020

[Legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 51,
artt. 1, comma 1; 2, commi 1, 2 e 3; e 3]

(artt. 3 e 97 Cost., art. 32 Cost., art. 117, c. 2, lett. s Cost., art. 117, c. 3 Cost).

La Presidenza del Consiglio ricorre contro la legge Regionale del Veneto n. 51 del 2019, che ha la finalità di promuovere il **recupero dei sottotetti a fini abitativi**, a condizione che risultino legittimamente realizzati alla data del 6 aprile 2019 e che rispettino determinati parametri, quali l'**altezza utile media di 2,40 metri per i locali adibiti ad abitazione** (ridotti a **2,20 metri per i Comuni montani**) e **2,20 metri per i locali adibiti a servizi**; il rapporto illuminante deve essere pari a un sedicesimo; i progetti di recupero devono prevedere idonee opere di isolamento termico e sono consentiti esclusivamente per l'ampliamento delle unità abitative esistenti. Gli interventi sono classificati come ristrutturazione edilizia e soggetti a SCIA.

La disciplina si porrebbe in contrasto con gli **artt. 3 e 32 Cost.** e integrerebbe la violazione di principi fondamentali nelle materie, di legislazione concorrente, della "**tutela salute**" e del "**governo del territorio**" (**art. 117, c. 3 Cost.**), in quanto si discosta, senza che emerga una ragionevole giustificazione, dai parametri individuati dallo Stato con il D.M. del 5 luglio 1975, che fissa l'altezza minima dei locali adibiti ad abitazione in 2,70 metri (riducibili a 2,55 metri nei Comuni montani) e 2,40 metri per i locali adibiti a servizi. Tale fonte, pur di carattere secondario, costituisce diretta attuazione degli artt. 218, 344 e 345 del testo unico delle leggi sanitarie del 27 luglio 1934, n. 126 e attiene direttamente alla **salubrità e vivibilità degli ambienti, condizioni tutelate direttamente da norme primarie e costituzionali**.

Risulterebbero inoltre violati l'**art. 9 Cost.** e l'**art. 117, comma 2, lett. 2 Cost.** (potestà esclusiva dello Stato nella materia della "**tutela dell'ambiente**,

dell'**ecosistema e dei beni culturali**”), in quanto, sebbene la legge regionale imponga che il recupero dei sottotetti avvenga senza modificazione della sagoma dell'edificio esistente, gli interventi potrebbero richiedere l'**introduzione di aperture sui tetti** (di potenziale rilevanza paesaggistica), la cui determinazione viene demandata al **regolamento edilizio comunale, anziché al Piano paesaggistico** (come prevedono gli artt. 135 e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio).

Il ricorso censura altresì la violazione del principio di **leale collaborazione**, essendo in corso da anni, con la Regione Veneto, il tavolo di copianificazione per l'elaborazione congiunta del Piano paesaggistico regionale. [C. Ferrari]

1.2 Ricorso n. 30 del 2020

NORME DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO IN MATERIA DI TUTELA DELL'AMBIENTE E PAESAGGIO

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri per questione di legittimità costituzionale, in GU n. 15 del 2020

[Legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2019, n. 17 (Modifiche alla legge provinciale 10 luglio 2018, n. 9), artt. 4; 19, comma 1; 24, comma 2; 25, comma 1; e 34]

(art. 117, c. 2, lett. s Cost; art. 8 Statuto speciale).

La Presidenza del Consiglio ricorre contro l'art. 4 della legge della Provincia autonoma di Bolzano, n. 17 del 2019, che sostituisce il comma 5 dell'art. 17 della legge provinciale n. 9 del 2018, stabilendo che gli edifici destinati ad abitazioni esistenti dal 24 ottobre 1973, con volumetria di almeno 300 mq, possano essere **ampliati fino a 1000 mq**. L'ampliamento può essere utilizzato per le abitazioni dei residenti o anche per l'affitto di camere e appartamenti per ferie o per attività di agriturismo.

Tale previsione si porrebbe in contrasto con l'**art. 117, comma 2, lett. s Cost.** (“tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”) e con l'**art. 8 dello Statuto speciale**, in quanto spetta soltanto al **piano paesaggistico** dettare le prescrizioni d'uso e stabilire la tipologia delle trasformazioni compatibili e di quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni (principio fondamentale desumibile dagli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio); la disciplina statale costituisce un limite minimo di tutela non derogabile dalle Regioni, ordinarie o a statuto speciale, e dalle province autonome.

Viene inoltre censurato l'art. 19, c. 1 della legge provinciale in esame, laddove prevede che il **procedimento semplificato** per le varianti al piano comunale per il territorio e il paesaggio (che non prevede l'acquisizione del parere della Commissione provinciale per il territorio e il paesaggio) non sia più escluso per le varianti incidenti su aree ed immobili assoggettati a tutela paesaggistica, ma solo ove vi siano "beni paesaggistici di particolare valore paesaggistico". In conseguenza risulterebbe violato il principio – desumibile dal Codice dei beni culturali e del paesaggio – che impone una fase di verifica istruttoria della conformità degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico, ad essi sovraordinato, ad opera dell'autorità di tutela: di qui la prospettata violazione dell'art. 117, c. 2, lett. *s* Cost. e dell'art. 8 Statuto speciale.

Ulteriori censure riguardano gli artt. 24, c. 2 e 25, c. 1 ove si prevede che il sindaco/la sindaca faccia parte, senza diritto di voto, della Commissione di esperti che esprime parere obbligatorio ai fini del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica di competenza del Comune, nonché (in questo caso si desume con diritto di voto) della Commissione chiamata a rendere il parere finalizzato al rilascio del titolo autorizzatorio. Tale previsione della **partecipazione di un organo politico comprometterebbe la funzione di organi chiamati a esprimere una valutazione tecnica**, ponendosi in contrasto con l'art. 8 Statuto speciale e con l'art. 117, c. 2 Cost., lett. *s*, *m*.

Infine, si prospetta l'incostituzionalità dell'art. 34 della legge provinciale, il quale dispone, nel caso di intervento su bene sottoposto a tutela paesaggistica senza la prescritta autorizzazione, qualora il ripristino dello stato dei luoghi non sia possibile, che l'autorità competente al rilascio della stessa ordini al responsabile dell'abuso l'effettuazione di interventi compensativi equivalenti o il pagamento di una sanzione pecuniaria. Qualora il danno non risulti completamente eliminabile, nonostante l'intervento compensativo, si applica in aggiunta una sanzione pecuniaria. Tale norma è **in contrasto con la disciplina in materia di illeciti paesaggistici** contenuta nell'art. 167 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, in cui si stabilisce il principio cardine secondo il quale **il trasgressore è sempre tenuto alla rimessione in pristino a proprie spese** (con la limitata eccezione che l'Autorità amministrativa competente accerti la compatibilità paesaggistica delle opere realizzate), dunque con l'art. 8 dello Statuto speciale e con l'art. 117, c. 2, lett. *s*, *m* Cost. Sarebbero inoltre violate la potestà legislativa esclusiva statale in materia di **ordinamento penale** (art. 117, c. 2, lett. *l* Cost.) e la riserva di legge in materia di **sanzioni amministrative** desumibile dall'art. 25, c. 2 Cost. [C. Ferrari]

1.3 Ricorso n. 31 del 2020

IMPUGNAZIONI DI LEGGI LIGURI (1):

SOCIETÀ IN HOUSE, DIRIGENTI REGIONALI E ... PESCI FORESTIERI

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

[Legge della Regione Liguria 27 dicembre 2019, n. 31, artt. 3, commi 3, 5 e 6; 31, commi 1 e 2]

(Cost., art. 117, commi 1 e 2 lett. e), l), s))

Il Governo ha impugnato diverse disposizioni della legge collegata alla legge di stabilità 2020 della Regione Liguria (legge n. 31 del 2020). Un primo profilo riguarda la **materia ambiente e, in particolare, sono contestate delle disposizioni in materia di fauna ittica (divieto di immissione di specie ittiche non autoctone)**. Secondo il ricorrente la nuova disciplina dettata dalla Regione contrasterebbe con quella statale in quanto meno restrittiva, dal momento che consente l'immissione di specie ittiche non autoctone purché sterili. Stanti l'esclusività della competenza legislativa statale in materia ambientale e la esclusiva possibilità per le Regioni di disporre più elevate tutele, tali disposizioni sarebbero costituzionalmente illegittime. In aggiunta, ulteriori rilievi di illegittimità sono mossi a partire dal contrasto con il diritto UE (reg. 2007/708 e 2014/1143) di cui la disciplina di settore statale (d.P.R. 357/1997) è in gran parte attuativa. In secondo luogo, il Governo impugna anche una disposizione, contenuta nella stessa legge omnibus, che consente ad **aziende ed enti del servizio sanitario regionale di costituire società in house** secondo modalità non del tutto collimanti con quelle previste dalla legge statale (d.lgs. 175/2016); a venire lamentata qui è la lesione della potestà legislativa statale in materia discendente dalla materia "tutela della concorrenza". Infine, viene impugnato un combinato di disposizioni che sortisce l'effetto di consentire la **nomina a dirigenti apicali anche a soggetti privi di esperienza quinquennale**, come invece richiesto dal d.lgs. 165 del 2001. [E. Caterina]

[Sulla questione dei pesci non autoctoni, si veda anche il **ricorso n. 41** del 2020, in GU n. 20 del 2020, che sarà discusso nell'udienza pubblica del 22 luglio 2020, rel. Prosperetti.]

