

Monitore della Giurisprudenza costituzionale

numero 3 del 2020

(decisioni nn. 149/2020 – 211/2020)

Hanno collaborato a questo numero:

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



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

**DECRETO-LEGGE SUL DIRITTO D'AUTORE:
LA CORTE GIUSTIFICA LA NECESSITÀ E L'URGENZA PER
EVITARE UNA PROCEDURA DI INFRAZIONE?**

**Corte cost., sent. 9 giugno – 13 luglio 2020, n. 149, Pres. Cartabia, red.
Amato**

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. 1/2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 19 d.-l. n. 148/2017, conv., con modif., in l. n. 172/2017]

(art. 77, comma 2, Cost.)

L'art. 19 del d.-l. n. 148/2017 è intervenuto a modificare il d. lgs. n. 35/2017, di esecuzione della direttiva 2014/26/UE, c.d. direttiva Barnier, volta alla progressiva liberalizzazione del settore del diritto all'autore attraverso la disciplina della struttura organizzativa degli organismi di gestione collettiva di tale diritto e dei loro rapporti con gli autori. Il decreto delegato faceva salva la riserva alla SIAE per l'attività d'intermediazione del diritto d'autore, lasciando intatto il monopolio introdotto dalla l. n. 633/1941, mentre il decreto-legge ha aperto tale attività anche agli altri organismi. Di questa norma è contestata in via incidentale la legittimità, **per vizi propri del decreto-legge: assenza dei presupposti** di straordinaria necessità e urgenza, **eterogeneità** rispetto alle finalità del decreto, **applicazione differita**. Se quest'ultimo profilo di censura è ormai sconfessato dalla più recente giurisprudenza costituzionale, gli altri due hanno impegnato le argomentazioni della Corte, stante la **assenza nel preambolo del provvedimento, rilevata dal TAR, di qualsiasi «giustificazione collegabile alla necessità ed urgenza di provvedere in ordine alla importante modifica del sistema di intermediazione nel settore del diritto d'autore»**. Per risolvere il dubbio di legittimità relativo alla sussistenza presupposti, **il giudice costituzionale si cimenta in una «ricostruzione dei fatti», con riguardo anche alla interlocuzione tra il governo italiano e le istituzioni europee, per affermare «come l'intervento del legislatore non possa dirsi manifestamente privo dei presupposti di necessità e urgenza»**. Secondo la Corte, la scelta di ricorrere allo strumento del decreto-legge trova giustificazione nella necessità di «armonizzare compiutamente la normativa interna a quella comuni-

taria in tema di liberalizzazione in materia di gestione collettiva dei diritti d'autore e **nell'urgenza di evitare l'apertura di una procedura di infrazione» per il non corretto recepimento della direttiva nel decreto legislativo citato: carenza non ancora sanzionata formalmente, ma confortata, secondo la Corte, dalle perplessità sollevate dalle istituzioni europee nelle more dell'attuazione della delega e apparentemente risolte dalla dichiarata intenzione del governo di correggere l'intervento normativo.** Solo dopo aver valutato nel merito la sussistenza dei presupposti, il giudice costituzionale opera il *test* di omogeneità della norma rispetto al provvedimento, **decreto-legge *omnibus* «riconducibile a due distinte finalità, di ampia portata:** da un lato, le misure di natura finanziaria e contabile; dall'altro, quelle per esigenze indifferibili con riferimento a sei ambiti materiali: 1) partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali; 2) personale delle forze di polizia e militari; 3) imprese; 4) ambiente; 5) cultura; 6) sanità». **L'adozione urgente di un provvedimento di tale varietà trova giustificazione, secondo la Corte, nel fatto che esso rientri tra i «decreti fiscali»,** i quali, quando non assorbono contenuti strettamente connessi alla parallela legge di bilancio, **veicolano misure indifferibili che «difficilmente potrebbero essere oggetto di esame parlamentare nell'arco temporale della sessione di bilancio»;** l'adozione della misura *de qua* trova giustificazione, secondo la Corte, **se la si riconduce all'ampia materia d'imprese e cultura,** su cui anche verte il decreto. [C. Domenicali]

CONTRATTO A TUTELE CRESCENTI: ILLEGITTIMA LA DETERMINAZIONE DELL'INDENNITÀ RISARCITORIA IN CASO DI LICENZIAMENTO IMMOTIVATO SULLA BASE DEL SOLO CRITERIO DI ANZIANITÀ LAVORATIVA

Corte cost., sent. 24 giugno – 16 luglio 2020, n. 150, Pres. Cartabia, red. Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 4 del decreto legislativo 23 del 2015]

(art. 3, 4, comma primo, 24, 35 comma primo, Cost.)

Con la sentenza 150 del 2020, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 4 del decreto legislativo 23 del 2015, provvedimento normativo che ha

introdotta il c.d. «contratto a tutele crescenti», nella parte in cui vincolava il calcolo dell'indennità risarcitoria, per l'ipotesi specifica del licenziamento immotivato, esclusivamente al criterio dell'anzianità di servizio del lavoratore. Tale criterio consisteva di fatto nella moltiplicazione dell'importo pari a una mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per l'erogazione del trattamento di fine rapporto per il numero degli anni di servizio.

La Corte ha ritenuto incostituzionale il parametro dell'anzianità di servizio, dal momento che, svincolato da ogni altro parametro, non è idoneo a esprimere le ripercussioni prodotte nella sfera patrimoniale e personale del lavoratore e non presenta neppure una correlazione con l'entità e la natura dei vizi formali e procedurali da cui è affetto il licenziamento.

La Corte ha evidenziato come «nell'appiattare la valutazione del giudice sulla verifica della sola anzianità di servizio, la disposizione in esame determina(va) un'indebita omologazione di situazioni che, nell'esperienza concreta, sono profondamente diverse e così entra(va) in conflitto con il principio di eguaglianza».

Secondo la Consulta, il legislatore ha la piena libertà di valutare quali siano i possibili criteri che possono essere disciplinati come rimedi alle varie ipotesi di licenziamento illegittimo, individuando quelli più adeguati.

La valutazione in ordine all'adeguatezza deve essere condotta, però, tenendo conto di quelle che sono le funzioni che contraddistinguono l'indennità disciplinata dalla legge: oltre a una funzione di carattere risarcitorio, infatti, l'indennità svolge anche funzioni di tipo sanzionatorio e dissuasivo.

Nel caso di specie, si può affermare che i rimedi predisposti in caso di licenziamento privo di motivazione siano rimedi del tutto inadeguati e viziati da irragionevolezza. Le criticità della scelta effettuata dal legislatore sono evidenti nel caso in cui il rapporto di lavoro non abbia avuto una lunga durata, tanto da potersi parlare di un'«anzianità modesta», dal momento che, in caso di licenziamento illegittimo del lavoratore, l'indennità risarcitoria assume una consistenza a tal punto irrisoria da perdere ogni concreta efficacia compensativa o deterrente.

La Corte Costituzionale, avendo dimostrato l'inadeguatezza e l'irragionevolezza delle tutele predisposte dal legislatore per l'ipotesi di licenziamento immotivato, ha altresì aggiunto come da questo primo assunto derivi una lesione della dignità del lavoratore e, pertanto, una violazione degli art. 4, primo comma, e 35, primo comma, Cost. posti a garanzia del lavoro in ogni forma e applicazione.

Dichiarando l'illegittimità dell'art. 4 del decreto legislativo 23 del 2015, limitatamente alle parole «di importo pari a una mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio», la Corte ha altresì chiarito come il giudice, nella determinazione dell'indennità risarcitoria debba tenere conto innanzitutto dell'anzianità di servizio, che rappresenta il parametro di base del calcolo, per poi ponderare anche altri parametri desumibili dall'ordinamento giuridico: «ben potranno venire in rilievo, a tale ri-

guardo, la gravità delle violazioni, enucleata dall'art. 18, sesto comma, dello statuto dei lavoratori, come modificato dalla legge n. 92 del 2012, e anche il numero degli occupati, le dimensioni dell'impresa, il comportamento e le condizioni delle parti, richiamati dall'art. 8 della legge n. 604 del 1966, previsione applicabile ai vizi formali nell'ambito della tutela obbligatoria ridefinita dalla stessa legge n. 92 del 2012».

La Corte, a conclusione del ragionamento, ha evidenziato come l'eterogeneità di discipline normative esistenti a tutela delle varie ipotesi di licenziamento renderebbe in ogni caso necessario un intervento sistematico di revisione normativa da parte del legislatore, in modo da uniformare e razionalizzare il quadro legislativo complessivo vigente. [E. Verdolini]

LA CORTE SALVA IL REQUISITO DELLA RESIDENZA PER I DOCENTI DELLE SCUOLE ITALIANE ALL'ESTERO

**Corte cost., sent. 23 giugno – 16 luglio 2020, n. 151, Pres. Cartabia, red.
Prosperetti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D. Lgs 13 aprile 2017, n. 64, art. 31, comma 2]

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

Il Tribunale Amministrativo per il Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 64, recante «Disciplina della scuola italiana all'estero, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera h), della legge 13 luglio 2015, n. 107» nella parte in cui prevede, come requisito per l'affidamento da parte delle scuole italiane all'estero di insegnamenti obbligatori secondo l'ordinamento italiano, che il personale italiano o straniero interessato sia «residente nel paese ospitante da almeno un anno».

Nel valutare il merito della q.l.c. prospettata la Corte costituzionale effettua un'analitica ricognizione del quadro normativo in materia, rilevando come la disciplina di cui all'impugnato art. 31, co. 2, costituisca «uno strumento flessibile per ciascuna scuola italiana all'estero» e sia volto «a soddisfare il fabbisogno di personale docente in funzione di specifiche esigenze locali».

Il Giudice delle leggi ha, quindi, verificato, la compatibilità della previsione normativa impugnata, che innegabilmente introduce un criterio più restrittivo per

l'accesso al pubblico impegno, con i principi consolidati dalla giurisprudenza costituzionale in materia. In punto di verifica della ragionevolezza e della giustificabilità di disposizioni che subordinano l'accesso a concorsi al requisito della residenza, la Corte ricorda come il requisito *de quo* sia legittimo allorché «sia ricollegabile, come mezzo al fine, allo assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato» (così ordinanza n. 33 del 1988, che richiama le sentenze n. 158 del 1969, n. 86 del 1963, n. 13 del 1961 e n. 15 del 1960)».

Nel caso sottoposto al suo esame, dopo aver contestualizzato la disposizione censurata «nell'ambito e in funzione del complessivo disegno di revisione della disciplina del reclutamento dei docenti locali con contratto "locale" da parte delle scuole italiane all'estero», la Corte rileva come il «il contestato requisito risulta, [...] funzionale alle esigenze gestionali del sistema delle scuole italiane all'estero e, nel contempo, concorre a rafforzare il rapporto della singola scuola e dei suoi alunni con il contesto locale, contribuendo a una loro migliore integrazione».

In ragione di ciò, «il requisito della previa residenza nel paese ospitante da almeno un anno, previsto dalla disposizione censurata, ottempera alle condizioni individuate da questa Corte per ritenerlo conforme ai principi posti dall'art. 51 Cost., in materia di accesso all'impiego nella pubblica amministrazione, e dall'art. 97 Cost., in tema di miglior andamento delle attività in questione» e, pertanto, «si sottrae ai dubbi di costituzionalità sollevati dal Collegio rimettente in ordine a tutti i parametri costituzionali evocati». [C. Drigo].

**È ILLEGITTIMA L'ESCLUSIONE DELL'INFRASSESSANTENNE
DALL'INCREMENTO PENSIONISTICO DI CUI ALL'ART. 38,
COMMA 4, L. 448/2001**

Corte cost., sent. 20 luglio 2020, n. 152, Pres. Cartabia, red. Morelli

Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti 2/2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 12, c. 1, legge 30 marzo 1971, n. 118;
art. 38, c. 4, della legge 28 dicembre 2001, n. 448]

(artt. 3, 38, c. 1, 10, c. 1, 117, c. 1 della Costituzione)

L'importo mensile della **pensione di inabilità** (286,81 euro) è manifestamente **insufficiente ad assicurare i mezzi necessari** per vivere alle persone totalmente inabili al lavoro e non rispetta, dunque, il limite invalicabile del nucleo essenziale e indefettibile del diritto al mantenimento, garantito dall'art. 38, comma 1, Cost. Tuttavia, la Corte non può direttamente rideterminare il relativo importo in quanto tale intervento manipolativo travalicherebbe il limite della **discrezionalità del legislatore** attesa la **pluralità di soluzioni** prospettare come possibili dal giudice rimettente e, soprattutto, l'eterogeneità strutturale e funzionale dei sussidi posti a confronto.

Nondimeno è illegittimo l'incremento di cui all'art. 38, comma 4, l. 28 dicembre 2001, n. 448 «fino a garantire un reddito proprio pari a 516,46 euro al mese per tredici mensilità» circoscritto alle pensioni dei *sol*i invalidi civili totali previsto per chi abbia un'età *pari o superiore* a 60 anni. L'**esclusione dell'infrassessante** risulta infatti del tutto **irragionevole e discriminatoria** in quanto senz'altro questo «si trova in una situazione di inabilità lavorativa che non è certo meritevole di minor tutela rispetto a quella in cui si troverebbe al compimento del sessantesimo anno di età. [...] Le minorazioni fisio-psichiche, tali da importare un'invalidità totale, non sono, infatti, diverse nella fase anagrafica compresa tra i diciotto anni (ovvero quando sorge il diritto alla pensione di invalidità) e i cinquantanove, rispetto alla fase che consegue al raggiungimento del sessantesimo anno di età, poiché la limitazione discende, a monte, da una condizione patologica intrinseca e non dal fisiologico e sopravvenuto invecchiamento». Pertanto, è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, l. n. 448/2001, nella parte in cui, con riferimento agli invalidi civili totali, dispone che i benefici incrementativi siano concessi «ai soggetti di età pari o superiore a sessanta anni» anziché «ai soggetti di età superiore a diciotto anni» e, in prospettiva del contemperamento dei valori costituzionali, con **effetto soltanto dal giorno successivo** a quello di pubblicazione della sentenza sulla Gazzetta Ufficiale. [F. Pedrini]

PROVACI ANCORA, TAR.

ANNULLAMENTO DELLA S.C.I.A. E TERZO CONTROINTERESSATO: UN'INAMMISSIBILITÀ SU TUTTA LA LINEA

Corte cost., sent. 25 giugno - 20 luglio 2020, n. 153, Pres. Cartabia, red.

Coraggio

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 19, co. 6-ter, l. n. 241/1990, come introdotto dall'art. 6, co. 1, lett. c), d.l. n. 138/2011, conv. con mod. in l. n. 148/2011]

(artt. 3, 24, 103 e 113 Cost.)

La disposizione impugnata prevede che «[l]a segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104» (azione avverso il silenzio). **Secondo il TAR Emilia Romagna essa, subordinando l'azione del terzo controinteressato alla presentazione di una previa istanza sollecitatoria nei confronti della p.a., si risolve in una procrastinazione dell'accesso alla tutela giurisdizionale;** inoltre – dato che «normalmente» l'istanza del terzo interessato (nel caso di specie, due condomini) viene inoltrata quando sono già decorsi i 30 giorni dalla presentazione della SCIA – che, pur adito, «il giudice amministrativo deve limitarsi ad una mera declaratoria dell'obbligo di provvedere, senza potere predeterminare il contenuto del provvedimento da adottare, così **non assicurando una tutela piena ed effettiva della posizione giuridica del terzo**».

La Corte sottolinea che **la disposizione è già stata oggetto di scrutinio nella sent. n. 45/2019** «anche sotto il profilo della tutela del terzo controinteressato», che tra l'altro richiamava «l'opportunità di un intervento normativo sull'art. 19, quantomeno ai fini, da una parte, di rendere possibile al terzo interessato una più immediata conoscenza dell'attività segnalata e, dall'altra, di impedire il decorso dei relativi termini in presenza di una sua sollecitazione, in modo da sottrarlo al rischio del ritardo nell'esercizio del potere da parte dell'amministrazione e al conseguente effetto estintivo di tale potere».