1.4 Ricorso n. 33 del 2020

AUTONOMIE SPECIALI CONTRO LA LEGGE DI BILANCIO 2020

(1):

IL RICORSO SICILIANO

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2020 (della Regione Siciliana)

[Legge 27 dicembre 2019, n. 160 ("Legge di bilancio 2020"), art. 1, commi 309, 316, 634-658, 661-676, 875].

(Cost., artt. 3, 5, 41, 53, 118, 119, 120; Statuto della Regione Sicilia artt. 14, 15, 17, 20, 36; legge cost. n. 3 del 2001, art. 10)

La Regione Sicilia ha impugnato **numerose disposizioni della legge di bilancio 2020 che contrasterebbero con il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni**. Una prima doglianza si volge contro il comma 309 della legge di bilancio il quale dispone che **l'Agenzia per la coesione territoriale procede, "sentite" e non più "d'intesa" con le amministrazioni interessate ad una riclassificazione degli strumenti programmatori a carico delle risorse nazionali destinate alle politiche di coesione**. Qui il principio di leale collaborazione è violato in quanto la decisione circa la modalità di impiego di tali fondi, che vanno a finanziare numerosi interventi che intercettano le competenze regionali, richiederebbe un previo accordo in sede di conferenza Stato-regioni. Analoghe censure riguardano anche il comma 316: qui si prevede che **il soggetto per l'amministrazione dell'area ZES (Zona economica speciale) sia ora costituito da un Comitato di indirizzo composto da un commissario straordinario del Governo**, e non più dal presidente dell'Autorità di sistema portuale; la lesione della leale collaborazione consisterebbe nel fatto che in precedenza veniva garantita una compartecipazione tra Stato e regioni nell'individuazione del presidente di siffatta Autorità. Proseguendo in questa rassegna, è oggetto di impugnazione anche il comma 875, nella parte in cui stabilisce a favore dei liberi **Consorzi e delle città metropolitane della Regione siciliana un contributo di 80 milioni di euro annui**; secondo la Regione tale disposizione sarebbe da censurare "sotto l'aspetto della mancata attuazione di quanto già concordato con la regione e della rimozione degli squilibri economico e sociali". Infatti, esso determinerebbe "un arretramento nel processo di risanamento finanziario degli enti in questione, anche alla luce della circostanza che nell'anno precedente tale contributo, era stato quantificato in 100 milioni di

euro in virtù dell'accordo integrativo del 10 maggio 2019 tra il Presidente della regione, il Ministro per il Sud e il Ministro dell'economia e delle finanze e alla successiva norma di recepimento contenuta nell'art. 38-quater del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34". Si lamenta quindi che il contributo così rideterminato sarebbe di importo **ampiamente insufficiente per compensare il debito pregresso**, come invece avvenuto per le altre Regioni. Infine il ricorso si chiude con alcune (vaghe) censure avverso le disposizioni in materia di imposta sul consumo e manufatti con singolo impiego e di imposta sulle bevande analcoliche: la Regione lamenta una possibile riduzione del gettito fiscale dovuta alla riduzione del fatturato delle imprese interessate, oltre che la violazione di altre norme costituzionali estranee al riparto di competenze Stato/regioni. [E. Caterina]

[Vedi anche, oltre, la segnalazione del ricorso **n. 36**; nonché, nel periodo di riferimento, i **ricorsi n. 24** (della Regione Liguria) e **n. 25** (della Regione autonoma Valle d'Aosta) in GU n. 14 del 2020]

1.5 Ricorso n. 34 del 2020

**IMPUGNAZIONI DI LEGGI LIGURI (2):
MODIFICHE ALLA NORMATIVA PER I LAVORI IN ZONE SISMICHE
NELLE MORE DELL'INATTIVITÀ STATALE**

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri per questione di legittimità costituzionale, depositato il 6 marzo 2020, in GU n. 17 del 2020

[art. 4, co. 1 lett. *b*) l.r. 24 dicembre 2019, n. 29]

(art. 117 terzo co. Cost.)

La Presidenza del Consiglio dei ministri impugna la legge della Regione Liguria che, modificando le norme regionali in materia di edilizia, individua gli interventi per i quali non siano necessarie procedure di previa denuncia, autorizzazione o comunicazione dei lavori.

Viene contestata la violazione della competenza statale *ex art. 117 terzo comma* nelle materie «protezione civile» e «governo del territorio». **La norma impugnata attribuisce infatti alla Giunta regionale la competenza di definire con provvedimento le tipologie degli «interventi privi di rilevanza ai fini della pubblica incolumità» – relativi alle zone sismiche – al fine di «estendere od allargare il novero dei controlli a campione rispetto alla disciplina di principio statale».**

La contestata normativa regionale è stata adottata **nelle more del procedimento volto alla definizione delle Linee guida** statali per la stessa materia. Queste sono in corso di istruttoria presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, a cui dovrà seguire l'acquisizione dell'intesa della Conferenza unificata. Per questo motivo viene contestato che la norma introdotta potrebbe «generare sovrapposizione della stessa normativa regionale a quella statale [in corso di definizione], causando **ambiguità e incertezza in ordine alla disciplina applicabile** in concreto». [F. Severgnini]

1.6 Ricorso n. 35 del 2020

IMPUGNAZIONI DI LEGGI LIGURI (3): DEROGHE IN MATERIA EDILIZIA

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri per questione di legittimità costituzionale, depositato il 6 marzo 2020, in GU n. 17 del 2020

[art. 2 co. 1, art. 3 co. 1 e 2, art. 4 co. 1, 2 e 3,
l.r. della Regione Liguria n. 24 dicembre 2019 n. 30]

(art. 3, 9, 32, 117 secondo e terzo comma Cost.)

Vengono impugnate alcune norme in materia edilizia previste dalla Regione Liguria al fine di semplificare i procedimenti e stimolare il riutilizzo del patrimonio esistente. Si contesta la violazione della competenza statale (di principio) in materia di edilizia per le norme di cui agli art. 2 co. 1 e dell'art. 3 co. 1, l.r. 30/2019. Regolano la materia dei **titoli abilitativi, permettendo che per il riutilizzo di locali accessori e pertinenze** di un fabbricato, attraverso il mutamento di destinazione d'uso, sia **sufficiente la SCIA semplice**, senza la richiesta di un permesso di costruire. Ciò si scontrerebbe con un dato che viene ritenuto evidente dal ricorrente: «**gli interventi edilizi, quanto a titoli abilitativi, non poss[on]o ricevere una disciplina diversa da regione a regione**».

L'art. 3 co. 1 violerebbe inoltre **la competenza esclusiva statale in materia di «tutela dei beni culturali e del paesaggio»** (art. 117 secondo co. Cost.) e viola il principio fondamentale di cui all'art. 9 Cost. Vengono **previsti incentivi agli interventi sui fabbricati senza garanzia per quelli sottoposti tutelati**. La modifica alla destinazione d'uso, incentivata indiscriminatamente per i beni di tutto il territorio, è rilevante ai fini della tutela dei beni d'interesse culturale o paesaggistico e rientrerebbe quindi nella competenza statale in materia di «tutela».

Viene contestata anche la **violazione del principio di tutela della salute e della competenza statale in materia** (art. 32 e 117 terzo co. Cost.) dell'art. 3 co. 2 che prevede deroghe regionali ai **limiti di altezza e aero-illuminazione degli edifici**. In particolare, la disciplina regionale contrasterebbe il decreto ministeriale del 5 luglio 1975, ovvero norma di diretta attuazione degli t.u. delle leggi sanitarie del 27 luglio 1934, n. 126. Con ciò non verrebbe garantita la **salubrità dei luoghi**, ledendo così al **principio di ragionevolezza** di cui all'art. 3 Cost., a quello della **tutela della salute** ex art. 32 Cost. e alla competenza statale in materia di tutela della stessa e di governo del territorio – art. 117 comma terzo Cost.