Il punto della sentenza in esame è però che, «malgrado il tentativo del rimettente di dimostrarlo», secondo la Corte nel giudizio a quo «non è l'azione avverso il silenzio che entra in gioco», ma l'ordinaria azione di annullamento.

La questione viene pertanto dichiarata **inammissibile per difetto di rilevanza**, risultando estranee al *thema decidendum* del giudizio principale.

In aggiunta (p.to 9 *Diritto*), la Corte rileva che in alcuni passaggi il TAR sembra «mirare ad una modifica del secondo periodo» dell'art. 19, mentre in altri sembra richiederne una caducazione integrale: dal che deriva un **ulteriore profilo di illegittimità, per petitum incerto e contraddittorio**. [C. Bergonzini]

LA CORTE BLOCCA IL DIROTTAMENTO DEI CANONI IDROELETTRICI DALLE REGIONI ALLE PROVINCE: LE RISORSE SEGUONO LA FUNZIONE

Corte cost., sent. 25 giugno - 21 luglio 2020, n. 155, Pres. Cartabia, red.

Zanon

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[D.-l. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito con modificazioni, nella l. 11 febbraio 2019, n. 12, art. 11-*quater*]

(Costituzione, artt. 117, terzo comma, 118 e 119, primo, secondo e quarto comma)

La sentenza dichiara costituzionalmente illegittime le norme introdotte dal decreto-legge n. 135 del 2018 che sottraevano alle Regioni una parte rilevante (non inferiore al 60 %) del **canone di concessione delle grandi derivazioni idroelettriche** e del **canone aggiuntivo** (corrisposto dal concessionario dopo la scadenza della concessione per l'esercizio degli impianti nelle more dell'assegnazione), e devolvevano tale quota alle Province e alle Città metropolitane interessate dalla derivazione d'acqua.

La Regione Toscana, ricorrente, denunciava anzitutto il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., sostenendo che lo Stato, con le disposizioni impugnate, fosse intervenuto mediante **norme di dettaglio** nella materia di competenza concorrente della «**produzione, trasporto e distribuzione dell'energia**». Lamentava poi la violazione dell'art. 118 Cost., in quanto le disposizioni impugnate, privando le Regioni di una notevole risorsa finanziaria, avrebbero ostacolato il corretto esercizio delle funzioni amministrative di cui le Regioni sono titolari in materia. Infine, prospettava la lesione dell'art. 119, primo, secondo e quarto comma, Cost., sul rilievo che le norme contestate riducevano le risorse utilizzabili dalle Regioni, con previsioni di dettaglio e non di principio, relativamente a funzioni legislative e amministrative proprie delle Regioni, limitando l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa e pregiudicando il **criterio di adeguatezza** delle risorse necessarie per l'esercizio delle corrispondenti funzioni.

La sentenza accoglie le censure in relazione a tutti i parametri dedotti nel ricorso. La Corte rileva, anzitutto, che le Regioni sono attualmente dotate di **competenza concorrente in ordine alla determinazione dei canoni idroelettrici**, competenza che esse devono esercitare osservando i principi fondamentali della onerosità del-

la concessione e della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava, e nel rispetto dei criteri generali di competenza esclusiva statale che condizionano, per ragioni di tutela della concorrenza, la fissazione dei valori massimi.

La sentenza aggiunge che la disciplina recata dall'art. 11-*quater* del d-l. n. 135 del 2018 è di per sé coerente – salvo che per le norme impugnate – con questo assetto di competenze, perché dispone il passaggio in proprietà delle Regioni delle opere e degli impianti di cui all'art. 25 del r.d. n. 1775 del 1933 (t.u. sulle acque pubbliche) e detta regole direttive per la legislazione regionale con riferimento alle modalità e termini per lo svolgimento delle procedure di assegnazione in concessione delle grandi derivazioni idroelettriche in scadenza, ai criteri di ammissione alla gara, ai requisiti dei partecipanti, recando altresì i predetti principi e criteri generali per la determinazione dei canoni.

Rispetto a questa regolazione le norme impugnate, che contengono prescrizioni specifiche sulla destinazione del canone, *“appaiono dissonanti, proprio perché connotate da un **grado di pervasività e di dettaglio** incompatibile, sia con il livello di principio cui si mantiene il resto della disciplina relativa ai canoni, sia con la materia nel caso di specie conferente”*.

La sentenza rilevava che la manipolabilità, da parte della legge regionale, della percentuale devoluta alle Province e alle Città metropolitane, non sposta la norma al livello di norma di principio, giacché questa variazione è ammessa solo in aumento di tale percentuale e dunque diventa possibile nella sola prospettiva di una ulteriore riduzione delle entrate regionali.

Con riferimento alle censure di violazione dell'art. 119 Cost. la sentenza riconosce che la Regione ricorrente aveva fornito nel processo in modo analitico i dati quantitativi relativi alla avvenuta riduzione delle risorse regionali, facendo puntuale riferimento alle entrate del caso di specie, e dunque aveva assolto all'onere richiesto dalla giurisprudenza costituzionale quanto le Regioni lamentano la inadeguatezza delle risorse a loro disposizione.

In conclusione, la Corte sottolinea che lo Stato, attraverso una **disposizione di dettaglio**, aveva **dirottato fuori della disponibilità regionale** il gettito di una quota predeterminata e maggioritaria del canone e del canone aggiuntivo dovuto alla Regione dai concessionari di grandi derivazioni idroelettriche, destinandola ad enti territoriali privi di competenze funzionali o gestionali in materia; di qui sia la violazione del riparto di competenze derivante dall'art. 117, terzo comma, Cost., sia la lesione degli artt. 118 e 119 Cost., *“posto che dall'applicazione delle norme impugnate risulterebbero più che dimezzati gli introiti derivanti dalle concessioni in esame, ciò che rende credibile il lamentato pregiudizio per il pieno e corretto esercizio delle funzioni amministrative regionali in materia”* allocate dall'art. 89, comma 1, lettera i), del d.lgs. n. 112 del 1998. Con riferimento a tale ultimo profilo la

sentenza osserva che le norme contestate pregiudicavano “*la corretta ripartizione delle risorse, la necessaria corrispondenza tra queste ultime e le relative funzioni amministrative e, in ultimo, la garanzia del buon andamento dei servizi con quelle risorse finanziati*”. [F. Corvaja]

**ILLEGITTIMO L’ART. 131-BIS C.P. NELLA PARTE IN CUI E’
INAPPLICABILE AI REATI PRIVI DI MINIMO EDITTALE: AN-
CORA UNA CD. “DOPPIA PRONUNCIA” IN MATERIA PENALE-
SANZIONATORIA**

**Corte cost., sent. 25 giugno 2020 – 21 luglio 2020, n. 156, Pres. Cartabia,
red. Petitti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 131 bis c.p.]

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

La Corte dichiara l’incostituzionalità dell’art. 131 bis c.p. nella parte in cui non consente l’applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto ai reati che non prevedono un minimo edittale di pena detentiva, per violazione dell’art. 3, c. 1, Cost. (assorbita la questione relativa all’art. 27, c. 3, Cost.). Respinta l’eccezione di inammissibilità dell’Avvocatura generale dello Stato, basata sul precedente C. cost. n. 207/2017, che aveva giudicato infondata una questione parzialmente sovrapponibile (§§ 2, 2.1 C.d.), la Corte entra nel merito ed enuclea i requisiti di applicabilità della causa di non punibilità dell’art. 131 bis c.p.: in particolare, la pena detentiva non superiore ai cinque anni nel massimo (c. 1); la irrilevanza di base delle circostanze ai fini del computo della pena, ad eccezione di quelle ad effetto speciale (c. 4); l’applicabilità della esimente anche alle fattispecie che prevedono circostanze attenuanti basate sulla particolare tenuità del danno o del pericolo, stante la differente valutazione complessiva ex art. 131 bis su tutte le peculiarità del fatto concreto (modalità della condotta e grado della colpevolezza, sulla scorta dell’art. 133 c.p.), e non solo sul disvalore oggettivo del reato (Cass. sez. u., n. 13681/2016) (§§ 3, 3.1, 3.1.1 C.d.). La fattispecie di ricettazione di cui all’art. 648 c.p., nella forma base del c. 1, è punita con la reclusione da due a otto anni (oltre alla multa); nella forma attenuata del c. 2, prevede che: “la pena è della reclusione sino a sei anni e della multa sino a euro 516, se il fatto

è di particolare tenuità”. In astratto dovrebbe ritenersi dunque applicabile l’art. 131 bis alle ipotesi riconducibili all’attenuante speciale, se in base ad una valutazione complessiva sintetica in concreto ai sensi dell’art. 133 c.p., sulle note di disvalore oggettivo e soggettivo, il fatto risulti di particolare tenuità; osta tuttavia a tale possibilità il disposto dell’art. 131 bis, c. 5, c.p. che fissa il limite massimo di pena ai fini dell’applicabilità dell’esimente in cinque anni di reclusione, soglia superata dai sei anni di reclusione comminati dall’art. 648, c. 2, c.p. (§§ 3.2-3.3.1). Si ripercorre dunque la genesi (individuandone gli “antecedenti”, pur differenziati, nelle cause di improcedibilità già previste nella legislazione penale minorile e nelle disposizioni sulla competenza penale del G.d.P.) e la *ratio* dell’art. 131 bis. Tale norma “prevede una generale causa di esclusione della punibilità che si raccorda con l’altrettanto generale presupposto dell’offensività della condotta, requisito indispensabile per la sanzionabilità penale di qualsiasi condotta in violazione di legge”, frutto di una valutazione discrezionale del legislatore, che preferisce non punire una condotta offensiva, costituente reato, privilegiando la natura di *ultima ratio* della pena, il finalismo rieducativo e le istanze di deflazione del carico giudiziario (C. Cost., ord. 279/2017) (§§ 3.4, 3.4.1). Partendo dal presupposto che rientra nella discrezionalità del legislatore effettuare le ponderazioni ed i bilanciamenti “aperti” sottesi alla posizione di norme derogatorie a norme penali generali, quali sono quelle che prevedono cause di non punibilità, e ne fissano i limiti di applicabilità, il limite massimo di pena detentiva di cinque anni di reclusione dell’art. 131 bis, c. 5, c.p. era stato ritenuto non manifestamente irragionevole, nella parte in cui precludeva l’applicabilità dell’esimente alla ricettazione di “particolare tenuità”, dalla sentenza di infondatezza C. cost. n. 207/2017. In quella sede, pur rilevandosi l’inconferenza dei *tertia comparationis* individuati e la non manifesta irragionevolezza della scelta di identificare nella soglia massima di cinque anni di reclusione un indice di gravità astratta tale da estromettere determinati reati dal perimetro applicativo dell’esimente, il giudice delle leggi metteva in evidenza le significative “anomalie” del trattamento sanzionatorio dell’art. 648, c. 2, c.p. (eccessiva ampiezza tra minimo di 15 giorni e massimo di sei anni di reclusione; larga sovrapposizione con la cornice edittale base da due a otto anni di reclusione; cd. asimmetria scalare del rapporto tra i rispettivi limiti edittali dei cc. 1 e 2 dell’art. 648: massimo di pena da otto anni a sei anni, minimo di pena da due anni a 15 giorni, con una variazione diminvente all’evidenza enorme). Tali evidenze – specialmente apprezzate in ottica comparativa rispetto ad altri reati contro il patrimonio, come furto e truffa, che, pur essendo puniti molto più gravemente nel minimo, consentono l’operatività dell’esimente, stante il limite massimo inferiore o pari a cinque anni – inducevano la Corte a suggerire un intervento correttivo del Parlamento, volto ad introdurre espressamente nel corpo dell’art. 131 bis, oltre all’indicazione della pena massima, la previsione di una pena minima, al di sotto della quale i fatti possano comunque essere considerati di

lieve entità (§§ 3.5-3.5.3 C.d.). Il legislatore, pur avendo avuto l'occasione di intervenire sull'art. 131 bis c.p. (v. d.l. n. 53/2019, conv. in l. con. mod. in l. n. 77/2019), ha ignorato il monito della Corte, ed “è proprio la circostanza che il legislatore non abbia sanato l'evidente scostamento della disposizione censurata dai parametri costituzionali che impone oggi a questa Corte di intervenire con il diverso strumento della declaratoria di illegittimità costituzionale” (§ 3.5.4 C.d.). D'altra parte, il solo fatto che il legislatore ometta di indicare il minimo edittale di pena detentiva di fattispecie e debba dunque trovare applicazione la norma generale dell'art. 23 c.p. che commina 15 giorni di reclusione “rivela inequivocabilmente che egli prevede possano rientrare nella sfera applicativa della norma incriminatrice anche condotte della più tenue offensività” (cfr. C. cost. n. 341/1994), risultando così del tutto irragionevole precludere a priori l'operare della causa di non punibilità con riguardo a “sottofattispecie” concrete di minima gravità (§ 3.6 C.d.). Siffatta irragionevolezza intrinseca, alla luce del carattere generale della norma ex art. 131 bis c.p. e della evidente eterogeneità degli altri delitti contro il patrimonio evocati (furto, danneggiamento, truffa) rispetto alla ricettazione, che soltanto in astratto potrebbero fornire l'ordine di grandezza sanzionatorio sostitutivo minimo di sei mesi di reclusione, da assumersi in luogo dei 15 giorni, non può essere rimediata direttamente dalla Corte. Spetterà dunque al legislatore “fissare un minimo relativo di portata generale, al di sotto del quale l'applicazione dell'art. 131 bis c.p. non potrebbe essere preclusa dall'entità del massimo edittale” (§ 3.6.1 C.d.). Il limitato intervento ablativo nei termini enunciati al dispositivo lascia inalterati “tutti i requisiti applicativi dell'esimente che prescindono dall'entità edittale della pena” (§ 3.6.2 C.d.). [P. Insolera]

L'INDEFETTIBILITÀ DELL'EROGAZIONE DEI LEA E LE RENDICONTAZIONI DEGLI ENTI SANITARI

Corte cost., sent. 26 maggio – 21 luglio 2020, n. 157, Pres. Cartabia, red. Carosi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 29, c. 1°, lett. c), del decreto legislativo 23/06/2011, n. 118]

(Cost., artt. 3, 81 e 97, commi primo e secondo, anche in combinato disposto con gli artt. 1, 2 e 32 Cost.)

La Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'art. 29, co. 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 proposta dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania.

La norma impugnata prevede, per gli enti del Servizio sanitario nazionale, un regime derogatorio della disciplina dell'ammortamento pluriennale contenuta negli artt. 2246 ss. del Codice civile. Secondo la Corte dei conti, questa norma sarebbe in contrasto con gli artt. 3, 81 e 97, primo comma, Cost., poiché consente di includere, tra gli elementi del patrimonio netto, i contributi in conto investimento e permette, al contempo, di utilizzare gli stessi contributi per la sterilizzazione degli ammortamenti in conto economico. Così facendo, però, questi contributi sarebbero «valutati due volte: a) come “voce di patrimonio netto”; b) come “proventi” straordinari, utilizzabili per annullare i costi di ammortamento dei cespiti acquistati».

Derogando sia alla disciplina del Codice civile, sia ai principi contabili elaborati dalle associazioni di categoria professionale, ciò condurrebbe a considerare il finanziamento dell'acquisto dei beni durevoli delle aziende sanitarie «un onere/dovere diretto del sistema della finanza pubblica allargata (regione e indirettamente, lo Stato) e non già un obiettivo del ciclo aziendale dell'Ente sanitario e della sua sostenibilità».

In sintesi, secondo la Corte dei conti, la norma impugnata sarebbe incostituzionale perché in contrasto con i principi generali di contabilità pubblica e perché non consentirebbe di verificare se l'ente di cui si controlla il bilancio ha effettivamente le risorse patrimoniali e gli equilibri di conto economico in grado di garantire la prosecuzione dell'attività aziendale e l'erogazione dei LEA. Questo sarebbe un fattore di inefficienza dei sistemi sanitari regionali e determinerebbe una violazione del diritto alla salute e dei doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., nonché la violazione dell'art. 3 Cost., poiché impedirebbe un'eguale erogazione dei LEA su tutto il territorio nazionale. La difesa statale sosteneva, invece, che la norma fosse razionale e funzionale ad assicurare la garanzia dei LEA.

Dopo aver confermato che la sezione regionale di controllo, in sede di sindacato sui bilanci degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, è legittimata a sollevare la questione di costituzionalità, la Corte precisa che il rapporto tra l'art. 29 del d.lgs. n. 118 del 2011 e le norme del Codice civile richiamate nell'ordinanza di rinvio è di specialità e che non si tratta nemmeno della prima disposizione di legge che introduce una regola speciale per gli enti del Servizio sanitario nazionale. A questo riguardo, la Corte rammenta che è proprio nelle diverse finalità del servizio pubblico rispetto a un'attività commerciale che va rinvenuta la *ratio* della specialità normativa anche in tema di redazione del bilancio. L'art. 29 del d.lgs. n. 118 del 2011 prevede, quindi, un regime di favore per i bilanci degli enti sanitari, nel caso in cui questi utilizzino i contributi in conto capitale per gli acquisti dei beni; ciò può infatti consentire sia un ordinario periodo di

ammortamento, sia uno sgravio del bilancio d'esercizio dall'onere delle relative quote di ammortamento. Lo scopo della disposizione è quello di incentivare un'attenta programmazione finanziaria. Fra le finalità del servizio sanitario, infatti, la Corte ricorda che sono impiegati sia beni di consumo corrente, sia beni durevoli; questo vale **sia nelle situazioni ordinarie, sia nelle circostanze eccezionali o emergenziali**. L'impiego equilibrato di tali componenti deve essere sempre caratterizzato dalla **leale cooperazione tra Stato e Regioni**, come già individuato nelle sentenze n. 169 del 2017 e n. 62 del 2020: «spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di essa, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale». In questo contesto le Regioni devono **collaborare nella separazione del fabbisogno finanziario destinato a spese incomprimibili da quello afferente ad altri servizi suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria**. Infatti, quando si tratta dei LEA, la necessaria compatibilità della loro dimensione finanziaria e attuativa con le risorse disponibili è già stata fissata attraverso la loro determinazione normativa. In definitiva, è **«l'indefettibilità dell'erogazione dei LEA la clausola di garanzia che costituisce limite e punto di riferimento della divisione binaria del finanziamento tra spese correnti e spese di investimento degli enti del Servizio sanitario nazionale»**. [L. Busatta]

PER L'IMPOSTA DI REGISTRO RILEVANO SOLO GLI EFFETTI GIURIDICI DELL'ATTO

**Corte cost., sent. 10 giugno 2020 - 21 luglio 2020, n. 158, Pres. Cartabia,
red. Antonini**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[d.P.R. 131/1986, mod. dall'art. 1 co. 87, lett. a), L. 205/2017 e art. 1, co. 1084, L. 145/2018]

(artt. 3, 53 Cost.)

La Corte Costituzionale, con la sentenza in epigrafe, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art 20, d.P.R. 131/1986 (Tur) sollevata dalla Corte di cassazione, statuendo definitivamente la legittimità della tassazione fissa (pari ad €. 200) e non di quella proporzionale nei c.d. share deal.

In particolare, il giudice di legittimità aveva sollevato dubbi di legittimità costituzionale, sulla base degli artt. 3 e 53 Cost., in relazione alle modifiche introdotte alla citata previsione dal comma 87 dell'art. 1 della Legge di bilancio 2018 e dal comma 1084 dell'articolo 1 della Legge di bilancio 2019 in forza delle quali, nell'applicare l'imposta di registro secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente, si devono prendere in considerazione solamente gli elementi desumibili dall'atto stesso, prescindendo da quelli extratestuali e dagli atti ad esso collegati.

Secondo la Cassazione “nella disciplina dell'imposta di registro quello della prevalenza della sostanza sulla forma è principio imprescindibile ed anche storicamente radicato” che viene compresso dal novellato art. 20 Tur mediante il quale si sarebbe contravvenuto all'esigenza di tassare la forza economica e la capacità contributiva espresse dall'atto.

Nel ritenere non fondata la questione sollevata, la Corte ha sottolineato come il legislatore goda di ampia discrezionalità nell'individuare i fatti suscettibili di essere assoggettati a tassazione, potendo individuare anche i singoli atti che si inseriscono in un'operazione contrassegnata da più fasi, senza prendere in considerazione eventuali negozi collegati o elementi extratestuali. Si è altresì censurato l'effetto distorsivo dell'interpretazione evolutiva della disposizione censurata propugnata dalla Cassazione che consentirebbe, all'Amministrazione finanziaria, da un lato, di operare in funzione antielusiva senza applicare le garanzie del contraddittorio endo-procedimentale poste a tutela del contribuente e, dall'altro, di svincolarsi da ogni riscontro di “indebiti” vantaggi fiscali e di operazioni “prive di sostanza economica”, precludendo di fatto al medesimo contribuente una coerente pianificazione fiscale.

Nel confermare la legittimità dell'art. 20 Tur, la Corte costituzionale ha rilevato come, con tale disposizione, il legislatore abbia solamente riaffermato la natura di “imposta d'atto” dell'imposta di registro, precisando l'oggetto dell'imposizione in coerenza con la struttura di un prelievo sugli effetti giuridici dell'atto presentato per la registrazione. In particolare l'Amministrazione finanziaria potrebbe considerare gli elementi extra testuali estranei al contenuto formale degli atti e gli effetti economici derivanti dal collegamento negoziale solo per contestare operazioni elusive ai sensi dell'art. 10-*bis* L. 212/2000. Conclusivamente, la disposizione censurata non viola né il principio di capacità contributiva, né quelli di ragionevolezza ed eguaglianza tributaria, con conseguente non fondatezza delle questioni sollevate. La sentenza risolve perduranti incertezze interpretative e applicative relative all'imposta di registro, evitando abusi da parte dell'Amministrazione finanziaria nel riqualificare, sulla base di una pretesa “causa concreta”, operazioni di riorganizzazione societaria (quali il conferimento di ramo di azienda e la suc-

cessiva cessione delle partecipazioni) in termini di unitaria cessione di azienda.
[S. Rossi]

LA MOBILITÀ È NEGOZIO DA RICONDURRE AL PARADIGMA PRIVATISTICO, DI ESCLUSIVA COMPETENZA STATALE

Corte cost., sent. 24 giugno – 23 luglio 2020, n. 159, Pres. Cartabia, red.
Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 2, c. 1, lett. a), 4, c. 1, lett. e), e 10 c. 1, lett. d), della legge della Regione Lombardia n. 9/2019]

(artt. 3, c. 1, 97, c. 1, e 117, cc. 2, lett. e) e l), e 3, Cost.)

Con la decisione in esame il Giudice delle Leggi dichiara **(i)** l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, c. 1, lett. a), della l. r. Lombardia n. 9/2019 nella parte in cui aggiunge il comma *5-quaterdecies* all'art. 1 della l. r. n. 30/2006 volta all'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale *ex art. 9-ter* della l. r. n. 34/1978; **(ii)** dichiara, invece, l'estinzione del processo con riguardo alle q.l.c. degli artt. 4, c. 1, lett. e), e 10, c. 1, lett. d), nella parte in cui aggiunge all'art. 15 l. r. n. 20/2003 istitutiva del CORECOM, i cc. da *2-bis* a *2-quater*. **(i)** Con riguardo alla prima questione, la norma oggetto va ad aggiungere la seguente previsione all'art. 1 della summenzionata legge: «[n]ell'ambito dei processi di acquisizione di nuove professionalità con rapporto di lavoro subordinato, le società partecipate in modo totalitario di cui alla Sezione I dell'Allegato A1 e le società a partecipazione regionale, con esclusione di quelle quotate, di cui all'Allegato A2, effettuano preventivamente la ricerca tra il personale dipendente delle altre società di cui al presente comma. A tal fine, la società interessata invia apposita comunicazione scritta alle altre società che sono tenute a pubblicare sulla propria rete intranet la posizione vacante per favorire l'attivazione di eventuali mobilità volontarie. In caso di candidature con esito positivo, il trasferimento del personale avviene nel rispetto delle disposizioni statali e dei contratti collettivi». Nel rigettare le tesi difensive svolte dalla Regione, la Corte costituzionale chiarisce il perimetro oggettivo della questione, riguardante, in special modo, l'**istituto della mobilità**. In relazione a quest'ultimo, la norma oggetto, da una parte "ne impone l'attuazione alle società partecipate prima di effettuare nuove assunzioni"

e, dall'altra, indica puntuali modalità procedurali da seguire. Sennonché detto istituto, in ragione della sua qualifica come **cessione del contratto**, «[...] **negozio tipico disciplinato dal codice civile (artt. 1406-1410) [...]**» (sentenza n. 324 del 2010), è da ricondursi alla materia *ex art. 117, c. 2 lett. l) Cost. (ordinamento civile), di esclusiva competenza statale*. In senso rafforzativo, la lettura del combinato disposto degli artt. 1, c. 3, e 19, c. 1, del d.lgs. 175/2016 che conferma la disciplina privatistica dei rapporti di lavoro inerenti alle società a partecipazione pubblica; si vedano, inoltre, le sentt. 17/2014 e 68/2011. A tal proposito, le società *in house* non rappresentano una eccezione. Ulteriori argomenti a suffragio della illegittimità della suesposta norma oggetto si rinvengono nella “indebita compressione del potere di autodeterminazione, in particolare, della società cessionaria”, ciò incidendo sull'evocato parametro che sancisce l'autonomia negoziale, oltre che nella determinazione, da parte della Regione resistente, di puntuali modalità attuative, azione questa che mal si concilia con il dettato del d.lgs. 175/2016 e che non ne può rappresentare attuazione [Y. Guerra].

LA LEGGE SICILIANA SUI *MARINA RESORT* NON LEDE LA CONCORRENZA

Corte cost., sent. 24 giugno 2020 – 23 luglio 2020, n. 161, Pres. Cartabia,
red. Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 1, comma 2, 2, 3, comma 7, e 5 della legge Reg. Siciliana n. 8 del 2019 (Norme per lo sviluppo del turismo nautico. Disciplina dei marina resort. Norme in materia di elezioni degli organi degli enti di area vasta)]

(art. 117, secondo comma, lett. e, Cost.)

La sentenza dichiara la **non fondatezza** delle questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri relativamente agli artt. 1, comma 2, 2, 3, comma 7, e 5 della legge Reg. Siciliana n. 8 del 2019. Detta normativa prevede **la disciplina dei marina resort**, ovvero **strutture recettive organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno di natanti da diporto, ormeggiati in uno spazio appositamente attrezzato**.

Ad avviso del ricorrente, la regolamentazione di tali strutture, destinate ad occupare e utilizzare il demanio marittimo affidato ai privati in concessioni, ricadreb-

be nella materia «*tutela della concorrenza*» riservata esclusivamente al legislatore statale.

La sentenza conferma la costante giurisprudenza costituzionale, secondo cui **le modalità di affidamento delle concessioni sui beni del demanio marittimo devono essere stabilite nel rispetto dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento** previsti dalla normativa dell’Unione europea e nazionale, tuttavia – afferma il giudice delle leggi – la tutela della **concorrenza** è da considerarsi **preminente solo nel caso in cui «l’oggetto della regolazione finisca per influire sulle modalità di scelta del contraente, ove si incida sull’assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali»** (sent. n. 221 del 2018). Nel caso di specie, le disposizioni impugnate prevedono finalità meramente descrittive in ordine alla tipologia delle strutture coinvolte, alle relative caratteristiche e al funzionamento delle stesse. Tali norme vanno quindi ricondotte all’**esercizio delle funzioni amministrative legate alla gestione dei beni del demanio marittimo e non interferiscono con l’assetto concorrenziale del mercato di riferimento, né tantomeno restringono il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali**. [A. Chiusolo]

**ILLEGITTIMA LA LEGGE REGIONALE (RETROATTIVA) CHE
SOTTRAE
LE SOCIETÀ *IN HOUSE* E LE CONTROLLATE DALLA *SPENDING REVIEW***

**Corte cost., sent. 19 maggio – 24 luglio 2020, n. 163, Pres. Cartabia, red.
Carosi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[l. Reg. Calabria n. 16/2019]

(artt. 81, 97, co. 2 e 117, co. 3, Cost.)

Con la legge reg. in epigrafe la Regione Calabria aveva adottato un’interpretazione autentica del collegato alla legge finanziaria regionale 2015, secondo la quale esso non sarebbe stato applicabile «alle società “in house providing” e alle società controllate, direttamente o indirettamente, dalla Regione Calabria o dai suoi enti strumentali che operano prevalentemente nel settore dei

servizi di trasporto pubblico locale (art. 1), trovando applicazione, ai sensi dell'art. 2, solo le disposizioni normative statali in materia [...]; ciò senza nuovi o maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale (art. 3)». Il collegato alla finanziaria regionale del 2015, più volte modificato, prevede (art. 1) che «la Regione eserciti i poteri di socio attribuitole dalla normativa vigente nel senso di ridurre, a partire dall'esercizio 2015, una serie di costi, di personale (lettera a) e di funzionamento (lettera b)», e che le mancate riduzioni rappresentino, tra l'altro, motivo di revoca dei soggetti nominati dalla Regione nell'ambito delle società. Sono inoltre previste una serie di misure volte a fronteggiare il caso di bilanci in perdita (cfr. p.to 2 *Diritto*).

In sostanza, **dall'art. 1 della l. reg. n. 16/2019**, «sia dal preteso carattere interpretativo della disposizione sia dai lavori preparatori», **emergeva «inequivocabilmente l'intenzione di inibire fin dall'origine l'applicazione delle previste misure di spending review alle società del settore dei trasporti pubblici locali».**

Ritenendo ammissibile l'impugnazione dell'intera legge reg., perché composta di soli quattro articoli recanti disciplina omogenea, la Corte provvede innanzitutto a delimitare il *thema decidendum*, individuando come **unico parametro di giudizio l'art. 81 Cost.** (p.to 3 *Diritto*), **rispetto al quale la questione è fondata**, sulla base di un'argomentazione articolata su due passaggi.

Dopo una rapida ricostruzione della disciplina di finanziamento del trasporto pubblico (risorse proprie e trasferite), la Corte rileva innanzitutto che i minori costi determinati dalle misure di contenimento previste dal collegato 2015 erano «inevitabilmente destinati a riverberarsi sul bilancio regionale, parzialmente sgravandolo del relativo onere. Ciò anche tenuto conto che quello statale ha funzione di “sostegno ed integrazione” delle risorse regionali (sentenze n. 74 del 2019, n. 78 del 2018 e n. 211 del 2016), ai fini di un “limitato concorso» alle spese per il finanziamento (sentenza n. 273 del 2013)».

Se, quindi, le riduzioni di spesa previste dal collegato 2015 «rappresentavano un risparmio per la Regione», ne deriva che **«la loro parziale rimozione retroattiva prevista dalle disposizioni impugnate non può che costituire un maggior onere finanziario** rispetto a quello legittimamente sussistente al momento in cui la normativa in esame è intervenuta. È costante l'orientamento di questa Corte, secondo cui «[l]a mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa» (ex plurimis, sentenza n. 224 del 2014)».

Richiamando la propria granitica giurisprudenza relativa all'obbligo di copertura delle leggi anche regionali (citata la sent. n. 307/2013), la Corte sottolinea che la normativa impugnata – a invarianza della spesa già consolidata – ne ha ridotto retroattivamente la copertura, risultando **«intrinsecamente pregiudizievole dell'equilibrio economico-finanziario».**

Inoltre, la presenza della **clausola di invarianza finanziaria** (art. 3 l. impugnata) rende evidente «l’**“irrazionalità”** che la costante giurisprudenza di questa Corte individua come **qualificazione primaria del difetto di copertura**», ravvisabile ogni volta che «in sede normativa si statuisca – in contrasto con gli elementari canoni dell’esperienza – che da un’iniziativa legislativa latrice di oneri non derivi la correlata necessità di una loro copertura» (sent. n. 227/2019). [C. Bergonzini]

LA CORTE RICORRE AGLI ESPERTI PER LA PRIMA VOLTA DALLA MODIFICA DELLE NORME INTEGRATIVE

Corte cost., sent. 11 giugno – 14 luglio 2020, n. 164, Pres. Cartabia, red.
Coraggio

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1, c. 93, lett. *a*), *b*), *c*), *d*) ed *e*) della legge n. 205 del 2017]

(Artt. 3, 51, 97 e 136 Cost.)