Infine, a causa dei loro **effetti retroattivi** queste misure (art 4) comporterebbero **una violazione dell'art. 3 Cost., per il contrasto con l'esigenza di certezza del diritto**. Legittimerebbe *ex post* condotte che al momento della loro realizzazione tali non legittime, senza sia supportato da una sufficiente motivazione. [F. Severgnini]

1.7 Ricorso n. 36 del 2020

AUTONOMIE SPECIALI CONTRO LA LEGGE DI BILANCIO 2020

(2):

IL RICORSO TRENINO

Ricorso della Provincia autonoma di Trento, depositato il 6 marzo 2020,
in GU n. 17 del 2020

[art. 1, co. 269, da 288 a 290, 548 e da 590 a 602 della legge 27 dicembre
2019, n. 160]

(*omissis*)

La Provincia autonoma di Trento impugna molteplici norme della legge statale di bilancio per il 2020 per **violazione del «il complesso delle norme di rango costituzionale, statutario e di attuazione statutaria»**. Perché, seppur la legge impugnata (l. 160/2019) preveda una clausola di garanzia delle autonomie speciali, la provincia di Trento ritiene illegittime di norme che limitano la competenza attribuita in materia di sanità, organizzazione degli uffici, del personale, di autonomia finanziaria e che violano il principio di leale collaborazione.

Viene contestata l'automatica estensione alle province autonome dei **«limiti imposti alle Regioni per la spesa relativa al personale degli enti del Servizio**

sanitario nazionale» (art. 1, co. 269). Verrebbe **violata** la particolare **autonomia finanziaria** di entrata e di spesa propria della Regione TAA.

Risulterebbe illegittima anche la disposizione di cui al co. 548 art. 1, che prevede misure di monitoraggio degli effetti finanziari delle modifiche della disciplina tributaria. **Non viene** infatti **contemplata alcuna intesa con le province autonome** con riferimento al procedimento di emanazione del decreto ministeriale di attivazione delle procedure di monitoraggio. Ciò violerebbe il **principio di leale collaborazione** (art. 120 Cost.) e il **principio dell'accordo per la determinazione del livello di concorso agli obiettivi di finanza pubblica** (art. 79 e 104 dello Statuto).

Anche la previsione di un **Fondo** destinato a politiche per lo **sviluppo degli acquisti con strumenti di pagamento elettronici**, l'**emersione del sommerso** e il **contrasto all'evasione fiscale** è ritenuta illegittima. Contrasterebbe «con le disposizioni statutarie che determinano la devoluzione alle province autonome di determinate quote di gettito dei tributi erariali e l'attribuzione di tributi propri». Questa misura rende possibili «**maggiori entrate derivanti dalla eventuale emersione di base imponibile**», che **verrebbero destinate senza la necessaria intesa compatibile con lo Statuto speciale**. [F. Severgnini]

1.8 Ricorso n. 38 del 2020

REGIONI E DISCIPLINA DI NUOVE FIGURE PROFESSIONALI: IMPUGNATA UNA LEGGE TOSCANA IN MATERIA DI TRASPOR- TO SANITARIO

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 marzo 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri), in GU 1a serie speciale, n. 18 del 2020

[Legge della Regione Toscana 30 dicembre 2019, n. 83, artt. 2, comma 2; 4, commi 1, lettera *a*), 2, lettera *a*), 3, lettera *a*), e 4]

(Costituzione, art. 117, terzo comma)

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 2 e 4 della legge della Regione Toscana n. 83/2019 (Disciplina delle autorizzazioni e della vigilanza sulle attività di trasporto sanitario). Le disposizioni impugnate prevedono che la composizione minima dell'equipaggio delle autoambulanze impiegate nelle attività di trasporto sanitario includa, secondo i casi, **un autista con attestato di**

soccorritore di livello base o avanzato in possesso di patente di tipo B conseguita da almeno tre anni, appositamente formato per la guida delle autoambulanze. Qualora dell'equipaggio figurino più di un soccorritore di livello avanzato, per l'autista il possesso di tali requisiti diviene facoltativo.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, il legislatore toscano ha violato i principi posti dal legislatore statale in questo ambito, riconducibile alla materia delle professioni. In particolare, **l'art. 4 del l. d.lgs. n. 30/2006 attribuisce alla legge statale il compito di definire i requisiti tecnico-professionali e i titoli professionali necessari per l'esercizio di attività professionali che richiedono una specifica preparazione a garanzia d'interessi pubblici generali. Le regioni, dal canto loro, rilasciano titoli professionali nel rispetto dei livelli minimi uniformi di preparazione stabiliti dalla legislazione statale.** Indicazioni del medesimo tenore vengono dal d.P.R. 27 marzo 1992 in materia di attività di soccorso sanitario, in base al quale fu concluso in sede di Conferenza Stato-Regioni un accordo recante le linee guida su formazione, aggiornamento e addestramento permanente del personale operante nel sistema di emergenza/urgenza. Neppure quell'accordo autorizza le regioni a introdurre nell'ordinamento giuridico figure professionali non previste da una legge dello Stato, come, appunto, quella dell'autista con attestato di soccorritore, di livello base ovvero avanzato.

Secondo il ricorrente, perciò, **il legislatore toscano, disciplinando compiti e competenze di una figura professionale non ancora prevista dal legislatore statale, avrebbe invaso la sfera di competenza dello Stato stesso.** In questo senso, del resto, depongono le indicazioni ricavabili dalla giurisprudenza costituzionale. [G. Delledonne]

1.9 Ricorso n. 44 del 2020

LA POSIDONIA SPIAGGIATA: RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE

Ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri,
depositato in cancelleria il 28 aprile 2020,
in GU, 1a serie speciale, n. 21 del 2020

[legge reg. autonoma Sardegna, 21 febbraio 2020, n. 1, art. 1, co. 1, 4, 5 e 8]

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

Il Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1 della l. reg. Sardegna n. 1 del 2020, che ha disciplinato la **gestione della posidonia spiaggiata**, invocando il contrasto con l'art. 117, co. 2, lett. s), della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente in via principale, gli accumuli di posidonia spiaggiata (ai quali si riferisce la legge regionale impugnata) sono soggetti alla **disciplina generale sui rifiuti** contenuta nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che all'art. 184, co. 2, lett., d) riconduce alla categoria dei "rifiuti urbani" quelli "di qualsiasi natura o provenienza giacenti [...] sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua". In particolare, la disciplina statale regola dettagliatamente tutte le attività di gestione dei rifiuti, consistenti nella raccolta, trasporto, recupero e smaltimento, al fine di proteggere l'ambiente e la salute, di prevenire o ridurre gli impatti negativi sull'ambiente e di migliorarne l'efficacia. L'art. 183, co. 1, lett. n) del menzionato Testo unico ambientale esclude invece dall'ambito di gestione dei rifiuti le sole attività di prelievo, raggruppamento, cernita e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici. Inoltre, con specifico riguardo alla gestione della posidonia spiaggiata, l'art. 39, co. 11, del d.lgs. n. 205 del 2010 stabilisce che nel caso in cui la presenza della posidonia dipenda da cause naturali, è consentito soltanto l'interramento dei materiali, ma a condizione che ciò avvenga senza trasporto o interrimento.

Contrariamente alle previsioni nazionali, invece, la legge regionale sarda consente – a determinate condizioni – lo spostamento temporaneo degli accumuli di posidonia, ne vieta lo smaltimento in discarica e pone norme inerenti la gestione in violazione della normativa nazionale sui rifiuti, invadendo la competenza statale in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema". Com'è noto, quelli ambientali sono **valori trasversali**, poiché incidono su materie e interessi di diversa natura, ragion per cui spetta allo Stato il compito di fissare quelle norme "che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale" (Corte cost., n. 404 del 2002).

In conclusione, poiché ad avviso del ricorrente la gestione della posidonia rientra nella disciplina inerente la gestione dei rifiuti e siccome quest'ultima è attribuita in via esclusiva alla competenza legislativa esclusiva statale, la normativa regionale sarda viene ritenuta dallo Stato costituzionalmente illegittima. [A. Candido]

1.10 Ricorso n. 46 del 2020

IMPUGNATE NUMEROSE DISPOSIZIONI SUL GOVERNO DEL TERRITORIO DELLA REGIONE LAZIO

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 maggio 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1, artt. 5, comma 1; 6 comma 1 lett *b*), *c*), *d*), *e*); 7, comma 7 lett *c*); 9 comma 9 lett. *d*)

(Cost., artt. 9 e 117, comma 2)

Il Governo ha impugnato numerose **disposizioni della legge reg. Lazio n. 1 del 2020, in quanto lesive delle competenze statali in materia di ambiente e beni culturali e paesaggistici**. In particolare, l'art. 5 apporta modifiche alla disciplina dei procedimenti di approvazione delle varianti urbanistiche e dei piani attuativi dello strumento urbanistico generale, ponendosi, a detta del ricorrente, in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera *s*), Cost., in ordine alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali, in quanto **non in linea con le disposizioni dettate in materia dal Codice dei beni culturali e del paesaggio che imporrebbero un adeguamento del Piano paesaggistico** (e, quindi, un coinvolgimento del MiBACT). Di dubbia costituzionalità anche l'art. 6 che disciplina le trasformazioni urbanistiche in zona agricola, includendo l'attività di “produzione delle energie rinnovabili” tra quelle generalmente consentite in zona agricola e consentendo di realizzare manufatti connessi alle attività agricole, ampliando sensibilmente le relative categorie e “prevedendo, tra i vari interventi possibili, perfino la realizzazione di piscine”. Il ricorrente lamenta che tali **norme prescindono “da una valutazione sulla effettiva capacità produttiva e vocazione culturale del territorio, oltre che dai suoi valori paesaggistici”**, **valutazione da compiersi in prima istanza nel Piano paesaggistico regionale**; di qui una ulteriore violazione dell'art. 117, comma 2 lett. *s*). In aggiunta, viene invocato come parametro anche l'art. 9 Cost., in ragione dei potenziali pregiudizi ai beni ambientali e paesaggistici tutelati (e eventualmente vincolati). Peraltro la Regione Lazio risulta ancora priva di un Piano paesaggistico concordato col Ministero, con conseguente violazione del principio di leale collaborazione. Analoghe censure, concernenti la “fuga” dal piano paesaggistico e il contrasto con il Codice dei beni culturali e del paesaggio, riguardano ulteriori disposizioni riguardanti gli arenili, le “faggete depresse” e la localizzazione di impianti fotovoltaici. [E. Caterina]