La Corte costituzionale dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, riguardanti le disposizioni della legge n. 205 del 2017 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) concernenti **la possibilità per le Agenzie fiscali di istituire posizioni organizzative di elevata responsabilità** (c.d. **POER**). Allo stesso modo, la Corte dichiara non fondata la questione riguardante l’art. 1, comma 93, lett. *e*), della medesima legge nella parte in cui prevede: la possibilità di esonerare dalla prova preselettiva del concorso pubblico per l’accesso alla qualifica dirigenziale i dipendenti delle Agenzie fiscali che abbiano svolto per almeno due anni funzioni dirigenziali o siano stati titolari di POER o di posizioni organizzative speciali temporanee (c.d. POT), attribuite in forza di specifiche norme di legge; nonché la possibilità di riservare fino al cinquanta per cento dei posti banditi ai dipendenti delle Agenzie fiscali, assunti mediante concorso pubblico, con almeno dieci anni di anzianità nella terza area.

Il giudice *a quo*, sollevando le questioni di legittimità costituzionale, riteneva che tali posizioni organizzative (POER), **caratterizzate da marcati poteri di natura dirigenziale e destinate ad essere ricoperte con procedure selettive interne**, si ponessero in contrasto con una pluralità di parametri costituzionali. In primo luogo,

tale disciplina, secondo il giudice rimettente, contrasterebbe con gli **artt. 3, 51 e 97 Cost.**, non prevedendo l'espletamento di un concorso pubblico per accedere alle POER e garantendo un vantaggio competitivo ingiustificato in favore degli interni titolari di POER o POT. In aggiunta, essa sarebbe contraria anche **all'art. 136 Cost., costituendo elusione del giudicato costituzionale formatosi in relazione alla sentenza n. 37 del 2015**, poiché le norme attualmente sottoposte all'attenzione della Corte, sebbene non meramente riproduttive, sarebbero comunque indirizzate a perseguire esiti corrispondenti a quelli già censurati con la citata sentenza.

Preliminarmente la pronuncia in oggetto è da segnalare poiché, **per la prima volta, la Corte, dando applicazione alle modifiche introdotte con la delibera dell'8 gennaio 2020, è ricorso a quanto previsto dall'articolo 14-bis delle "Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale"**. Tale norma prevede ora la possibilità per il Collegio di **convocare esperti di chiara fama, qualora ritenga necessario acquisire informazioni su specifiche discipline**. Nel caso di specie, la Corte, nella Camera di Consiglio del 27 maggio 2020, ha ascoltato due esperti sulle materie oggetto del giudizio, alla presenza della parte costituita e dell'Avvocatura dello Stato, le quali hanno potuto replicare alle osservazioni degli esperti nella successiva Camera di Consiglio.

Venendo al merito delle questioni sottoposte al Giudice delle leggi, le quali costituiscono l'ultima "puntata" di un'intricata e complessa vicenda giurisprudenziale che ha visto una altrettanto rapida evoluzione del quadro normativo di riferimento, la Corte, in primo luogo, censura il presupposto interpretativo e la ricostruzione del quadro normativo operata dal giudice *a quo*. Difatti, ritiene che **tali posizioni di elevata responsabilità, a ben vedere, non sarebbero qualificabili come posizioni dirigenziali**. Inoltre, **esse non sarebbero nemmeno riconducibili ad una nuova area intermedia tra la dirigenza e la terza area**. Difatti, **dal confronto fra i compiti dei titolari delle POER e quelli dei dirigenti, emergerebbe la loro non omogeneità, mentre, al contrario, vi sarebbe una non estraneità tra i compiti e i requisiti di tali figure e quelli propri dei funzionari della terza area**. **I titolari di POER sarebbero, nei fatti, sostanzialmente subordinati gerarchicamente ai dirigenti**. Inoltre, ad avvalorare questa interpretazione vi sarebbe la non stabilità di tali incarichi, che sarebbero, per loro stessa natura, temporanei e non comporterebbero **un passaggio di area e tanto meno di ruolo, o l'attribuzione di un nuovo status al dipendente pubblico**. Tali caratteristiche distinguerebbero le posizioni organizzative citate da quelle disciplinate, in precedenza, dall'art. 8, comma 24, del decreto-legge n. 16 del 2012, convertito, con modificazioni, nella legge n. 44 del 2012. Tale norma, difatti, dichiarata incostituzionale dalla Corte con la sen-

tenza n. 37 del 2015, consentiva l'attribuzione di incarichi dirigenziali affidati direttamente a funzionari senza l'espletamento di un concorso pubblico, per il tempo necessario alla copertura di tali posizioni tramite concorso.

Pertanto, secondo la Corte, le questioni sottoposte sono infondate proprio perché, non essendoci l'attribuzione al funzionario di un nuovo *status* giuridico, non sarebbe imposto l'obbligo del rispetto delle procedure concorsuali, procedure che sarebbe invece eccessivo pretendere per accedere a posizioni organizzative che non hanno il carattere della stabilità. Per questa ragione, **la Corte non ravvisa nemmeno la violazione di giudicato costituzionale ex art. 136 Cost. poiché**, come visto in precedenza, **il giudicato costituzionale formatosi sulla sentenza n. 37 del 2015 aveva censurato un meccanismo legislativo che aveva consentito alle Agenzie fiscali un «indefinito protrarsi nel tempo» dell'assegnazione di funzioni dirigenziali a funzionari della terza area**, senza provvedere alla indizione della necessaria procedura concorsuale. Pertanto, tale fattispecie risulta essere, nei fatti, diversa da quella oggetto dell'attuale vicenda.

Infine, la Corte dichiara infondate le ulteriori questioni sollevate dal TAR Lazio in merito **alle norme riguardanti le procedure dei futuri concorsi che riservano una quota di posti ai titolari delle citate POER e di posizioni organizzative speciali temporanee (c.d. POT) e li esonerano dalla prova preselettiva**. Difatti, la Corte afferma che il «riconoscimento dell'esperienza all'interno della amministrazione che bandisce il concorso sottende un profilo meritevole di apprezzamento da parte del legislatore e non collide con il principio di buon andamento». [A. Contieri]

LA CORTE COSTITUZIONALE DICHIARA L'ILLEGITTIMITÀ PARZIALE DELLA LEGGE DI STABILITÀ 2019 DELLA REGIONE PUGLIA

Corte cost., sent. 9 luglio – 27 luglio 2020, n. 166, Pres. Cartabia, red. Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 15, 61, 66, 72, 86 e 93, della L.r. Puglia n. 67/2018]

(artt. 9, 97 e 117, co. 2, lett. *g*), ed *s*), e co. 3, Cost.)

Con la sentenza indicata in epigrafe, la Corte costituzionale si pronuncia sulla questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri ed avente ad oggetto plurime disposizioni (artt. 15, 61, 66, 72, 86 e 93) della Legge della Regione Puglia n. 67/2018, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2019)», per contrasto con gli artt. 9, 97 e 117, co. 2, lett. *g*) ed *s*) e co. 3 della Costituzione.

In particolare, le questioni di legittimità costituzionale sollevate nell'ambito del giudizio si appuntano su diversi e specifici parametri di legittimità, essendo l'art. 15 della L.r. impugnato con riferimento agli artt. 9 e 117, co. 2, lett. *s*); gli artt. 61, 66, 86 e 93 con riferimento all'art. 117, co. 3 e, da ultimo, l'art. 72 con riferimento agli artt. 97 e 117, co. 2, lett. *g*), Cost.

La sentenza può, pertanto, essere suddivisa in tre "blocchi tematici" diversi quanto ad oggetto e parametro di giudizio.

Con specifico segno al lamentato *vulnus* costituzionale arrecato dal sistema sanzionatorio previsto dall'art. 15 della Legge regionale per gli interventi realizzati sugli «ulteriori contesti paesaggistici» ex art. 143, co. 1, lett. *e*) del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la Corte costituzionale dichiara l'estinzione del processo per intervenuta rinuncia all'impugnazione, avvenuta con atto depositato il 20 marzo 2019, in considerazione dei chiarimenti e delle precisazioni fornite dalla Regione Puglia.

Quanto alla seconda q.l.c., ad avviso del ricorrente, le disposizioni impuginate violerebbero l'art. 117, co. 3, Cost. per contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica, nella misura in cui prevedono spese e misure sanitarie non riconducibili ai livelli essenziali di assistenza (LEA) fissati a livello nazionale con il DPCM 12 gennaio 2017. La Regione Puglia, in quanto Regione sottoposta a piani di rientro dal disavanzo sanitario, è infatti tenuta al rispetto di quanto stabilito dall'art. 1, co. 796, lett. *b*), della L. n. 296/2006 e dall'art. 2, co. 80 e 95 della successiva L. n. 191/2009 che, per costante orientamento giurisprudenziale della Corte costituzionale, costituiscono «espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (cfr. sentenze n. 91 del 2012, n. 163 e 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010).

Ciò posto, la Corte ritiene le q.l.c. fondate con riferimento agli artt. 66 e 93 e non fondate con riferimento agli artt. 61 e 86.

Le misure previste dagli artt. 66 e 93 nell'ambito della lotta al randagismo mediante la realizzazione e/o ristrutturazione da parte dei comuni di canili sanitari (art. 66) e la realizzazione di campagne di sterilizzazione di cani patronali (art. 93) non sono, a ben vedere, riconducibili ai LEA stabiliti dal già citato DPCM 12 gennaio 2017, che, infatti, nell'Allegato relativo a «Salute animale e igiene urbana

veterinaria» (Allegato 1, lettera D) si limita a prevedere la sterilizzazione dei cani randagi e delle colonie feline.

A conclusioni opposte giunge la Corte costituzionale con riferimento alle restanti due disposizioni (artt. 61 e 86) della L.r., le quali, rispettivamente, prevedono la destinazione di una dotazione finanziaria aggiuntiva per il rimborso delle spese delle associazioni di volontariato impegnate nei centri di orientamento oncologico (COro) della Rete oncologica regionale ed il potenziamento dell'assistenza psicologica nei dipartimenti di salute mentale (DSM), nei distretti, nei dipartimenti delle dipendenze patologiche, nella riabilitazione dei deficit fisici, psichici e sensoriali e nelle aree ospedaliere critiche. Ad avviso del Giudice delle leggi, infatti, le disposizioni citate sono entrambe ascrivibili ai livelli di assistenza di cui al più volte citato DPCM 12 gennaio 2017 e, segnatamente, al suo art. 31 (Assistenza sociosanitaria residenziale alle persone nella fase terminale della vita) relativo alle prestazioni – anche infermieristiche, riabilitative e psicologiche – da svolgersi nell'ambito dell'assistenza sociosanitaria regionale a favore delle persone affette da malattie progressive e in fase avanzata e terminale, nonché ai suoi artt. 28 (Assistenza sociosanitaria alle persone con dipendenze patologiche), 32 (Assistenza sociosanitaria semiresidenziale e residenziale ai minori con disturbi in ambito neuropsichiatrico e del neurosviluppo) e 33 (Assistenza sociosanitaria semiresidenziale e residenziale alle persone con disturbi mentali).

La terza ed ultima questione si appunta – come anticipato – sulle disposizioni in materia di inquadramento previste dall'art. 72 della L.r. Puglia n. 67/2018, nella misura in cui prevede (per il personale ivi contemplato) il diritto di inquadramento nei ruoli della dirigenza sanitaria, a semplice domanda. Tale disposizione si porrebbe, infatti, in contrasto con l'art. 15, co. 7, del D.lgs. n. 502/1992 sul Rioridino della disciplina in materia sanitaria, a norma del quale l'accesso alla dirigenza sanitaria è subordinato a previo concorso pubblico per titoli ed esami, con ciò vulnerando gli artt. 97 e 117, co. 2, lett. g), della Costituzione.

Prima di esaminare nel merito la questione, la Corte costituzionale valuta il permanere dell'interesse dello Stato al giudizio a fronte della intervenuta modifica legislativa apportata dalla L.r. Puglia n. 52/2019 ed alla conseguente introduzione di specifiche procedure concorsuali per l'assunzione nei ruoli del personale dirigente medico-veterinario e dirigente sanitario non medico. Sul punto, conformemente al consolidato orientamento per il quale la materia del contendere «cessa solo se lo *ius superveniens* ha carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e se le disposizioni censurate non hanno avuto medio tempore applicazione» (sentenza n. 68 del 2018; nonché, in senso analogo, sentenze n. 140, n. 44 e n. 38 del 2018), la Corte rileva che nel caso di specie, essendo la disposizione impugnata rimasta in vigore per un lasso di tempo di circa undici mesi ed in mancanza di informazioni circa l'effettiva applicazione della norma, non vi sono i presupposti necessari affinché venga dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Nel merito, il Giudice delle leggi ritiene la q.l.c. fondata in riferimento all'art. 97 Cost., dichiarando assorbito ogni altro profilo di censura. Ad avviso della Corte, infatti, la disposizione censurata – nel prevedere l'accesso ai ruoli dirigenziali a sola domanda – introduce una deroga al principio del pubblico concorso in assenza di qualsivoglia causa giustificativa di detta deviazione della regola generale, come d'altronde stabilita dall'art. 15, co. 7, del D.lgs. n. 502/1992. A sostegno delle proprie considerazioni è richiamato l'orientamento per il quale le deroghe al principio del pubblico concorso possono ritenersi giustificate solo allorquando «l'area delle eccezioni sia delimitata in modo rigoroso e subordinata all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione e allo svolgimento di procedure di verifica dell'attività svolta dal dirigente» (sentenza n. 189 del 2011, nonché, in senso analogo, tra le altre, sentenze n. 108 e n. 52 del 2011, n. 195 del 2010, n. 293 del 2009, n. 363 del 2006). Viceversa, nel caso di specie, la Corte rileva che l'eccezione introdotta dalla disposizione censurata non si radica né su esigenze funzionali dell'amministrazione, né su peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico che, viceversa, avrebbero potuto legittimare il mancato ricorso al pubblico concorso.

Conclusivamente, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 66, 72 e 93 della L.r. Puglia n. 67/2018, l'estinzione del processo per intervenuta rinuncia del ricorrente relativamente all'art. 15 e la non fondatezza delle q.l.c. relative agli artt. 61 e 86. [A.C. Visconti]

SALVO (ANCORA UNA VOLTA) IL MECCANISMO DI CONGELAMENTO DELL'ADEGUAMENTO STIPENDIALE E DELLE CONSEGUENTI RICADUTE SUI PROFILI PENSIONISTICI.

Corte cost., sent. 24 giugno 2020 – 27 luglio 2020, n. 167, Pres. Cartabia, red. Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

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

[D.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. in legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21, secondo periodo; d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv. in legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 16, comma 1, lettera b), «come specificato» dall'art. 1, comma 1, lettera a), del d.P.R. 4 settembre 2013, n. 122; Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 256]

(artt. 2, 3, 36, 38, 53, 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 1, CEDU e dell'art. 1, Prot. Add.le CEDU)

Nel decidere sulla legittimità dell'esclusione degli incrementi stipendiali a fini pensionistici e limitatamente al periodo 2011-2015, per gli Ufficiali della Guardia di Finanza, la Corte costituzionale si pronuncia su tre profili di costituzionalità dichiarando la manifesta inammissibilità del primo e la non fondatezza degli altri due rimanenti.