1.11 Ricorso n. 49 del 2020

“CONTRATTI SOLO PER SPECIALIZZANDI RESIDENTI DA 10 ANNI”

LO STATO IMPUGNA LA LEGGE SARDA

Ricorso della Presidenza del Consiglio dei Ministri

depositato in cancelleria il 18 maggio 2020
in GU, 1a serie speciale, n. 24 del 2020

[Artt. 4, primo comma, e 5, primo comma,

legge della Regione autonoma della Sardegna del 6 marzo 2020, n. 6,]

(Articoli 2, 3, 41, 120 Cost. e St. Sardegna)

Lo Stato censura due disposizioni contenute nella legge regionale sarda in materia di contratti regionali di formazione specialistica in ambito medico-sanitario, aggiuntivi rispetto a quelli statali.

In particolare, la prima disposizione censurata, prevede che possano accedere ai contratti “aggiuntivi” regionali, i medici abilitati che siano utilmente collocati nelle graduatorie nazionali per le scuole di specializzazione e che «**siano stati residenti in Sardegna per almeno dieci anni**, anche non continuativi, nel ventennio precedente alla data di scadenza della presentazione delle domande di partecipazione al concorso di ammissione alla scuola di specializzazione».

Ad avviso della difesa erariale, tale previsione «nel limitare considerevolmente la platea degli aspiranti medici specializzandi, **non appare giustificato da una ragionevole correlazione tra la prestazione di formazione specialistica erogata dalla regione**, che la legge medesima si propone di incentivare, **e la condizione cui la stessa è subordinata**». A sostegno della propria censura, lo Stato richiama la giurisprudenza costituzionale che ha spesso rilevato il contrasto tra il requisito della cd. “residenza protratta” e l'erogazione di servizi pubblici e socio-assistenziali. Da una parte, infatti, il requisito della permanenza prolungata nel territorio sarebbe irragionevolmente discriminatorio; dall'altra, non sarebbe comunque né necessario, né sufficiente a garantire la stabilità della permanenza successiva all'accesso al beneficio (che invece sarebbe già adeguatamente garantita dalle ulteriori previsioni che vincolano i beneficiari a prestare attività lavorativa per cinque anni nelle strutture regionali).

Oltre all'art. 3 Cost., la disposizione violerebbe anche l'art. 120 Cost., in quanto introdurrebbe un vincolo in grado di incidere sulla libera circolazione in assenza dei presupposti individuati dalla giurisprudenza costituzionale per derogare al divieto *de quo*. La disposizione censurata, infatti: non sarebbe preordinata a tutelare un valore costituzionale; non sarebbe giustificato da una competenza che legittimi la Regione a prevedere una disciplina differenziata; sarebbe infine sproporzionata rispetto allo scopo preposto.

La seconda disposizione censurata concerne (art. 5, primo comma), appunto, il vincolo di permanenza *successivo* all'ottenimento del contratto

aggiuntivo: i beneficiari, infatti, sono tenuti per cinque anni a prestare la propria attività presso strutture, negli enti dell'SSR o presso le università degli studi della Sardegna. Ad avviso della difesa erariale, anche tale previsione si porrebbe in contrasto con la Costituzione. In particolare, essa comprometterebbe la libera estrinsecazione della personalità dei beneficiari (art. 2 Cost.) anche sul piano professionale (art. 41 Cost). Per converso, la disposizione comporterebbe un'ingiustificata discriminazione anche nei confronti dei non beneficiari dei contratti aggiuntivi regionali, in quanto questi sarebbero penalizzati, rispetto ai titolari di contratti aggiuntivi regionali, sulla possibilità di trovare occupazione presso strutture sanitarie o universitarie nella Regione (con violazione degli artt. 3 e 120 Cost.) [F. Conte]

1.12 Ricorso n. 50 del 2020

IL COVID-19 NON GIUSTIFICA DEROGHE AUTONOME AL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato il 28 maggio 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri), in GU, 1a serie speciale, n. 25 del 2020

[Legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 marzo 2020, n. 2,
art. 2, commi 1, 3, 4, 7 e 8, e artt. 3, 4, 6]

(Cost., artt. 117, primo e secondo comma, lettere e), h) e l)

La legge impugnata reca numerose **norme derogatorie** (rispetto a quelle ordinarie) **in materia di contratti pubblici** (in merito a procedure di affidamento; criteri di valutazione delle offerte, dei prezzi e delle anomalie; dichiarazione dell'assenza di motivi di esclusione). Queste norme derogatorie sono **destinate a valere per tutta la durata** delle limitazioni previste dalla disciplina nazionale per il contenimento e la gestione **dell'emergenza epidemiologica da COVID-19**. Ad avviso del Governo, però, esse si pongono in contrasto con varie disposizioni del codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50 del 2016), non solo attinenti a competenze esclusive dello Stato, ma anche costituenti norme fondamentali delle riforme economico-sociali. **Questo è il primo ricorso contro una legge territoriale che si appella espressamente all'emergenza pandemica.** [M. Massa]

2. Questioni di legittimità in via incidentale

2.1 Ordinanza n. 39 del 2020

VIZI DEI LICENZIAMENTI COLLETTIVI E TRANSIZIONE DALLA TUTELA REINTEGRATORIA A QUELLA RISARCITORIA: UNA SCELTA LEGISLATIVA COSTITUZIONALMENTE LEGITTIMA?

Ordinanza del 18 settembre 2019 della Corte d'appello di Napoli nel procedimento civile promosso da R.C. contro Balga S.r.l

[Legge 10 dicembre 2014, n. 183, art. 1, comma 7; decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, artt. 1, comma 2, e 10, anche in combinato disposto con l'art. 3 del medesimo d.lgs.]

(Cost. Artt. 3, 4, 10, 24, 35, 38, 41, 76, 111, 117 comma 1)

La sig.ra R., dipendente della Balga S.r.l., eccepiva dinnanzi al Tribunale di Napoli la violazione dei criteri di scelta previsti dagli articoli 4 e 5 legge n. 223/91, in relazione al suo licenziamento. Dopo il rigetto del ricorso in primo grado, la lavoratrice appellava la sentenza presso la Corte d'Appello. Più nel dettaglio, il licenziamento oggetto della controversia si riferisce ad un'ipotesi disciplinata dall'art. 24 della citata legge, attuativa della Direttiva dell'Unione 98/59/CE. Avverso tale pregiudizio subito dal prestatore di lavoro è prevista, secondo la disciplina di cui agli articoli 3 e 10 del D.lgs. n. 23/15, una tutela meramente indennitaria. Secondo il giudice rimettente, tale ristoro indennitario – nella formulazione antecedente alla novella di cui decreto-legge n. 87/2018 convertito in legge n. 96/2018 – deve essere sottoposto al sindacato di costituzionalità della Corte.

I profili meritevoli di scrutinio sarebbero peraltro tra loro strettamente connessi e **discendenti sia dal diritto dell'Unione che dalla Carta Costituzionale** [e **vedi infatti la nota in calce**]. In particolare, il riferimento è ai principi dell'adeguatezza ed effettività della tutela per il danno subito dalla perdita del posto di lavoro, della ragionevolezza della coesistenza di plurimi regimi sanzionatori, anche rispetto ai principi di parità e non discriminazione dei lavoratori. Proprio alla luce dei profili, non manifestamente infondati, di contrarietà sia con il diritto dell'Unione che con la Costituzione, la questione darebbe luogo ad **un'ipotesi di doppia pregiudizialità**. Più nel dettaglio, la riconducibilità del licenziamento collettivo nell'ambito delle competenze normative dell'Unione impor-

rebbe, secondo la Corte di Appello di Napoli, un esame circa la compatibilità delle norme di diritto interno suscettibili di applicazione – trattasi degli articoli 1, 3 e 10 D.lgs. 23/2015 con le previsioni contenute nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione, su tutte il principio di uguaglianza (art. 20), di non discriminazione (art. 21) di tutela del posto di lavoro (art. 30), di diritto ad un ricorso effettivo (art. 47). Il giudice rimettente dubita invero che l'art. 1, comma 7, L. n. 183/14, l'art. 1, comma 2 e l'art. 10 del D.lgs. 23/2015, in sé e nel combinato disposto con l'art. 3 del medesimo decreto legislativo, contrastino con gli articoli 3, 4, 24, 35, 38, 41, 111 Cost.

Sarebbe invero irragionevole, alla luce di tale normativa, che nell'ambito di una stessa procedura di licenziamento collettivo – la quale si svolga simultaneamente nei confronti di lavoratori assunti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato dopo il 7 marzo 2015 e lavoratori assunti con analoghi contratti precedentemente a tale data – le norme censurate introducano, in presenza di una identica violazione dell'art. 5 della legge n. 223/91, un ingiustificato differente regime sanzionatorio. Invero, la normativa di cui al D.lgs. 23/2015 non prevede, diversamente dal sistema sanzionatorio applicabile alla medesima violazione perfezionata nella stessa procedura per i coesistenti rapporti costituiti in data antecedente, la reintegra nel posto di lavoro o altra misura economica di pari efficacia, sia sotto il profilo della effettività che della capacità deterrente. **Ciò determinerebbe** quindi, secondo la Corte di Appello di Napoli, **un'irragionevole disparità di trattamento fra identiche violazioni relative a fattispecie del tutto omogenee**, intervenute simultaneamente nella medesima procedura comparativa, basata su identici criteri e presupposti di validità. Inoltre, le norme citate si porrebbero altresì, secondo il giudice rimettente, in contrasto con gli art. 3, 4, 10, 35, terzo comma e 117, primo comma Cost. in quanto **introdurrebbero un sistema sanzionatorio peggiorativo in quanto privo dei caratteri di efficacia ed effettività della sanzione, che le fonti internazionali impongono quale necessaria tutela di un diritto sociale fondamentale.** La tutela reintegratoria, infatti, anche nella sua attuazione attenuata prevista in caso di violazione dei criteri di scelta, assicurerebbe la pienezza della posizione previdenziale, a prescindere dalla durata del processo, per i lavoratori assunti precedentemente al 7 marzo 2015. Diversamente la tutela indennitaria si limiterebbe a porre a carico della collettività il costo previdenziale ed assistenziale dell'atto illegittimo, disincentivando il datore di lavoro dal rispetto dei menzionati criteri ex art. 5, comma 3, L. 223/1991. [R. Cabazzi]

[Il caso è notevole anche perché, **con separata ordinanza in pari data**, pronunciata nella stessa controversia, **la Corte d'appello di Napoli ha formulato**

parallelamente un rinvio pregiudiziale di interpretazione alla Corte di Giustizia, interrogando quest'ultima sulla compatibilità della normativa nazionale con la Carta dei diritti fondamentali UE. Entrambe le ordinanze sono state pubblicate e commentate in [questo link](#)].

2.2 Ordinanza n. 47 del 2020

**ANCORA SUGLI EFFETTI RETROATTIVI DELLE SENTENZE COSTITUZIONALI
RIGUARDANTI SANZIONI AMMINISTRATIVE**

Ordinanza del 4 febbraio 2020 del G.I.P. del Tribunale di Milano nel procedimento penale a carico di S. L.

[Legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), art. 30, quarto comma.]

(Cost., artt. 3, 25 comma 2, 35, 41, 117 comma 1, 136)

La questione trae origine dalla vicenda di S.L., condannato in via definitiva per il delitto di cui all'art. 589-*bis* c.p., con **sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente**. A seguito della [sentenza della Corte costituzionale n. 88 del 2019](#), con cui è stata **dichiarata l'illegittimità costituzionale di tale automatismo sanzionatorio, il condannato ha chiesto la revoca della sanzione amministrativa**. La domanda del ricorrente fa leva sulla asserita natura afflittiva della sanzione, con conseguente applicazione della nota giurisprudenza CEDU sul tema, per cui dovrebbe valere retroattivamente la *lex mitior*. Viene qui in rilievo **l'art. 30, comma 4, legge n. 87/1953 – il quale prevede che “quando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano la esecuzione e tutti gli effetti penali”**. Tale disposizione risulta tuttavia inapplicabile al caso di specie, dal momento che fa riferimento alla “sentenza irrevocabile di condanna” e ai suoi **“effetti penali”**, né il tenore letterale inequivoco consente interpretazioni estensive. Ciò posto, ritiene il giudice remittente che l'art. 30, comma 4 della legge n. 87 del 1953 sia **costituzionalmente illegittimo “nella parte in cui non consente al giudice dell'esecuzione di rideterminare una sanzione amministrativa accessoria oggetto di una declaratoria di illegittimità costituzionale che ne abbia mutato di fatto la disciplina”**. Non avrebbe infatti rilievo a tal proposito la distinzione tra sanzioni penali e sanzioni amministrative, atteso che entrambe possono incidere su diritti fonda-

mentali della persona. Il differente trattamento di sanzioni che possono essere suscettibili di incidere in egual modo sui diritti fondamentali risulterebbe in una violazione del precetto di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. Nel caso di specie a venire in gioco sarebbero il **diritto al lavoro e la libertà di iniziativa economica del ricorrente (artt. 35 e 41 Cost.), già di professione autista di autocarri**. Anche il giudice rimettente si rifà poi alla **giurisprudenza CEDU** e alla sua autonoma nozione di sanzione penale. Ai sensi di questa giurisprudenza la revoca della patente è considerata pacificamente alla stregua di sanzione penale. Di qui la doglianza circa la violazione degli artt. 25 e 117 della Costituzione. Infine, il giudice sottolinea che la questione si pone qui in modo differente da come si poneva nella [sent. n. 43 del 2017](#), in cui la Corte si era espressa sulla legittimità costituzionale della medesima disposizione. In quel caso infatti la sanzione amministrativa era meramente pecuniaria e non andava ad incidere sui diritti fondamentali della persona; per di più, si sarebbero avute nel frattempo notevoli evoluzioni giurisprudenziale in materia di retroattività di sanzioni amministrative sostanzialmente penali. [E. Caterina]

2.3 Ordinanza n. 49 del 2020

L'ESTINZIONE DEL REATO PER OBLAZIONE DISCRIMINA INGIUSTAMENTE GLI INDIGENTI?

Ordinanza del 10 dicembre 2019 del Tribunale di Cagliari nel procedimento penale a carico di L. d. S. S. E. e M. P.

[Codice di procedura penale, art. 162-*bis*]

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

Il Tribunale di Cagliari dubita della legittimità costituzionale dell'art. **162-bis c.p.p.**, a mente del quale “Nelle contravvenzioni per le quali la legge stabilisce la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, **il contravventore può essere ammesso a pagare, prima dell'apertura del dibattimento, ovvero prima del decreto di condanna, una somma corrispondente alla metà del massimo della ammenda stabilita dalla legge per la contravvenzione commessa**, oltre le spese del procedimento”. Secondo il giudice remittente tale disposizione sarebbe in **contrasto con gli artt. 3 e 27 della Costituzione dal momento che non consente al giudice di modulare la pena pecuniaria in considerazione delle possibilità economiche del reo**. Tale possibilità è invece prevista dall'art. 133-*bis* c.p.p. Si a-

verrebbe così la preclusione della estinzione del reato solo in ragione della indigenza economica del reo, in spregio del principio di eguaglianza. [E. Caterina]

2.4 Ordinanze nn. 56-59 del 2020

REALIZZAZIONE DI IMPIANTI PER L'USO DI ENERGIE RINNOVABILI E CORRESPONSIONE DI UN CORRISPETTIVO ECONOMICO

Quattro ordinanze del 27 gennaio 2020 del Consiglio di Stato sui ricorsi proposti, rispettivamente, da Daunia Serracapriola s.r.l. e Daunia Wind contro il Comune di Serracapriola, da Daunia Faeto s.r.l. e Daunia Wind s.r.l. contro il Comune di Faeto e dal Comune di Ortona e Soget s.p.a. contro Eurowind Ortona s.r.l. e Eurowind s.r.l., in GU 1a serie speciale, n. 23 del 2020; ordinanza del 27 dicembre 2019 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto dal Comune di Ortona contro Parco Eolico Ortona s.r.l. e ANEV – Associazione Nazionale Energia del Vento, in GU 1a serie speciale, n. 23 del 2020

[Legge 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1, comma 953]

(Cost., artt. 3, 24, 41, 97, 101, 102, 111, 113 e 117, primo comma)

Le vicende da cui traggono origine i quattro giudizi *a quibus* vedono contrapposti enti locali e società che si occupano della realizzazione di impianti per l'utilizzazione di fonti rinnovabili di energia. I rapporti fra le società e gli enti locali coinvolti sono stato regolati secondo lo schema della convenzione. **Tali convenzioni prevedevano, fra l'altro, la corresponsione di un corrispettivo economico all'ente locale.** Le società coinvolte hanno contestato la legittimità dell'obbligo di corrispondere il canone annuo previsto dalla convenzione. L'argomento fatto valere dalle ricorrenti è l'orientamento del giudice delle leggi secondo cui **nel settore delle energie rinnovabili sono illegittime misure compensative a carattere meramente patrimoniale**; il divieto di prevederle, d'altra parte, troverebbe un sicuro fondamento anche nel diritto dell'Unione europea e, più in generale, nel principio di liberalizzazione del mercato energetico. Nel frattempo, l'art. 1, comma 953, della legge n. 145/2018 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021) ha stabilito che **i proventi economici liberamente pattuiti** dagli operatori del settore con gli enti locali nel cui territorio insistano impianti alimentati da fonti rinnovabili **mantengono piena efficacia se sottoscritti prima del 3 ottobre 2010.** Dalla data di entrata in vigore della legge n. 145/2018 gli stessi accordi sono destinati a essere rivisti.