Sul primo versante, la Corte evidenzia che, pur invocando il parametro dell'art. 1, Prot. n. 12 CEDU, ancorché «in relazione» all'art. 117, comma 1, Cost., la mancata ratifica del predetto Protocollo non vale ad integrare il parametro di costituzionalità che, al primo comma, fa riferimento al rispetto dei «vincoli» derivanti dagli «obblighi internazionali» ai quali l'Italia è sottratta almeno limitatamente al Protocollo richiamato (tale profilo era stato già evidenziato e risolto, in senso negativo, dalla sentenza n. 194 del 2018).

Nel merito e per quanto concerne gli ulteriori due profili, richiamando alcuni arresti giurisprudenziali precedenti (n. 304 e 310 del 2013, n. 154 del 2014, n. 96 del 2016 e, da ultimo, n. 200 del 2018), la Consulta conferma la non fondatezza delle questioni prospettate.

La Corte specifica anzitutto che il blocco stipendiale previsto dalle norme censurate è stato applicato, con i dovuti distinguo, a tutto il personale del pubblico impiego «in chiave di contenimento della spesa» e comunque limitatamente al triennio 2011-2013, ancorché prorogato per sole due volte (2014 e 2015).

Il richiamato meccanismo di *congelamento* previsto dal censurato art. 9, comma 21 del d.l. n. 78 del 2010 aveva già superato il vaglio di costituzionalità in relazione ai principi di proporzionalità e sufficienza ex art. 36 Cost., in considerazione delle «esigenze di politica economica [che] giustificano interventi che, come quello in esame, comprimono solo temporaneamente gli effetti retributivi della progressione in carriera» (sentenza n. 96 del 2016).

Stessa sorte per le questioni relative alle «ricadute pensionistiche» derivanti dal blocco stipendiale, fatte salve dalla sentenza n. 200 del 2018.

Nel caso di specie, la Corte costituzionale specifica che «la ricaduta del blocco stipendiale sui trattamenti di quiescenza – sia che abbia ad oggetto incrementi retributivi automatici, sia che concerna miglioramenti stipendiali per progressioni di qualifica – è quindi proporzionale alla contribuzione previdenziale sulla retribuzione effettivamente percepita dal dipendente e non altera il canone di complessiva adeguatezza delle pensioni di cui all'art. 38, secondo comma, Cost.», a prescindere dal momento del collocamento in quiescenza».

Diversi i motivi che suggeriscono alla Corte di concludere per l'infondatezza delle questioni prospettate.

In primo luogo, la (ri)determinazione dei trattamenti pensionistici rientra nell'ambito delle scelte politico-discrezionali del legislatore, in ogni caso limitatamente al perimetro tracciato da esigenze di equilibrio dei bilanci (art. 97, comma 1, Cost.), della sostenibilità del debito pubblico (art. 81, Cost.) e del rispetto dei doveri inderogabili di solidarietà sociale (art. 2 Cost.).

In secondo luogo, la Corte non ritiene violati gli artt. 2, 36, comma 1 e 38, comma 2, Cost. per due ragioni essenziali: «da una parte, al fine di verificare il rispetto di questo principio occorre considerare il trattamento pensionistico complessivo e non già singole voci retributive, quali quelle costituite, nella fattispecie, dagli incrementi retributivi automatici, congelati per effetto della normativa censurata. Dall'altra parte, il sistema della previdenza obbligatoria è ispirato a un criterio solidaristico (art. 2 Cost.) e non già esclusivamente mutualistico. È tale connotazione solidaristica che giustifica e legittima l'obbligatorietà della contribuzione previdenziale anche al di là di una stretta corrispondenza, in termini di corrispettività sinallagmatica, con le prestazioni pensionistiche», così come già rilevato, in termini di ragionevolezza, nella sentenza n. 250 del 2017.

In terzo luogo, non è prospettabile la violazione dell'art. 53 Cost: non avendo natura tributaria (come già rilevato in passato nelle sentenze n. 96 del 2016 e 154 del 2014) l'art. 9, comma 21 censurato si pone quale «regola legale conformativa della retribuzione dei pubblici dipendenti nel quinquennio in questione, che integra, temporaneamente e in via eccezionale, la disciplina, legale o contrattuale, del trattamento retributivo per perseguire la finalità di contenerne il costo complessivo», così come tutte le norme che hanno a riguardo misure di *congelamento* stipendiale e pensionistico (cfr. sentenze n. 173 del 2016 e n. 70 del 2015).

In quarto luogo, infondata anche la questione relativa all'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale della CEDU poiché, proprio nel caso di specie, una retribuzione «non percepita» e «non spettante», non è qualificabile come «bene costituito dagli incrementi sterilizzati» perché «mai entrati nel patrimonio dei pubblici dipendenti» se non limitatamente alla pura (e nella natura della sola) «retribuzione». [L. Di Majo]

PONTE MORANDI: RAGIONEVOLE ESCLUDERE ASPI DALLA GARA PER LA RICOSTRUZIONE

Corte cost., sent. 8 luglio – 27 luglio 2020, n. 168 Pres. Cartabia, red. Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[artt. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis; 1-bis; 1-ter, comma 1; 4-bis, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130]

(artt. 3, 23, 24, 41, 97, 102, 103 e 111 Cost.)

La Corte costituzionale è chiamata a pronunciarsi su cinque ordinanze di rimessione del T.A.R. Liguria, tutte concernenti il cd. “Decreto Genova” e, in particolare, le disposizioni che: incaricavano un Commissario straordinario (anziché ASPI, concessionaria dell’infrastruttura) di procedere all’individuazione e all’esproprio delle aree necessarie alla ricostruzione; avviavano una procedura negoziata (escludendo ASPI) per l’affidamento dei lavori della ricostruzione stessa; disponevano che i relativi oneri (pagamento delle indennità di esproprio e spese per la ricostruzione) fossero a carico della concessionaria.

La Corte rileva l’inammissibilità di gran parte delle qqddll sollevate, principalmente per carenza di adeguata motivazione in ordine alla rilevanza (il giudice rimettente non ha, in alcuni casi, verificato che le disposizioni censurate trovassero effettiva applicazione nei giudizi *a quibus*, come per l’esclusione di una società “collegata” ad ASPI dalla procedura di gara) e alla non manifesta infondatezza. Quanto alle qqddll sollevate sull’art. 1, comma 6, del decreto-legge (ovvero la disposizione concernente l’obbligo della concessionaria a provvedere alle «somme necessarie [...] al ripristino»), la Corte ne dichiara l’inammissibilità anche per la mancata individuazione, da parte del giudice rimettente, della portata normativa della disposizione e, in particolare, per non aver chiarito se, nella propria interpretazione, l’onere posto a carico della concessionaria dovesse intendersi come definitivo o quale mera anticipazione ripetibile («**il rimettente ha mancato al dovere di pronunciarsi chiaramente sul significato giuridico delle norme che egli sottopone al controllo di costituzionalità**, e, in definitiva, di circoscrivere il *thema decidendum* del giudizio incidentale»).

In relazione alle questioni ammissibili, la Corte ricostruisce, innanzi tutto, le caratteristiche del sindacato di legittimità costituzionale nell’ipotesi di “**leggi-provvedimento**”, che, per giurisprudenza costante impone «uno scrutinio di costituzionalità stretto, ovvero particolarmente severo, poiché **in norme siffatte è insito il pericolo di un arbitrio, connesso alla potenziale deviazione, in danno di determinati soggetti**, dal comune trattamento riservato dalla legge a tutti i consociati (ex plurimis, sentenze n. 182 del 2017 e n. 64 del 2014)». Al contempo, tuttavia, la Corte chiarisce che tale scrutinio non implica l’applicazione *tout court*

alla legge provvedimento dei principi che sorreggono l'attività amministrativa: in altre parole, **la circostanza che il legislatore intervenga in un ambito altrimenti rimesso all'autorità amministrativa comporta esclusivamente «che la legge si sostituisca all'atto provvedimentale, ma non che ne mutui con ciò anche i tratti costitutivi».**

In particolare, il sindacato sulla motivazione della legge provvedimento richiede una «penetrazione assai più incisiva di quella limitata al percorso motivazionale esplicito, **la Corte è tenuta a individuare la causa ultima della norma, quale componente razionalmente coordinata nel più vasto insieme dell'ordinamento»** (sul punto, la Corte richiama la sent. 89 del 1996, secondo cui il tessuto normativo presenta «una “motivazione” obiettivata nel sistema, che si manifesta come entità tipizzante del tutto avulsa dai “motivi”, storicamente contingenti», mentre, per converso, non costituisce illegittimità costituzionale «ogni eventuale inadeguatezza della motivazione esplicitata dal legislatore»; cfr. anche sent. 327 del 1998).

Ciò premesso, la Corte osserva come la decisione del Legislatore di rivolgersi al mercato con procedura negoziata escludendo la concessionaria (sia dalla ricostruzione “diretta” che dalla partecipazione alla gara), non sia affatto irragionevole essendosi reso necessario intervenire con urgenza ed essendosi al contempo, incrinato il rapporto fiduciario nei confronti della concessionaria (**«nel caso in questione, è essenziale rammentare che il crollo del Ponte Morandi, causando ben 43 vittime, ha segnato profondamente la coscienza civile nella comunità, e ha aperto una ferita nel rapporto di fiducia che non può mancare tra i consociati e lo stesso apparato pubblico, cui è affidata la cura di beni primari tra i quali, in primo luogo, la salute e l'incolumità. Esso, inoltre, ha causato gravissimi danni alla rete di trasporto, in un ganglio fondamentale per lo sviluppo economico del paese, per di più di fatto tagliando a metà la città di Genova»**, punto 19 del Considerato in diritto). **La decisione di escludere un determinato soggetto** in quanto sullo stesso «sussistano e siano valutati elementi tali da “provocare la rottura del rapporto di fiducia con l'operatore economico” (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 3 ottobre 2019, in causa C-267/18, D.A.C. SA)» **è infatti conforme alla «consolidata giurisprudenza civile e amministrativa»** e costituisce una legittima scelta **«anche quand'anche l'illecito non sia stato accertato definitivamente in giudizio».** Inoltre, aprendo la gara solo a soggetti diversi da ASPI, il legislatore non ha «conculcato la libertà di iniziativa economica di ASPI, ma piuttosto prevenuto un contrasto con l'utilità sociale, di cui all'art. 41 Cost., irrobustendo l'assetto concorrenziale con l'ingresso di altri operatori economici». Ciò non costituisce neppure lesione della riserva di giurisdizione e del diritto di difesa (qqdill sollevate in relazione agli artt. 24, 102, 103 e 111 Cost.) in quanto

«non vi è correlazione tra la scelta precauzionale di non impegnare ulteriormente il concessionario, e l'accertamento definitivo della responsabilità in un giudizio civile o penale per il fatto» che non resta dunque precluso. Le qqddll sono pertanto infondate. [F. Conte]

ANCORA SU RIFORMA MADIA E LEALE COLLABORAZIONE. LE “REITERATE TRATTATIVE” SALVANO IL DECRETO SULLE CAMERE DI COMMERCIO

Corte cost., sent. del 23 giugno 2020 n. 169, Pres. Cartabia, red. Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 10, l. n. 124/2015; art. 3, d.lgs. n. 219/2016]

(artt. 5, 117 e 120 Cost.)

La Corte costituzionale dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale delle norme della “riforma Madia” e del d.lgs. di attuazione, relativo al riordino delle camere di commercio. Secondo il TAR Lazio, **nel prevedere un mero parere, da parte degli enti regionali, e non l'intesa tra Stato e Regioni** sullo schema dell'atto legislativo di riordino del sistema camerale, la norma si sarebbe posta **in contrasto con il principio di leale collaborazione**, non avendo previsto un adeguato coinvolgimento delle Regioni **nella fase di approvazione del decreto legislativo stesso**.

La Corte nel ripercorrere la propria giurisprudenza sul processo di riforma delle camere di commercio innescato dalle norme impugnate, evidenzia come la disciplina di detto sistema camerale si collochi al crocevia di diversi livelli di governo, richiedendo un adeguato coinvolgimento delle autonomie regionali (sentenza n. 261 del 2017), attraverso il ricorso al principio di leale collaborazione, quale “metodo” cui adeguare la legislazione alle esigenze delle autonomie nel quadro dell'unità della Repubblica (artt. 5 e 120 Cost.).

Richiamando la propria giurisprudenza, la Corte afferma che **le questioni prospettate non sono fondate**, in quanto **non è venuto meno** nel corso del procedimento di detta riforma, **il confronto del Governo con le autonomie territoriali**, come valorizzato anche dalla sentenza n. 261 del 2017, la quale ha stabilito **che il decreto ministeriale cui è stata demandata l'attuazione del processo di riordino**

fosse adottato non previo parere, bensì previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

In simile contesto è fuori luogo, secondo la Corte, contestare il d.lgs. impugnato per il modo in cui è stato approvato in forza della legge delega, previo parere ma senza intesa con la Conferenza Stato-Regioni. La giurisprudenza costituzionale infatti ha precisato che nell'esercitare la delega il Governo può fare ricorso a tutti gli strumenti che reputa "idonei al raggiungimento dell'obiettivo finale", il quale "consiste nel vagliare la coerenza dell'intero procedimento di attuazione della delega, senza sottrarlo alla collaborazione con le Regioni" (sentenza n. 251 del 2016). **L'adeguatezza del coinvolgimento regionale, dunque, non impone un rigido automatismo**, ma abbraccia un orizzonte ampio, **dato dall'intero procedimento innescato dal legislatore delegante**, da valutarsi alla luce dei meccanismi di raccordo complessivamente predisposti dallo Stato.

Nella specie, **particolarmente rilevante è l'attivazione delle procedure per addivenire a un'intesa sul d.m. di attuazione**, sulla scorta di quanto richiesto nella citata sentenza n. 261 del 2017 che aveva ritenuto non legittimo il semplice ricorso al "parere" anziché "all'intesa" nell'approvazione dello stesso, da cui è dipesa la sostituzione dell'atto con un altro su cui **il Governo ha, a più riprese, tentato di raggiungere un accordo con le Regioni, senza addivenire ad alcun risultato concreto**. Solo a seguito delle reiterate interlocuzioni con il sistema delle autonomie, il Consiglio dei ministri ha autorizzato il Ministro dello sviluppo economico ad adottare il decreto ministeriale. E ciò nel rispetto della costante giurisprudenza della Corte, secondo cui l'intesa non pone un obbligo di risultati ma solo di mezzi (sentenze n. 239 del 2013, n. 179 del 2012 e n. 165 del 2011). **Non può dunque sostenersi che il procedimento innescato dall'art. 10 della legge n. 124 del 2015 sia stato condotto senza rispettare i canoni della leale collaborazione** [F. Covi-
no].

LA VIA PUGLIESE ALLA RIDUZIONE DELLE LISTE D'ATTESA IN SANITÀ NON VIOLA IL RIPARTO DI COMPETENZE

**Corte cost., sent. 24 giugno – 28 luglio 2020, n. 170, Pres. Cartabia, red.
Amato**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 5, c. 4°, e 9 della legge della Regione Puglia 28/03/2019, n. 13]

(artt. 81 e 117, secondo comma, lettera l))

La sentenza n. 170 del 2020 concerne due disposizioni della legge della Regione Puglia sulla riduzione delle liste d'attesa in sanità. La prima questione riguarda l'integrazione del fondo introdotto dal decreto-legge n. 158 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 189 del 2012, che, in materia di attività libero-professionale intramuraria prevede la destinazione di una quota del compenso del libero professionista ad un fondo per la realizzazione di attività mirate a ridurre le liste d'attesa. La legge regionale disponeva un intervento economico ulteriore su tale fondo che, ad avviso dello Stato, invadeva un ambito riservato alla contrattazione collettiva spettante alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

Con la seconda questione lo Stato lamenta, invece, che la disposizione secondo cui i direttori generali delle aziende sanitarie locali devono provvedere alla rideeterminazione delle dotazioni organiche anche per l'abbattimento delle liste d'attesa non tenga in considerazione i limiti imposti dalla legge di stabilità 2015, determinando quindi nuovi o maggiori oneri, in violazione dell'art. 81 Cost.