Il Consiglio di Stato dubita perciò della costituzionalità dell'art. 1, comma 953, della legge n. 145/2018. Il tentativo d'interpretarla in senso conforme alla Costituzione appare infecondo, poiché essa prevede una **sanatoria generalizzata delle convenzioni** stipulate in data anteriore al 3 ottobre 2010. Così facendo, la disposizione impugnata non distingue fra accordi che prevedano misure compensative a carico non meramente patrimoniale a carico dei titolari d'impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili e accordi che invece le prevedano. Le società ricorrenti nei giudizi *a quibus* chiedono la declaratoria della nullità di tali misure per contrasto con la **norma imperativa** dell'art. 12, comma 6, del d.lgs. n. 387/2003, **secondo cui l'autorizzazione unica alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili non può essere subordinata né prevedere misure di compensazione a favore delle Regioni o delle Province.**

In primo luogo, l'art. 1, comma 953, della legge n. 145/2018 **pare porsi in contrasto col principio di ragionevolezza**: se anche si ammette che costituisca un obiettivo legittimo l'adeguamento *pro futuro* di accordi contenenti misure compensative di carattere patrimoniale, la disposizione impugnata dispone una **sanatoria generalizzata per il passato**; né è previsto alcuno strumento per superare il rifiuto o il dissenso eventualmente manifestato da una delle parti dell'accordo. Vanificando gli effetti connaturati alla nullità civilistica, la disposizione censurata risulta lesiva del diritto di azione sancito all'art. 24 Cost. Il tentativo del legislatore di definire in via legislativa controversie pendenti dinanzi agli organi giurisdizionali appare incompatibile coi principi della separazione dei poteri e del giusto processo. Da un diverso punto di vista, appaiono violati gli obblighi internazionali assunti dall'Italia col protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997, a cui il d.lgs. n. 387/2003 dà attuazione nell'ordinamento giuridico interno per il tramite della direttiva 2001/77/CE. **Nella normativa di matrice internazionale ed europea, infatti, il principio di gratuità delle autorizzazioni è strumentale agli obiettivi di promozione, sviluppo e maggiore utilizzazione di forme energetiche rinnovabili.** Come si desume anche dalla giurisprudenza costituzionale, **sono invece ammessi “gli accordi che contemplino misure di compensazione e riequilibrio ambientale**, nel senso che il pregiudizio subito dall'ambiente per l'impatto del nuovo impianto, oggetto di autorizzazione, viene ‘compensato’ dall'impegno ad una riduzione delle emissioni inquinanti da parte dell'operatore economico proponente” (sentenza n. 119/2010). Da ultimo, **risulterebbe violata anche la libertà d'iniziativa economica privata** di cui all'art. 41 Cost. per il fatto che un rapporto di natura autorizzatoria si tramuta in un rapporto di tipo concessorio, che costi-

tuisce posizioni soggettive in capo al concessionario a fronte del pagamento di un canone. [G. Delledonne]

2.5 Ordinanza n. 64 del 2020

ANCORA SULLA LEGGE SEVERINO E SULLA SUA RIGIDITÀ

Ordinanza del 27 dicembre 2019 del Tribunale di Genova, nel procedimento promosso da R.M. contro Presidente del Consiglio dei ministri, in GU, 1a serie speciale, n. 25 del 2020

[D.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235, art. 8]

(parametri non indicati espressamente)

Il ricorrente è stato eletto consigliere regionale nel 2005, nel 2010 e nel 2015. Nel 2019, viene condannato (a tre anni di reclusione) per fatti di falso ideologico e peculato (commessi prima dell'ultima elezione) connessi alla gestione dei contributi economici destinati ai gruppi consiliari. La condanna per peculato si riferisce a un importo di appena 138 euro ma a causa di essa, in forza della norma in questione, il consigliere viene colpito da decreto di sospensione, contro il quale ricorre.

Superate alcune preliminari di rito, il Tribunale solleva due questioni di legittimità costituzionale. Con la prima, si lamenta il **rigido automatismo** della sospensione prevista dalla cd. legge Severino: essa **prescinde da qualsiasi vaglio di proporzionalità tra il presupposto e la conseguenza**, sicché può venire applicata a fatti risalenti nel tempo e seguiti da condotte difformi, oppure seguiti da una nuova elezione, o ancora generati da occasioni (materiali o giuridiche) non più attuali; e può anche essere applicata a fatti di lieve entità. Il rimettente [pur non evocando gli artt. 11 o 117, primo comma, Cost.] ricorda la giurisprudenza della Corte EDU, sulla base dell'art. P1-3 CEDU, in merito alle limitazioni all'elettorato passivo: esse dovrebbero derivare solo da processi decisorii individuali, normalmente giurisdizionali, in cui si valuti la sussistenza di una connessione tra il fatto commesso e l'impossibilità di ricoprire una carica elettiva. Non basta certo l'astratta possibilità di ricorso giurisdizionale (come nel caso) a garantire questo risultato, in assenza di parametri decisionali che consentano di articolare la valutazione predetta.

La seconda questione ricalca l'ordine di idee seguito dalla [sentenza n. 251 del 2016](#): data la **profonda incidenza** della norma in questione **sulla regione** e sul suo stesso vertice politico, in materia «almeno estremamente affine» a quella di cui all'art. 122 Cost., non appare manifestamente infondato il dubbio che fosse

necessario un previo coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni. [M. Massa]

2.6 Ordinanza n. 68 del 2020

**LA REVOCA DELL'ASSEGNO SOCIALE AI MAFIOSI:
ANCHE LORO HANNO DIRITTO AL *MINIMO VITALE***

Ordinanza del 6 febbraio 2020 del Tribunale di Roma nel procedimento civile promosso da A.G., quale tutore di F.M., contro l'INPS, in GU, 1a serie speciale, n. 26 del 2020

[Legge 28 giugno 2012, n. 92, art. 2, comma 61]

(Cost., artt. 2, 3, 38, primo comma)

Un uomo, condannato per reati di mafia, sta scontando la sua pena agli arresti domiciliari. Fino al 2005, era stato collaboratore di giustizia e aveva potuto godere delle relative tutele e provvidenze, anche economiche, ma ora non più. È inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi di sussistenza, salvo l'assegno sociale, che gli viene revocato in forza della norma in questione.

Premesso che tale revoca non costituisce una sanzione penale ma, piuttosto, «uno speciale statuto di “indegna”», connesso alla commissione di reati di particolare gravità», normalmente connessi alla «accumulazione, o comunque [al] possesso, di capitali illeciti», incompatibili con i benefici solidaristici, il rimettente dubita però della legittimità costituzionale della norma, in quanto applicabile anche a **coloro che si trovano in regime di detenzione domiciliare: per costoro** (ove incapaci di lavoro e sprovvisti di mezzi) **sussiste il rischio di un «oggettivo pregiudizio per diritti inviolabili quali quello all'alimentazione e, in definitiva, alla vita»**. La collettività non dovrebbe «tollerare che al proprio interno vi siano (in forza di legge e non già per mere contingenze di fatto) persone che debbano restare prive del minimo vitale». [M. Massa]

2.7 Ordinanza n. 69 del 2020

**DIVIETO DI SANZIONI FISSE (E SEVERE)
ANCHE SE AMMINISTRATIVE**

Ordinanza del 27 novembre 2019 del Tribunale di Trapani nel procedimento civile promosso da Truglio Antonino contro Agenzia delle dogane e dei monopoli-Ufficio dei monopoli per la Sicilia, in GU, 1a serie speciale, n. 26 del 2020

[D.L. 13 settembre 2012, n. 158, convertito con modificazioni in legge 8 novembre 2012, n. 189, art. 7, comma 6]

(Cost., artt. 3, 41, 42, 117, primo comma, quest'ultimo in relazione all'art. P1-1 CEDU e agli artt. 16 e 17 CDFUE)

Nel bar di un paesino del trapanese, gli ispettori dei Monopoli scoprono che è presente un apparecchio per il gioco d'azzardo a distanza e che sono presenti avvertimenti sul rischio di ludopatia, mediante materiali informativi e scritte sul dispositivo, ma non mediante l'affissione di apposite targhe, prescritta dalla legge (l'interessato sostiene che una targa c'era, ma era rimasta coperta da un espositore di patatine). In questi casi, in forza della norma in questione, la **sanzione amministrativa è fissa** e ammonta a **50 mila euro**.

Le censure del rimettente si appuntano sul principio di proporzionalità (declinato anche come vincolo di ragionevolezza nell'incisione sulla proprietà e sulla libertà d'iniziativa): nonostante l'indubbio rilievo del bene giuridico tutelato, sulla scorta dei principi affermati nella [sentenza n. 112 del 2019](#) anche per le sanzioni amministrative dovrebbe valere il **divieto di automatismi, qui intesi come di trattamenti di eccezionale severità ma non graduabili in funzione della gravità concreta dell'illecito** (numero delle violazioni riscontrate e degli apparecchi presenti, collocazione dell'esercizio ecc.). [M. Massa]

2.8 Ordinanza n. 70 del 2020

MASO CHIUSO: IL MAGGIORASCATO E ALTRI ANACRONISMI

Ordinanza del 27 settembre 2019 del Tribunale di Bolzano nel procedimento civile promosso da Beikircher Franz Josef e Beikircher Margareth contro Beikircher Gottfried Leonhard, in GU, 1a serie speciale, n. 26 del 2020

[Decreto del Presidente della Giunta provinciale 7 febbraio 1962, n. 8, art. 18, secondo comma, e art. 25, primo comma]

(Cost., art. 3)

Nell'ambito di una controversia per la successione al padre, deceduto nel 1957, due fratelli tirolesi si contendono il diritto di assunzione di un maso chiuso. Fra loro, uno ha sempre coltivato i masi della famiglia, ma l'altro – che invece lavorava per le Poste – è il maggiore d'età. In base alle norme in questione, applicabili *ratione temporis* a quella successione, dovrebbe essere il primogenito a pre-

valere, corrispondendo come prezzo di assegnazione poco più di 30 mila euro (in base ai criteri di stima attuali, se fosse applicabile la normativa vigente, dovrebbe pagare quasi 575 mila euro).

Entrambe le norme sono, ad avviso del rimettente, irragionevoli. **Il maggiorascato** (preferenza per il coerede più anziano, a parità di altre condizioni) è **incoerente con il principio di eguaglianza e con gli stessi principi generali in materia di maso chiuso**, che dovrebbero favorire l'assuntore più idoneo alla coltivazione e alla conduzione del maso. **I criteri di stima applicabili *ratione temporis* si basano su coefficienti**, stabiliti da una commissione provinciale, **non più aggiornati dal 1984** e, dunque, ingiustificatamente favorevoli all'assuntore, in base al solo elemento temporale della data di apertura della successione. [M. Massa]

3. Anticipazioni

- **L'ERGASTOLO OSTATIVO TORNA A CORTE – Corte di cassazione, prima sezione penale, 18 giugno 2020, n. 18518** (pres. Mazzei, est. Santalucia). Un detenuto ha espiato integralmente due condanne (per omicidio e altro, nonché per associazione mafiosa) e ne sta espiando una terza, per omicidio aggravato in quanto commesso avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-*bis* cod. pen. Pur avendo trascorso in detenzione poco meno di 20 anni, ai quali dovrebbero aggiungersene più di sette a titolo di liberazione anticipata, non può avere accesso alla liberazione condizionale: la terza condanna riguarda un reato cd. ostativo (art. 4-*bis*, comma 1, ord. pen.) ed è accertato che la collaborazione da parte sua con la giustizia è mancata, senza essere impossibile o inesigibile. Pertanto, è preclusa ogni valutazione sul merito del suo ravvedimento, della pericolosità sociale e della possibile permanenza di legami con la criminalità. A fronte di questa situazione, **la Cassazione dubita della legittimità costituzionale del citato art. 4-*bis*, comma 1, nonché dell'art. 58-*ter* ord. pen., oltre che dell'art. 2 del d.l. n. 152 del 1991 (conv. in legge n. 203 del 1991), nella parte in cui escludono la liberazione condizionale per il condannato all'ergastolo per delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-*bis* cod. pen., o al fine di agevolare le associazioni ivi previste, qualora egli non abbia collaborato con la giustizia**. Alla base del dubbio, che ribalta precedenti orientamenti della stessa Cassazione, stanno le ben note sentenze **Viola c. Italia** della Corte EDU (in un caso ritenuto giuridicamente uguale a quello in esame) e **n. 253 del 2019** della Corte costituzionale. Quest'ultima, per i delitti ostativi, in nome del "diritto alla speranza" ha aperto la via ai permessi premio anche in assenza di collaborazione, se sussistono altri indici concreti di ravvedimento e non pericolosità. Il superamento della presunzione assoluta (di pericolosità, per chi non collabori) perderebbe gran parte del suo significato, se fosse limitato ai primi stradi della progressività trattamentale (i permessi

premio) e non per le tappe ulteriori. **La questione qui anticipata sarà oggetto del webinar preventivo organizzato per il 25 settembre 2020 presso l'Università di Ferrara (in [questo link](#) tutte le informazioni.** [M. Massa]

4. Decisioni di rilievo costituzionale dei giudici comuni

4.1 Cons. St. n. 2539 del 2020 e T.A.R. Campania n. 2074 del 2020

COVID-19 (1): IL DIRITTO DI DIFESA È GARANTITO DAL PROCESSO CARTOLARE «COATTO»?

Consiglio di Stato 21 aprile 2020, n. 2539
e T.A.R. della Campania 29 maggio 2020, n. 2074

L'emergenza COVID-19 ha condizionato anche il procedimento di fronte al giudice amministrativo: l'art. 84, co. 5, del d.l. 18/2020 (convertito con mod. dalla l. 27/2020) ha previsto che, per il periodo dal 15 aprile al 31 luglio 2020, «**tutte le controversie fissate per la trattazione**, sia in udienza camerale sia in udienza pubblica, **pass[i]no in decisione, senza discussione** orale, sulla base degli atti depositati», aggiungendo che «**le parti hanno facoltà di presentare brevi note** sino a due giorni liberi prima della data fissata per la trattazione».

Il **Consiglio di Stato, sez. VI** (21 aprile 2020, n. 2539) ritiene che tale misura generi un «**contraddittorio cartolare “coatto”**», che appare «non frutto di una libera opzione difensiva, bensì imposto anche contro la volontà delle parti che invece preferiscano differire la causa a data successiva al termine della fase emergenziale, pur di potersi confrontare direttamente con il proprio giudice». Quindi, per il collegio, questa «**non appare una soluzione ermeneutica compatibile** con i canoni della interpretazione conforme a Costituzione, che il giudice comune ha sempre l'onere di esperire con riguardo alla disposizione di cui deve fare applicazione». Contrasterebbe infatti con gli articoli 24 e 111 co. secondo Cost., con il principio di pubblicità dell'udienza e con l'art. 6 par. 1 CEDU. Individua anche una interpretazione orientata, per cui «ciascuna delle parti ha facoltà di chiedere il differimento dell'udienza a data successiva al termine della fase emergenziale allo scopo di potere discutere oralmente la controversia».

Contrariamente il **T.A.R. della Campania**, a margine di una decisione (29 maggio 2020, n. 2074), ha precisato e riconosciuto la *ratio* di tale misura che si inserisce in un contesto di una pandemia globale e, perciò, intende evitare la completa paralisi della giustizia amministrativa. Ciò sembra motivo sufficiente a giustificare una temporanea compressione dell'oralità della trattazione, perché,

viene affermato, «**non vanno sovrapposti i concetti di contraddittorio** – principio (costituzionale) sicuramente ineludibile – **e di oralità** – costituente invece una delle modalità di svolgimento di talune delle attività processuali (modalità di “contatto” tra le parti e con il Giudice), eventualmente surrogabile, specie in condizioni emergenziali» La **garanzia del diritto al contraddittorio** verrebbe fornita dallo strumento previsto dalla normativa d'emergenza delle **c.d. “brevi note”**. Per questi motivi T.A.R. campano «ritiene che il modello processuale emergenziale delineato dal co. 5 dell'art. 84, pur determinando la (temporanea) elisione di una delle facoltà processuali delle parti, sia pienamente giustificato dalla situazione emergenziale da Covid 19 e **non intacchi in modo irrimediabile ed irreparabile la garanzia del contraddittorio tra le parti** e la loro possibilità di “accesso e contatto” al/con il Giudice». [F.Severgnini]

4.2 Trib. Brescia, 28 aprile 2020, e altre

COVID-19 (2): CRITERI DISCRIMINATORI PER I BUONI SPESA

Tribunale di Brescia 28 aprile 2020, n. 1559; T.A.R. per la Basilicata 30 aprile 2020, n. 111; Tribunale di Ferrara 30 aprile 2020, n. 862; T.A.R. per l'Abruzzo 11 maggio 2020, n. 178; Tribunale di Nola 14 maggio 2020, n. 6892; Tribunale di Napoli 25 maggio 2020, n. 7699; Tribunale di Roma 1 giugno 2020, n. 18957

Durante la grave emergenza COVID-19 la Protezione civile ha previsto, con ordinanza 658/2020, misure assistenziali volte a contrastare la crisi sociale, permesse dallo stanziamento dei fondi (400 milioni) per il sostegno alimentare del d.l. 18 marzo 2020, n. 18. Ci si riferisce ai **buoni spesa** che i Comuni avrebbero distribuito ai soggetti in condizione di grave difficoltà presenti entro il proprio territorio. In applicazione di tale misura numerosi Comuni hanno previsto dei criteri di assegnazione di tali somme, rivolte unicamente (o preferenzialmente) ai **residenti** o ai **titolari di permesso di soggiorno da lunga data**.