Quando al primo aspetto, la Corte ritiene che il legislatore regionale sia correttamente intervenuto stabilendo una disciplina per la riduzione delle liste d'attesa, ambito ascrivibile alla tutela della salute, rientrante nella competenza concorrente. Ai direttori generali delle aziende sanitarie vengono infatti indicati obiettivi, senza intervenire sulla determinazione della quota tariffaria da accantonarsi nel fondo per la perequazione dell'attività intramoenia, che rimane affidata alla contrattazione collettiva, nazionale e decentrata.

Anche questa questione viene ritenuta non fondata perché «l'effetto precettivo della norma regionale impugnata consiste nell'attribuzione ai direttori generali del compito di adottare future misure sul personale». La norma è quindi meramente programmatica. Inoltre, la revisione della dotazione organica è evidentemente finalizzata a rendere maggiormente efficiente l'organizzazione sanitaria regionale, nel rispetto dei limiti di spesa individuati. [L. Busatta]

ESTENSIONE DEL PRINCIPIO DI RETROATTIVITÀ DELLA DISCIPLINA SANZIONATORIA MAGGIORMENTE MITE ALLA LEGGE ANTITRUST: INAMMISSIBILITÀ DELLA QUESTIONE

Corte cost. 7 luglio – 28 luglio 2020, n. 171, Pres. Cartabia, red. Amato

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 11, comma quarto, della legge 57 del 2001, modificativo dell'art. 15, comma primo, della legge 287 del 1990]

(art. 3, 117, comma primo, Cost. in relazione all'art. 7 CEDU)

La Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della legge 57 del 2001, modificativo della c.d. legge *antitrust* (legge 287 del 1990), sollevate con due ordinanze di uguale tenore dal Consiglio di Stato, sezione sesta, in riferimento agli art. 3 e 117 primo comma Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU.

Le disposizioni censurate intervenivano sull'art. 15, comma primo, della legge 287 del 1990, che disciplina le sanzioni pecuniarie dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato applicabili in caso di particolari comportamenti anti-concorrenziali, nello specifico intese restrittive della concorrenza e abusi di posizione dominate. In particolare, le ipotesi normative di sanzione amministrativa oggetto di riforma prevedevano originariamente la possibilità di modulare l'importo pecuniario della misura afflittiva fra l'uno e il dieci per cento del fatturato dell'impresa nell'ultimo esercizio, con specifico riferimento al prodotto oggetto dell'illecito anticoncorrenziale. In seguito alla riforma apportata dall'art. 11, comma 4, della legge 57 del 2001, è stata introdotta una diversa base di calcolo della sanzione, prendendo come riferimento il fatturato globale dell'impresa e non più quello specifico, ed è stato di fatto abrogato il minimo edittale, lasciando fisso il limite massimo del dieci per cento.

Nel caso concreto, l'AGCM aveva irrogato delle sanzioni pecuniarie a due società, Cave Rocca s.r.l. e Monteverde Calcestruzzi s.p.a., che avevano compiuto un'intesa restrittiva della concorrenza, protrattasi dal 1999 al 2002, per la spartizione del mercato della vendita di calcestruzzo ai vari cantieri edili milanesi. Le sanzioni erano state quantificate sulla base dei limiti minimi e massimi individuati dall'art. 11, comma 4, della legge 57 del 2001. In seguito all'impugnazione del provvedimento dell'Autorità *antitrust*, il Consiglio di Stato aveva rivisto l'arco temporale di durata della condotta anticoncorrenziale, circoscrivendone la sussistenza al biennio 1999-2000.

Sulla base di questa sentenza, si sarebbe dovuta applicare la disciplina sanzionatoria abrogata dall'art. 11, comma 4, della legge 57 del 2001, così che sarebbe variato il metodo di calcolo della sanzione, sia con riferimento alla base di computo che alle percentuali minime e massime da prendere in considerazione.

In ottemperanza a tale decisione, l'AGCM, ha rideterminato le sanzioni per mezzo di una nuova deliberazione del 10 dicembre 2013, impugnata anche questa prima innanzi al TAR del Lazio e poi di fronte al Consiglio di Stato.

Secondo le due ordinanze del Consiglio di Stato, l'art. 15, comma 1, della legge 287 del 1990, come modificato dall'art. 11, comma 4, della legge 57 del 2001, era da considerarsi illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., nella parte in cui non prevedeva la retroattività della norma più favorevole introdotta dalla novella legislativa, dal momento che le sanzioni amministrative pecuniarie dell'Autorità *antitrust* potevano essere considerate di natura sostanzialmente penale.

Le ordinanze di rimessione riconoscevano l'esistenza di un primo giudicato del Consiglio di Stato, in forza del quale era stata applicata da parte dell'AGCM in sede di rideterminazione della sanzione pecuniaria la disciplina normativa precedente alla riforma del 2001. Dall'esistenza del giudicato, le stesse ordinanze preliminarmente ammettevano che si sarebbe potuta desumere l'irrilevanza della questione di legittimità e, pertanto, si sarebbe potuta concretizzare una declaratoria di inammissibilità. Allo stesso tempo, però, secondo il giudice a quo, tale argomento sarebbe stato superato alla luce dell'orientamento emerso dalla giurisprudenza della Corte di cassazione in tema di esecuzione delle sanzioni penali (facendo riferimento alle sentenze 18821 del 2014 e 42858 del 2014 della Corte di Cassazione), sulla base del quale, per potersi parlare di un rapporto giuridico esaurito, non sarebbe sufficiente la formazione di un giudicato, ma dovrebbe esserci il pieno esaurimento dell'arco temporale di pena previsto, fino all'ultimo frammento.

La Corte Costituzionale, tuttavia, nella sua argomentazione ha evidenziato come la giurisprudenza della Cassazione cui fa riferimento il giudice a quo non può essere presa in considerazione, dal momento che è una giurisprudenza che riguarda sanzioni penali coercitive, restrittive della libertà personale: in questa giurisprudenza, l'esigenza di tutelare specifici valori costituzionali prevale sull'intangibilità del giudicato.

Secondo la Consulta, non è possibile affermare lo stesso per quanto riguarda le sanzioni amministrative pecuniarie riconducibili agli illeciti *antitrust*, dal momento che, in primo luogo, non interessano libertà fondamentali e, in secondo luogo, il loro pieno adempimento dipende esclusivamente dalla volontà dell'interessato. Pertanto, la Corte ha concluso come un'ipotetica dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della legge 57 del 2001 non potrebbe produrre effetti concreti in sede di giudizio, dal momento che il rapporto giuridici interessati sono da considerarsi esauriti, in quanto coperti dal giudicato della prima sentenza del Consiglio di Stato. Sulla base di tale motivazione, la Consulta ha dichiarato infondate le questioni di illegittimità costituzionale. [E. Verdolini]

TRE DUBBI SULLA LEGGE DELLA REGIONE LAZIO «PER LA SEMPLIFICAZIONE E LO SVILUPPO REGIONALE»: SOLO LA

**SEMPLIFICAZIONE DEI CRITERI PER IL RILASCIO DELLA
QUALIFICA DI GUARDIA GIURATA ITTICA PORTA AD UNA
PRONUNCIA DI INCOSTITUZIONALITA'**

**Corte cost., sent. 7 luglio – 29 luglio 2020, n. 172, Pres. Cartabia, red. Co-
raggio**

Questione segnalata nel bollettino delle questioni pendenti n. 2/2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 20, c. 1°, lett. g), 32, c. 1°, lett. e), e 79 della legge della Regione La-
zio 22/10/2018, n. 7]

(artt. 97 e 117 co. 2 lett. h) Cost.)

Con la sentenza n. 172 del 2020 la Corte costituzionale si è espressa sul **ricorso sollevato dallo Stato nei confronti di tre disposizioni della legge della Regione Lazio n. 7 del 2018**, nei cui confronti erano stati avanzati **dubbi di costituzionalità in riferimento agli artt. 97 Cost. e 117 co. 2 lett. h) Cost.** Delle tre questioni: **una è stata giudicata fondata; una si è esaurita con la dichiarazione di cessazione della materia del contendere; una è stata dichiarata inammissibile.**

Il dubbio ritenuto fondato dalla Corte è quello che era stata mosso nei confronti dell'**art. 20 co. 1 lett g)** della legge regionale che, modificando la precedente legge della Regione Lazio n. 87 del 1990, **aveva stabilito che il rilascio e il rinnovo della qualifica di guardia giurata ittica volontaria potesse essere rilasciato anche a coloro che avessero riportato condanne per «reati puniti con la sola pena pecuniaria».** Così facendo, la disposizione oggetto del giudizio, aveva permesso il rinnovo e il rilascio della qualifica in una situazione per cui ciò è precluso dalla legislazione dello Stato. L'**art. 20 co. 1 lett g)** della legge regionale n. 7 del 2018 infatti, aveva previsto il rilascio della qualifica **senza operare alcuna distinzione tra multa e ammenda**, così ponendosi in contrasto con l'**art. 138 del TULPS che invece stabilisce che il rilascio e il rinnovo della qualifica è precluso a chi ha riportato condanne per un delitto.** La Corte, per giungere a questo esito, si è dovuta preliminarmente convincere dell'impossibilità di condividere l'opzione interpretativa conforme a Costituzione proposta dalla Regione Lazio, secondo cui la disposizione impugnata, che peraltro nel suo incipit aveva espressamente fatto salvo

quanto stabilito dall'art. 138 TULPS, non intendeva derogare ai requisiti stabiliti da quella disposizione. Secondo la Corte però, il modo in cui la disposizione era stata formulata, oltre ad essere **ragione di ingiustificata incertezza**, aveva comportato una **novazione della fonte**, con **intrusione in un ambito di competenza esclusiva dello Stato**.

La seconda disposizione ad essere impugnata è stata l'art. 32 co. 1 lett. e) della medesima legge regionale, che **aveva attribuito ai comuni la possibilità di stabilire limiti e condizioni agli orari di apertura e chiusura dei pubblici esercizi «per gravi e urgenti motivi relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza»**. In questo modo la disposizione si sarebbe posta **in contrasto**, secondo il ricorrente, **con l'art. 50 co. 5 TUEL**, che consente al sindaco di intervenire con ordinanze contenibili e urgenti solo nei casi di urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado, di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, e non invece per ragioni di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, riservata all'autorità di pubblica sicurezza. Dopo la presentazione del ricorso è però intervenuta **la legge della Regione Lazio n. 22 del 2019 che ha abrogato la disposizione censurata**, così che il Presidente del Consiglio ha rinunciato all'impugnazione e **la Corte ha potuto dichiarare cessata la materia del contendere**.

Infine la Corte ha dichiarato inammissibile la questione sollevata nei confronti dell'art. 79 della legge regionale che, avendo disposto **l'estensione a favore delle vittime di estorsione di contributi regionali previsti per le vittime di usura**, si era posta **in contrasto con la normativa statale (di cui alla legge n. 108 del 1996)** che prevede la concessione in favore delle vittime di usura di un contributo in forma di mutuo senza interesse da restituire in rate decennali, e **(di cui alla legge n. 44 del 1999)** che stabilisce che per le vittime di estorsione sia elargito un contributo in forma di ristoro del danno patrimoniale subito, prevedendo che tale contributo non possa essere cumulato con risarcimenti disposti da parte di altre amministrazioni a qualunque titolo (con conseguente revoca o diminuzione del contributo). La Corte ha però ritenuto di non poter ammettere la questione: lo Stato aveva infatti **impugnato una disposizione (l'art. 79) di contenuto esclusivamente finanziario. La disposizione che avrebbe dovuto essere impugnata era invece l'art. 78**, che prevede l'estensione del contributo regionale. La Corte, a tal proposito, ha ritenuto di non poter considerare nell'errore del ricorrente un carattere meramente materiale, poiché lo stesso, con una memoria successiva, aveva contrastato l'eccezione di inammissibilità che la Regione aveva sollevato proprio su questo punto. [A. Arcuri]

REGIME SANZIONATORIO DELLA MANCATA COMUNICAZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO AL CENTRO PER L'IMPIEGO E RETROATTIVITÀ DELLA DISCIPLINA SANZIONATORIA MAGGIORMENTE MITE: INAMMISSIBILITÀ DELLE QUESTIONI

Corte cost., sent. 23 giugno – 29 luglio 2020, n. 173, Pres. Cartabia, red. Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 4, comma 1, lettera b), della legge 183 del 2010]

(art. 3, 117, comma primo, Cost. in relazione all'art. 7 CEDU)

Con la sentenza 173 del 2020, la Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte d'Appello di Napoli relativamente all'art. 4, comma 1, lettera b), della legge 183 del 2010 («Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro»).

L'art. 36-bis, comma 7, del decreto-legge 223 del 2006 disciplina una sanzione amministrativa pecuniaria per i casi di assunzione di lavoratori subordinati senza previa comunicazione dell'instaurazione del rapporto al centro per l'impiego ai sensi dell'art. 9-bis, comma 2, del decreto-legge 510 del 1996.

L'art. 4, comma 1, lettera b), della legge 183 del 2010 stabilisce, tuttavia, che la sanzione non si applichi nel caso in cui vi sia stato l'opportuno adempimento degli obblighi di carattere contributivo previsti per il rapporto di lavoro subordinato, così da dimostrare in ogni caso la sussistenza della volontà di non occultare il rapporto di lavoro.

La Corte d'Appello di Napoli era chiamata a pronunciarsi sull'opposizione all'ordinanza-ingiunzione con la quale, a seguito di ispezione tenutasi l'8 febbraio 2008, era stata irrogata una sanzione amministrativa di 6150 euro all'amministratrice di una società per aver impiegato un lavoratore irregolare.

L'opposizione alla sanzione amministrativa si basava, nello specifico, su una motivazione: prima dell'ispezione era stata effettuata la denuncia nominativa del la-

voratore dipendente presso l'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro, elemento che avrebbe dimostrato la volontà di non occultare il rapporto di lavoro.

La Corte d'Appello sollevava pertanto questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera b), della legge 183 del 2010, per violazione degli art. 3 e 117 comma primo Cost., sostenendo che al momento dei fatti alla base della controversia, fosse vigente una diversa normativa, che imponeva in ogni caso di applicare la sanzione amministrativa, nonostante l'avvenuta comunicazione all'INAIL.

Per poter far sì che non vi fosse l'applicazione della sanzione, considerabile di natura sostanzialmente penale, si sarebbe dovuta avere piena retroattività dell'art. 4, comma 1, lettera b), della legge 183 del 2010, coerentemente col principio di retroattività della legge penale più favorevole al reo, sancito dall'art. 7 CEDU e dall'art. 49 della Carta di Nizza.

La Corte Costituzionale ha tuttavia dichiarato inammissibili le questioni di legittimità sollevate dalla Corte d'Appello, dal momento che il giudice a quo non aveva adeguatamente motivato la premessa interpretativa alla base dei quesiti, ossia la necessità di applicare in ogni caso la sanzione pecuniaria nonostante l'avvenuta comunicazione all'INAIL.

Di fatto, già nel periodo anteriore alla riforma del 2010 era adottata un'impostazione interpretativa che consentiva di sanzionare il lavoratore solo in assenza di un qualsiasi tipo di comunicazione o segnalazione del rapporto di lavoro alle pubbliche amministrazioni. Esaminando il quadro normativo vigente nel 2008, infatti, la Corte Costituzionale ha rilevato come il lavoratore fosse considerato irregolare esclusivamente nel caso in cui non risultasse né dalle scritture né da altra documentazione obbligatoria. Sia la Corte di Cassazione che la giurisprudenza di merito interpretavano già da tempo tali disposizioni sanzionando «solo i datori di lavoro che impiegano lavoratori assolutamente sconosciuti all'amministrazione» (in questo senso, sentenza 11953 del 28 maggio 2014 della Corte di Cassazione), lettura suffragata da un ampio apparato di circolari ministeriali e orientamenti dottrinari.