Simili disposizioni sono state previste in alcuni Comuni del territorio nazionale e sono state impugnate in quanto discriminatorie: **venivano esclusi numerosi soggetti legittimati**, ovvero persone presenti nel territorio comunale che tuttavia **non erano «residenti anagraficamente»** (T.A.R. Abruzzo, prov. caut. 22 aprile 2020, n. 79). I giudici intervenuti **hanno riconosciuto la natura discriminatoria di simili criteri d'attribuzione, annullando detti provvedimenti** (T.A.R. Abruzzo e Basilicata), oppure ordinando la **riformulazione dei criteri** (Tribunali di Brescia, Ferrara, Napoli, Nola) o, dopo che il Comune è intervenuto accogliendo

la domanda del ricorrente al “buono spesa”, riconoscendo la natura discriminatoria di queste misure (Roma). [F. Severgnini]

4.3 T.A.R. Calabria n. 841 del 2020

COVID-19 (3) IL TAR ANNULLA L'ORDINANZA CALABRESE SU BAR E RISTORANTI CON TAVOLI ALL'APERTO

TAR Calabria, sezione I, 9 maggio 2020, n. 841

Con **ordinanza del Presidente della Regione Calabria del 29 aprile 2020, n. 37**, recante misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019, adottata ai sensi della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica, veniva disposto che, a partire dalla data di adozione dell'ordinanza medesima, sul territorio della Regione Calabria, venisse **“consentita la ripresa delle attività di Bar, Pasticcerie, Ristoranti, Pizzerie, Agriturismo con somministrazione esclusiva attraverso il servizio con tavoli all'aperto”**. Tali attività erano state invece sospese (con la sola eccezione della ristorazione da asporto) dal Presidente del Consiglio dei Ministri con d.P.C.M. 26 aprile 2020, con efficacia dal 4 maggio 2020 al 17 maggio 2020, adottato in base all'artt. 2, comma 1, e 3, comma 1, d.l. 25 marzo 2020, n. 19.

La Presidenza del Consiglio ricorreva contro l'ordinanza del Presidente della Regione Calabria, chiedendone l'annullamento, deducendone l'illegittimità sotto tre diverse prospettive: 1) **violazione degli artt. 2, comma 1, e 3, comma 1 d.l. 25 marzo 2020, n. 19**, ed emanazione in **carezza di potere per incompetenza assoluta**; 2) **carezza di motivazione, assenza di adeguata istruttoria, illogicità e irrazionalità**; 3) **eccesso di potere**, evidenziato dalla violazione del **principio di leale collaborazione**.

Il TAR Calabria ritiene fondati tutti i tre motivi di ricorso.

Quanto al primo motivo, Il TAR Calabria, dopo aver ricordato che **“l'art. 41 Cost.**, nel riconoscere libertà di iniziativa economica, prevede che essa non possa svolgersi in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana” rileva che “non è prevista una riserva di legge in ordine alle prescrizioni da imporre all'imprenditore allo scopo di assicurare che l'iniziativa economica non sia di pregiudizio per la salute pubblica, sicché tali prescrizioni **possono essere imposte anche con un atto di natura amministrativa**”. Non si coglie dunque un contrasto, in particolare nell'attuale situazione di emergenza sanitaria, tra la citata norma costituzionale e una disposizione legislativa che demandi al Presidente del Consiglio dei Ministri di disporre, con provvedimento amministrativo, limitazione o sospensione delle attività di somministrazione al pubblico di bevan-

de e alimenti, risultando altresì **determinato** il contenuto del provvedimento, mentre alla discrezionalità dell’Autorità amministrativa è demandato di individuare l’ampiezza della limitazione in ragione dell’esame epidemiologico. La competenza legislativa statale nell’adozione del decreto è ravvisabile nell’art. 117, comma 2, lett. q) Cost. (competenza esclusiva in materia di “**profilassi internazionale**”), nonché nell’art. 117, comma 3 Cost. (competenza concorrente in materia di “**tutela della salute**” e “**protezione civile**”). La competenza del Presidente del Consiglio dei Ministri trova poi giustificazione nell’art. 118, comma 1, Cost., poiché **il principio di sussidiarietà impone che, trattandosi di emergenza a carattere internazionale, l’individuazione delle misure precauzionali sia operata al livello amministrativo unitario**; ciò giustifica l’**attrazione in capo allo Stato della competenza legislativa, pur in materie concorrenti quali la “tutela della salute” e la “protezione civile” per “chiamata in sussidiarietà”**. Spetta dunque al Presidente del Consiglio dei Ministri individuare le misure necessarie a contrastare la diffusione del virus COVID-19, mentre alle Regioni è dato intervenire solo nei limiti delineati dall’art. 3, comma 1 d.l. n. 19 del 2020 (che però nel caso di specie è indiscusso che non risultino integrati).

È fondato anche il secondo motivo di ricorso, poiché l’ordinanza motiva la deroga alla sospensione dell’attività di ristorazione con il mero riferimento ad un valore (tasso di replicazione del virus), **senza tenere conto degli altri elementi, in assenza di un’istruttoria articolata** e in contrasto con il **principio di precauzione**.

Risulta infine violato anche il principio di **leale collaborazione**, poiché l’emanazione dell’ordinanza oggetto di impugnativa **non è stata preceduta da qualsivoglia forma di intesa, consultazione o anche solo informazione** nei confronti del Governo. [C. Ferrari]

4.4 App. Firenze, n. 180 del 2020

ASSEGNAZIONE DEI “BONUS BEBÈ”: NORME DISCRIMINATORIE DISAPPLICATE

Corte d’Appello di Firenze 12 maggio 2020, n. 180

La Corte d’Appello di Firenze ha respinto l’appello proposto dall’INPS contro l’ordinanza del Tribunale di Firenze che disapplicava una norma della disciplina del c.d. bonus bebè (art. 1 co. 125 d.lgs. 190/2014) in quanto discriminatoria *ex art. 43 d.lgs. 286/1998* per motivi di nazionalità.

Nel caso di specie in base **alla norma di cui all'art. 1 co. 125 d.lgs. 190/2014 non veniva riconosciuto il bonus bebè all'appellante**, padre di due gemelle e straniero extra-UE **titolare di un permesso di soggiorno temporaneo** che, perciò, non rientrava nel novero dei beneficiari. La Corte ha ritenuto che tale **norma sia in contrasto con il principio di non discriminazione ex art. 14 CEDU**, per cui «ne discende il potere-dovere del giudice di disapplicare la norma nazionale» e **dev'essere applicato** il principio di parità di trattamento previsto dall'art. 12 della direttiva 211/98 UE che disciplina la materia controversa. [F. Severgnini]

[Sulla medesima questione, si vedano le ordinanze nn. 175, 178 e 180-182, segnalate nel [Bollettino n. 1 del 2020](#), con cui la Corte di cassazione ha sollevato questioni di legittimità costituzionale sulla medesima normativa. Su di esse, come pure sulle ordinanze nn. 189 e 190, la Corte costituzionale ha deciso l'8 luglio 2020 di rivolgere un quesito interpretativo alla Corte di Giustizia UE (cfr. il relativo [comunicato stampa](#))].

4.5 T.A.R. Puglia n. 733 del 2020

COVID-19 (4): SULLE ORDINANZE COMUNALI

T.A.R. Puglia, Bari, 22 maggio 2020, n. 733

Accogliendo il ricorso contro un'illegittima ordinanza (del Comune di Peschici) che vietava l'introduzione nel territorio comunale di pane e derivati, il T.A.R. della Puglia conferma i limiti previsti dalla normativa d'emergenza (d.l. 15 marzo 2020, n. 19) al potere straordinario sindacale: «**[i]l Sindaco [...] non è privato del potere di ordinanza *extra ordinem* ma** – diversamente da quanto avviene in periodi non qualificabili come emergenze nazionali, in cui l'ordinanza contingibile e urgente vale a fronteggiare un'emergenza locale e può avere finanche attitudine derogatoria dell'ordinamento giuridico - **neppure può esercitare il potere di ordinanza travalicando i limiti dettati dalla normativa statale**, non solo per quel che concerne i presupposti ma anche **quanto all'oggetto della misura limitativa**». Riconosce inoltre che eventuali provvedimenti sindacali dovranno essere adottati per un «tempo limitato e solo in presenza di un sopravvenuto aggravamento del rischio sanitario che sia stato oggetto di **valutazione adeguata e proporzionata ai dati epidemiologici del territorio in un dato momento**». [F. Severgnini]