Per questo motivo, la Corte Costituzionale ha concluso come già prima dell'art. 4, comma 1, lettera b), della legge 183 del 2010 non fossero applicate sanzioni amministrative ai datori di lavoro laddove fosse dimostrato l'assolvimento degli adempimenti contributivi obbligatori e la volontà di non occultare il rapporto di lavoro alle istituzioni pubbliche. [E. Verdolini]

LA SPECIALITÀ DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO CONSENTE DI SALVARE LA DISCIPLINA PROVINCIALE SUL PUBBLICO IMPIEGO

Corte cost., sent. 9 luglio – 29 luglio 2020, n. 174, Pres. Cartabia, red. Pettiti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 7, c. 5°, lett. b), 11, 24 e 46, c. 12°, della legge della Provincia autonoma di Trento 06/08/2019, n. 5 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2019-2021); art. 12, c. 1°, della legge della Provincia autonoma di Trento 23/12/2019, n. 13 (Legge di stabilità provinciale 2020); art. 12, c. 3°, della legge della Provincia autonoma di Trento 23/12/2019, n. 12 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020).]

(artt. 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma della Costituzione)

Con la sentenza n. 174 del 2020 la Corte costituzionale risolve alcune delle questioni sollevate dallo Stato in riferimento alla legge di stabilità provinciale per il 2020, alla legge di assestamento del bilancio di previsione per gli anni 2019-2021 e alla legge collegata alla manovra di bilancio provinciale del 2020 della Provincia autonoma di Trento. La Corte riserva a separate pronunce le altre questioni sollevate con i ricorsi dello Stato e, in ragione della connessione esistente tra le norme impugnate, decide le questioni attinenti, in particolare, all'organizzazione e al reclutamento del pubblico impiego provinciale. Le questioni in decisione riguardano, infatti, il reclutamento dei dirigenti della Provincia autonoma di Trento, la contrattazione collettiva per il trattamento giuridico ed economico dei giornalisti della Provincia, l'organizzazione delle procedure per il concorso straordinario del personale insegnante nelle scuole d'infanzia e la possibilità di affidare contratti di lavoro autonomo a medici specialisti, a causa della carenza emergenziale di personale medico in alcune specialità.

La violazione della Costituzione viene individuata, dalla difesa statale, nel mancato rispetto dell'art. 117, comma secondo, lettera l), in materia di ordinamento civile, in riferimento sia alla contrattazione collettiva sia al reclutamento del personale. Viene inoltre rilevato il mancato rispetto dell'art. 117, comma terzo, con riguardo al coordinamento della finanza pubblica e, limitatamente all'ultima questione, con riguardo alla tutela della salute. In chiusura del ricorso, lo Stato invoca anche la violazione, da parte della legge provinciale, «delle competenze attribuite alla Provincia dallo Statuto speciale del Trentino Alto Adige».

La Provincia autonoma di Trento, in tutti i giudizi, aveva eccepito l'inammissibilità delle censure riferite alla violazione dell'art. 177, comma secondo, lett. l), a causa della mancata considerazione nei ricorsi di specifiche competenze della Provincia, derivanti dallo Statuto speciale (v., ad esempio, la competenza legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto», art. 8, numero 1). La Corte accoglie parzialmente questa censura, precisando che è necessario che il ricorso statale contro una legge di un'autonomia speciale tenga adeguatamente in considerazione il quadro delle competenze fissato nello statuto. Infatti, l'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 implica una «valutazione comparativa» per identificare il parametro di volta in volta pertinente, tra quello statutario e quello costituzionale. Negli atti introduttivi in esame.

Sulla base di tali premesse, la Corte dichiara inammissibili le questioni relative al reclutamento dei dirigenti provinciali e alla possibilità di affidare incarichi di lavoro autonomo a medici specialisti. Tali disposizioni non possono non essere riferite alla competenza statutaria legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» (art. 8, numero 1, dello statuto reg. Trentino-Alto Adige), elemento che non è stato preso in considerazione nel ricorso statale.

La questione relativa alla contrattazione collettiva dei giornalisti viene, invece, ritenuta non fondata. La norma impugnata, infatti, si limiterebbe «a orientare l'azione degli enti provinciali chiamati a negoziare il regime contrattuale del comparto nella direzione del raggiungimento di un esito negoziale che faccia salvi, per quanto possibile, il regime e le condizioni dei contratti collettivi di categoria dei giornalisti». La disposizione non invade la competenza statale in materia di ordinamento civile e, al contempo, costituisce legittimo esercizio della competenza legislativa primaria della Provincia in materia di ordinamento degli uffici e del personale.

Con riguardo all'organizzazione del concorso straordinario per il personale insegnante nelle scuole dell'infanzia, la Corte dichiara cessata la materia del contendere.

Viene infine presa in esame la questione relativa alla possibilità di conferire incarichi di lavoro autonomo ai medici specialisti, con riferimento alla lamentata violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost. Con riguardo a questo parametro, la Corte dichiara non fondate tanto le questioni relative alla violazione della materia inerente il coordinamento della finanza pubblica, quanto quelle attinenti alla tutela della salute. Circa quest'ultimo aspetto, il giudice delle leggi tiene anche a precisare che le disposizioni provinciali oggetto di giudizio nemmeno si pongono in contrasto con la normativa statale speciale concernente le misure straordinarie disposte per far fronte all'emergenza epidemiologica da CoViD-19.

[L. Busatta]

IL CODACONS NON PUÒ SOSTITUIRSI ALLO STATO NEL SOLLEVARE CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI

Corte cost., ord. 25 giugno – 29 luglio 2020, n. 175, Pres. Cartabia, red.
Modugno

Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti

[Comportamenti formali posti in essere dalle Regioni Lombardia e Veneto, con riferimento alle funzioni in materia di riapertura delle attività produttive e commerciali nell'ambito della cosiddetta “fase 2” dell'emergenza epidemiologica da COVID-19]

(Artt. 117, commi secondo, lettere *d*), *q*) e *h*), terzo, e 120 Cost.)

La Corte costituzionale dichiara manifestamente inammissibile il **conflitto tra enti sollevato dal CODACONS “in sostituzione dello Stato” nei confronti delle Regioni Lombardia e Veneto** per i comportamenti posti in essere nella **gestione della c.d. “fase due” dell'emergenza sanitaria**. Il Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (CODACONS) aveva presentato un ricorso per conflitto di attribuzioni tra enti, dichiarando espressamente di agire in via suppletiva rispetto allo Stato, chiedendo che la Corte accertasse e dichiarasse a chi spettassero, in base agli artt. 117, commi secondo, lett. *d*), *q*) e *h*), terzo, e 120 Cost., le attribuzioni per la gestione della c.d. “fase 2”, nell'ambito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. La Corte afferma che, per quanto riguarda il profilo soggettivo del conflitto, - in forza del **mero tenore letterale dell'art. 39, terzo comma, della legge n. 87 del 1953 - l'agire in via suppletiva rispetto ad una presunta inerzia dello Stato costituisce un'azione «del tutto estranea al nostro ordinamento»**. Pertanto, **la sua prospettazione sarebbe «inidonea a superare la chiara e inequivoca limitazione soggettiva alla proposizione del conflitto tra enti»**. Inoltre, la Corte ritiene il conflitto inammissibile anche sotto il **profilo oggettivo**. Difatti, oggetto delle doglianze del ricorrente sarebbero meri **comportamenti posti in essere dalle regioni citate** (tra l'altro individuati attraverso l'indicazione di atti in modo sommario e approssimativo e non in modo chiaro e puntuale) **privi dei requisiti di efficacia e rilevanza esterna e, perciò, inidonei ad esprimere la pretesa di esercitare una de-**

terminata competenza in modo chiaro e inequivoco. Pertanto, ritenendo che la **minaccia alla lesione delle attribuzioni statali sia del tutto congetturale** e che il conflitto sia stato promosso a fini meramente consultivi, come espressamente affermato dal ricorrente, la Corte dichiara la manifesta inammissibilità del conflitto e il conseguente assorbimento della connessa istanza di sospensione degli atti indicati. [A. Contieri]

ANCORA SULLA AUTONOMIA TECNICA DEL DIFENSORE NEL PROCESSO IN VIA PRINCIPALE

Corte cost., sent. 23 giugno - 30 luglio 2020, n. 177, Pres. Cartabia, red.
Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 14. artt. 1, comma 2; 2, comma 1; 4; 5; 6, commi 1 e 2, lett. *b*) e *k*); 7; 9, commi 1 e 2, lett. *d*) ed *e*); 10, commi 1 e 2; 13; 16, commi 1 e 3; 17, comma 2, e 20, commi 12 e 3]

(Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *g*), *b*) e *l*), e terzo)

La sentenza, che riguarda numerose disposizioni impugnate dal Governo del “Testo unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza” approvato dalla Regione Puglia, ribadisce, in un passaggio, l’**autonomia tecnica del difensore nella indicazione dei parametri di censura**, riconoscendo ad esso “*il potere di integrare il tenore della autorizzazione*”, come già affermato dalla sentenza n. 39 del 2017.

Dopo aver rilevato che la disposizione impugnata è ricompresa tra gli oggetti di cui era autorizzata l’impugnazione, la Corte respinge l’eccezione di inammissibilità proposta dalla Regione resistente.

Questa aveva eccepito che la delibera del Consiglio dei ministri non aveva indicato l’art. 117, secondo comma, lett. *g*), Cost., tra i parametri asseritamente violati dall’art. 7 della legge regionale, nella parte in cui questo disponeva che un componente dell’Osservatorio legalità (organismo regionale cui sono attribuite funzioni consultive in favore degli organi politici regionali e i funzioni di studio, ricerca e diffusione della cultura della legalità) fosse designato dal direttore dell’Ufficio scolastico regionale, in rappresentanza delle istituzioni scolastiche.

La sentenza, in proposito, ritiene che l'Avvocatura dello Stato avesse “*più specificamente articolato il motivo delle censure, rimanendo a ogni modo all'interno del perimetro delle volontà espresse nella delibera governativa*”; nel merito accoglie la censura, ribadendo che le Regioni non possono incidere sull'organizzazione degli organi dello Stato, nemmeno imponendo ad un funzionario statale l'obbligo di designare un membro che rappresenti una istituzione statale in un organismo regionale. [F. Corvaja]

**LA DISCIPLINA DELL'INTRODUZIONE DI SPECIE ANIMALI
ALLOCTONE E DEGLI STRUMENTI NORMATIVI PER
L'ADOZIONE DEL CALENDARIO VENATORIO SONO DI COM-
PETENZA ESCLUSIVA DELLO STATO**

Corte cost., sent. 30 luglio 2020, n. 178, Pres. Cartabia, red. Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 35, c. 1 e 2, e 36 della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2018,
n. 29]

(artt. 97 e 117, commi 1 e 2, lettera s), della Costituzione)

La disciplina dell'introduzione, della reintroduzione e del **ripopolamento di specie** animali rientra nella esclusiva **competenza statale** in quanto si tratta di regole di **tutela dell'ambiente** e dell'ecosistema. Per questo motivo è illegittima la normativa regionale che prevede la possibilità di immettere in natura esemplari appartenenti a specie ittiche non autoctone, ancorché sterili, perché in contrasto con il **divieto** posto dal legislatore statale *i) di introduzione di specie alloctone* (art. 12, comma 3, del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357), *ii) di rilascio in natura di esemplari di specie esotiche invasive di rilevanza unionale, iii) di specie che sono spostate al di fuori del loro areale naturale* (art. 6 del d.lgs. n. 230 del 2017). Infatti, la *ratio* del divieto (nello specifico, ma del riparto della competenza più in generale) si basa sul presupposto che tale categoria di animali ben «potrebbe comprendere anche individui capaci di causare danni all'ambiente al di là delle proprie capacità riproduttive» influenzando così anche i territori di altre Regioni. È altresì illegittima l'**adozione del calendario venatorio con legge** (regionale), in quanto «L'art. 18, comma 4, della legge [statale] n. 157 del 1992 prescrive l'adozione del calendario venatorio con **atto amministrativo** e tale previsione co-

stituisce espressione della **competenza esclusiva dello Stato** in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema». Infatti, l'impiego dello strumento legislativo invece che del provvedimento «non consente la previa acquisizione del parere dell'ISPRA e non garantisce la flessibilità necessaria ad adattarne le prescrizioni ad eventuali e imprevedibili cambiamenti delle circostanze di fatto» che consentano così un'adeguata protezione della fauna. [M. Caldironi]

ILLEGITTIMA L'OMESSA PREVISIONE DELLA NON MENZIONE NEL CASELLARIO GIUDIZIALE DEI PROVVEDIMENTI SUL LAVORO DI P.U. NELLE IPOTESI EX ART. 186 C.D.S.

Corte cost., sent. 24 giugno 2020 – 30 luglio 2020, n. 179, Pres. Cartabia, red. Viganò

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

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, artt. 24, comma 1, e 25, comma 1]

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

La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale, per violazione degli art. 3, c. 1 e 27, c. 3, Cost., dell'art. 24 del d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313 (t.u. casellario giudiziale), nella parte in cui non prevede, tanto nella versione antecedente, quanto in quella successiva alle modifiche del d.lgs. n. 122/2018, che nel certificato del casellario giudiziale richiesto dall'interessato non siano riportate le iscrizioni della sentenza di condanna per uno dei reati di cui all'art. 186 C.d.S., che sia stato dichiarato estinto in seguito al positivo svolgimento del lavoro di p.u., nonché dell'ordinanza che dichiara l'estinzione del reato medesimo ai sensi dell'art. 186, c. 9-bis, C.d.S.; si dichiara altresì l'illegittimità costituzionale dell'art. 25 t.u. casellario giudiziale, nel testo in vigore anteriormente alla sua abrogazione ad opera del d.lgs. n. 122/2018, nella parte in cui non prevede che nel certificato penale del casellario giudiziale richiesto dall'interessato non siano riportate le iscrizioni dei medesimi provvedimenti giurisdizionali sopra indicati. Le ordinanze di rimessione, riunite in un unico giudizio, lamentavano entrambe la mancata previsione della non menzione nei certificati del casellario richiesti dall'interessato della sentenza che dispone la sanzione del lavoro di p.u. e della successiva ordinanza dichiarativa dell'estinzione del reato, in caso di positivo

svolgimento di ridetta misura, in relazione alle fattispecie di cui all'art. 186 C.d.S. (§ 3 C.d.). Le questioni mantengono rilevanza anche dopo le modifiche apportate dal d.lgs. n. 122/2018, ad opera del quale il certificato generale, di cui al previgente art. 24 t.u. casellario giudiziale, e il certificato penale, di cui al previgente art. 25 t.u. cit., sono stati unificati in un solo «certificato del casellario giudiziale richiesto dall'interessato», regolato dall'art. 24 t.u. cit. nel testo modificato dal d.lgs. n. 122 del 2018, con abrogazione del previgente art. 25. Il vulnus lamentato dai rimettenti – inerente alla omessa non menzione dei provvedimenti già menzionati – attinge però, in seguito alle modifiche normative, l'art. 24 (sia la versione previgente, che quella in vigore) e l'art. 25, nella versione previgente, oggi abrogato (§ 5 C.d.). Nel merito, le doglianze sono fondate, sia per quanto concerne la violazione del principio d'eguaglianza, sia per quanto attiene al vulnus del finalismo rieducativo. Sotto il primo profilo, come già statuito nella sentenza C. cost. n. 231/2018 – che aveva dichiarato illegittima, irrazionalmente discriminatoria, la mancata previsione della non menzione nel casellario richiesto dai privati dei provvedimenti relativi alla messa alla prova, che era invece contemplata per il patteggiamento o il decreto penale di condanna non opposto – anche con riferimento al lavoro di p.u. si verifica un trattamento deteriore privo di qualsivoglia giustificazione razionale: anche in questa ipotesi, come per la m.a.p., la sanzione sostitutiva “comporta un percorso che implica lo svolgimento di un'attività in favore della collettività ed esprime una meritevolezza maggiore”, differentemente rispetto a quanto non avvenga per l'imputato che si limiti a concordare la pena o non opponga il decreto, che pure gode della non menzione (§ 6.1 C.d.). Sul secondo versante, il teleologismo rieducativo è compromesso irragionevolmente, per le ragioni già illustrate nel richiamato precedente: la menzione dei provvedimenti relativi al lavoro di p.u. “contrasterebbe con la ratio della stessa dichiarazione di estinzione del reato, che comporta naturalmente l'esclusione di ogni tipo di pregiudizio ...a carico di colui al quale il fatto di reato sia stato in precedenza ascritto”, provocando un pregiudizio ingiustificato anche alla luce di plausibili istanze di tutela di controinteressi di rango costituzionale. L'esigenza di garantire che la sanzione sostitutiva sia concessa una sola volta e che in caso di recidiva nel biennio sia revocata la patente è peraltro soddisfatta dalla menzione dei provvedimenti nel diverso certificato “ad uso del giudice” (§ 6.2 C.d.). [P. Insolera]

QUANDO LE FONTI SECONDARIE VALGONO COME NORME INTERPOSTE

Corte Cost., sent. 9 – 30 luglio 2020, n. 180, Pres. Cartabia, red. Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 117, terzo comma, Cost.]

(art. art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 4 del 2019)

Sono inammissibili le questioni sollevate dal Governo sulle modifiche apportate dalla l. reg. Lombardia n. 4/2019 alla l. reg. Lombardia n. 33/2009 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità) per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di tutela della salute. È insufficiente, infatti, sostenere generalmente che “le norme in parola contrastino con i principi fondamentali asseritamente posti dal DPR 285/1990, in quanto alcune di esse introdurrebbero fattispecie non contemplate da tale regolamento, mentre altre detterebbero una disciplina da questo difforme”. L'affermazione è priva di supporto argomentativo e non riesce a giustificare come il DPR citato possa assurgere a norma interposta contenente principi fondamentali vincolanti la potestà legislativa concorrente regionale. Alle fonti normative secondarie «è inibita in radice la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti (sent. 22/2003); e neppure i principî di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario» (sent. 303/2003). Eccezione alla regola generale in base alla quale le norme secondarie non possano vincolare il legislatore regionale al rispetto di principi in esse contenute, è possibile, a giudizio della Corte, solo in ben circoscritte ipotesi, cioè nei casi in cui «in settori squisitamente tecnici», esse completino la normativa statale primaria (sent. 286/2019) e costituiscano «un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche tecniche che mal si conciliano con il contenuto di un atto legislativo e che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale» (sent. 69/2018). Solo in tali limitate ipotesi, il mancato rispetto della normativa secondaria, «nel caso si verta nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. e qualora la norma interposta esprima principi fondamentali», potrà comportare «l'illegittimità costituzionale della norma censurata» (sent. 11/2014). [F. Minni]

SECONDO RINVIO PREGIUDIZIALE DOPO LA «PRECISAZIONE» DELLA SENTENZA N. 269 DEL 2017

Corte cost., ord. 7 luglio – 30 luglio 2020, n. 182, Pres. Cartabia, red.

Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 1, c. 125°, della l. 23/12/2014, n. 190; art. 74 del d. lgs. 26/03/2001, n. 151]

(artt. 3, 31 e 117 primo comma, in relazione agli artt. 20, 21, 24, 33, 34 della CDFUE)

La Corte costituzionale solleva rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia in relazione alla disciplina in materia degli **asegni di maternità/paternità e natalità** (e sue proroghe), per come stabiliti dall'art. 74 del d.lgs. 151/2001 e dall'art. 1 comma 125 della Legge di stabilità 2015. Nel caso di specie, infatti, la Corte di Cassazione si era rivolta a Palazzo della Consulta, nel rispetto della **«precisazione» della sent. 269 del 2017**, dubitando che il requisito del permesso di soggiorno UE di lungo periodo potesse fungere da **discrimen all'accesso** per l'erogazione di **benefici welfaristici agli stranieri**, in relazione al parametro degli artt. 3 e 31 Cost. e – soprattutto per quel che riguarda qui – degli artt. 20, 21 per il principio di non discriminazione e l'art. 34 per il **diritto di accesso alle prestazioni sociali** della CDFUE. La Corte costituzionale infatti, nel solco della sua giurisprudenza, coglie l'occasione e utilizza per la seconda volta, a distanza di poco tempo, lo strumento del **rinvio pregiudiziale** per porre un quesito interpretativo alla Corte di giustizia, ma per la prima volta in merito ai limiti applicativi della **social law**. La cornice resta la stessa dunque della sent. 269 del 2017, perché i giudici costituzionali ribadiscono che «questa Corte non può esimersi dal valutare se la disposizione censurata infranga, in pari tempo, i principi costituzionali e i diritti sanciti dalla Carta», alla luce di «un concorso di rimedi giurisdizionali [che] arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali» e in richiesta di un «intervento chiarificatore alla Corte di giustizia [...] funzionale, altresì, alla garanzia di uniforme applicazione dei diritti e degli obblighi che discendono dal diritto dell'Unione». Con un'ulteriore postilla, che conferma le premesse giustificative della «precisazione»: l'ampiezza del contezioso interpretativo che si ingegnerebbe tra i giudici comuni creerebbe troppa incertezza, in mancanza di un **accentramento** su Palazzo della Consulta. Entrando nel merito del caso, infatti, i giudici costituzionali, si ritrovano davanti a diverse questioni riguardanti il diritto derivato dell'Unione, che viene letto alla luce degli artt. **21 e 34 CDFUE** per la **fruizio-**

ne di prestazioni sociali e ai possibili limiti che una normativa nazionale può opporre **all'accesso per cittadini di paesi terzi** che non beneficiano dello *status* di soggiornanti di lungo periodo. La lettura fornita dalla nostra Corte costituzionale va nel verso, difatti, di suggerire un'interpretazione dell'art. 34 CDFUE, in cui rientrano nel suo ambito di applicazione gli assegni di maternità/paternità e di natalità, fornita attraverso una rilettura della direttiva 2003/109/CE che si propone «di ridurre la disparità tra i cittadini dell'Unione e cittadini di paesi terzi che lavorano regolarmente in uno Stato membro, creando, anche per tale via, i presupposti dell'integrazione economica dei cittadini dei paesi terzi», e il regolamento 883/2004 che stabilisce che «i cittadini di paesi terzi che sono ammessi in uno Stato membro beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano [...] nei “settori della sicurezza sociale stabiliti nel regolamento”» tra cui rientrano «le prestazioni di maternità di paternità assimilate» e le «prestazioni familiari» intese in senso largo, ad esclusione «degli assegni alimentari e degli assegni speciali di nascita o di adozione menzionati nell'allegato I». Secondo i giudici costituzionali, infatti, le prestazioni sociali qui in esame non rientrano tra i casi esclusi perché da una parte rispetto all'anticipo sugli assegni alimentari, l'assegno di natalità è incluso «per la dirimente ragione che non consiste in anticipi recuperabili e non si correla all'incapacità di un genitore di adempiere agli obblighi di mantenimento della prole» e perché diverso dall'assegno speciale di nascita o di adozione, fattispecie escluse dall'ambito di applicativo del regolamento che vanno interpretate in maniera tassativa. La Corte costituzionale ricostruisce, pertanto, seguendo coerentemente il suo approccio di «concorso di rimedi giurisdizionali» che pare preludere ad **una fusione e sovrapposizione tra parametri**, la natura dell'assegno di natalità, dimostrando di ben conoscere la copiosa giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di prestazioni sociali. È alla luce di questa, infatti, che i giudici costituzionali leggono nello strumento dell'assegno una pluralità di funzioni, «che potrebbe rendere incerta la qualificazione come prestazione familiare» tra cui una funzione premiale della natalità, di sostegno del nucleo familiare in condizioni economiche precarie e di assicurare ai minori le cure essenziali, ma su cui la Corte sembra propendere interpretando il diritto secondario, anche alla luce anche della Carta di Nizza. Stesso discorso vale per l'assegno di maternità/paternità che deve essere considerato come un intervento mirante ad assicurare «uno stesso insieme comune di diritti, basato sulla parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro» a tutti i cittadini degli Stati terzi che lavorano regolarmente negli Stati membri. Ritorna, dunque, in auge il tema – questa volta attraverso un attore istituzionale come la Corte costituzionale – di un possibile **effetto inducente** dell'allargamento delle prestazioni sociali e del loro conseguente effetto di integrazione sociale, utilizzando la leva della *social law* europea e della solidarietà sovranazionale, con una

particolarità: **la sua applicazione non tra soli cittadini dell'Unione ma tra questi e i cittadini di Paesi terzi.** L'interpretazione suggerita, dunque, dai giudici costituzionale è di considerare discriminatoria una restrizione all'accesso per gli stranieri che soggiornano legalmente negli Stati membri, ma che non sono tuttavia titolari del permesso di soggiorno di lungo periodo. Operazione interpretativa tutta svolta poco valorizzando il proprio parametro costituzionale ma concentrandosi sulla **Carta di Nizza**, che funge da “ombrello” sotto cui la Corte costituzionale – seppur apparentemente porgendo un quesito – propone, allo stesso tempo, una propria soluzione gradita [F. Medico]

**ILLEGITTIMO IL DIVIETO DI ISCRIZIONE ANAGRAFICA DEI
RICHIEDENTI ASILO:
INTRINSECAMENTE IRRAZIONALE E DISCRIMINATORIO**

**Corte cost., sent. 9 luglio – 31 luglio 2020, n. 186, Pres. Cartabia, red. De
Petris**

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

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 4, comma 1-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), come introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132]

(Artt. 2, 3, 10, 16, 77, secondo comma, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 CES, del Protocollo n. 4 della CEDU, nonché in riferimento agli artt. 12 e 26 del Patto internazionale relativo ai

diritti civili e politici, adottato a New York il 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881)

I Tribunali di Milano, Ancona e Salerno dubitavano della legittimità costituzionale di una disposizione contenuta nel cd. “Decreto Salvini” (art. 13, comma 1, lettera a), numero 2) del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113) che ha interpolato il decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (in materia di richiedenti protezione internazionale).

In particolare, la disposizione censurata prevedeva che «[i]l **permesso di soggiorno di cui al comma 1 [ovvero quello per richiedenti asilo] non costituisce titolo per l’iscrizione anagrafica**». La disposizione aveva generato due distinte interpretazioni: secondo la prima (accolta dai giudici rimettenti), la previsione sarebbe stata preclusiva *tout court*, per i richiedenti asilo, dell’iscrizione anagrafica. Secondo una diversa interpretazione (costituzionalmente orientata), non vi sarebbe stato il dedotto effetto preclusivo, in quanto la norma si sarebbe limitata «a precisare che il possesso del solo permesso di soggiorno per richiesta di asilo non è sufficiente per ottenere l’iscrizione all’anagrafe» che avrebbe comunque potuto essere ottenuta altrimenti, sulla base di una situazione di fatto documentabile (l’effettiva residenza).

Quest’ultima interpretazione non è condivisa dalla Corte, che muove, innanzi tutto, dal contenuto delle relazioni illustrative (del decreto-legge e della legge di conversione) nonché delle **circolari del Ministero dell’Interno** applicative del decreto-legge, nelle quali si legge che «**dall’entrata in vigore delle nuove disposizioni il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale di cui all’art. 4, comma 1, del citato d.lgs. n. 142/2015, non potrà consentire l’iscrizione anagrafica**» (circ. Min. 18 ottobre 2018). Tale interpretazione sarebbe inoltre suffragata dal dato letterale, per la sistematica sostituzione dei riferimenti alla “residenza” con l’espressione “domicilio” e per l’abrogazione di tutte le disposizioni relative all’iscrizione anagrafica. Infine, anche sul piano sistematico, la *ratio* di tutte le disposizioni introdotte dall’art. 13 del decreto-legge (e quindi non considerando la sola disposizione censurata dai rimettenti) sarebbe quella di introdurre una deroga rispetto al regime ordinario per l’iscrizione anagrafica degli stranieri (regolato dall’art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998). Sulla scorta di tale interpretazione, la Corte ritiene innanzi tutto fondate le censure prospettate per l’irrazionalità intrinseca della disposizione censurata in quanto «a dispetto del dichiarato obiettivo dell’intervento normativo di aumentare il livello di sicurezza pubblica, **la norma in esame, impedendo l’iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, finisce con il limitare le capacità di controllo e monitoraggio dell’autorità**

pubblica sulla popolazione effettivamente residente sul suo territorio, escludendo da essa una categoria di persone, gli stranieri richiedenti asilo, regolarmente soggiornanti nel territorio italiano»

Altrettanto fondate sono le prospettate per l'«irragionevole disparità di trattamento che la norma censurata determina tra stranieri richiedenti asilo e altre categorie di stranieri legalmente soggiornanti». Infatti, «[n]egando l'iscrizione anagrafica a coloro che hanno la dimora abituale nel territorio italiano, tuttavia, **la norma censurata riserva un trattamento differenziato e indubbiamente peggiorativo a una particolare categoria di stranieri in assenza di una ragionevole giustificazione**», comportando anche uno stigma sociale per l'impossibilità di ottenere la carta di identità e conseguente ledendo anche il principio di «pari dignità sociale». Proprio sulla scorta della considerazione che il complesso delle disposizioni contenute nell'art. 13 del decreto-legge costituisca «un insieme organico, espressivo di una logica unitaria, che trova il suo fulcro nel divieto di iscrizione anagrafica», **la Corte dichiara altresì l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'intero articolo.**

La Corte dichiara invece non fondata la questione sollevata sulla supposta violazione dell'art. 77 Cost., in quanto «di fronte al massiccio afflusso dei richiedenti asilo e ai complessi problemi inerenti alla sua gestione, non si può considerare manifestamente arbitraria la valutazione del Governo sull'esistenza dei presupposti del decreto-legge». [F. Conte]

PIANI DI RIORDINO FONDIARIO E ORDINAMENTO CIVILE

Corte cost., sent. 22 - 31 luglio 2020, n. 187, Pres. Cartabia, red. Morelli

[Legge regionale Valle d'Aosta 24 aprile 2019, n. 5, artt. 5, commi 2, 4, 5, 6 e 9, e 12]

(Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e*), *l*) e *s*); statuto speciale per la Valle d'Aosta, art. 2)

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

La sentenza respinge l'impugnazione del Governo proposta contro norme della Regione Valle d'Aosta in materia di **tariffa del sistema idrico integrato** – materia su cui la Regione autonoma ha competenza primaria, come già riconosciuto dalla sentenza n. 142 del 2015 – contenute nell'art. 5 della legge regionale n. 5 del 2019

e riconosciute dalla Corte come “*interne ad un perimetro di conformità alle ‘direttrici’ della metodologia tariffaria statale*”.

Accoglie, invece, la censura di violazione della competenza esclusiva statale in materia di **ordinamento civile** proposta contro l’art. 12 della stessa legge regionale, che ai fini della redazione del **piano di riordino fondiario** prevedeva la possibilità di ricomprendere in tali piani i beni “intestati a soggetti irreperibili, sconosciuti o deceduti senza eredi”.

La sentenza osserva che la norma impugnata “*incide su istituti propri del diritto civile*”, prevedendo che in relazione ai suddetti beni l’assemblea dei consorziati accerti, alla presenza di un notaio, l’esistenza di eventuali diritti vantati da terzi sugli stessi. Inoltre, stabilendo che, ove non risultino soggetti che possano vantare diritti di proprietà su tali beni, questi possano essere ricompresi nel piano di riordino, la norma censurata “*viola le disposizioni codicistiche a tenore delle quali, invece, «[i]n mancanza di altri successibili l’eredità è devoluta allo Stato» (art. 586 cod. civ.) e «[i] beni immobili che non sono di proprietà di alcuno spettano al patrimonio dello Stato» (art. 827 cod. civ.)*». [F. Corvaja]

LA RETROCESSIONE DEGLI AUTOFERROTRANVIERI: LA CORTE SALVA LA DISCIPLINA NORMATIVA DI UNA SANZIONE DISCIPLINARE DAL SAPORE VAGAMENTE ANACRONISTICO

Corte cost., sent. 9 giugno – 31 luglio 2020, n. 188, Pres. Cartabia, red.
Modugno

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 37, c. 1°, n. 5, 44, e 55, c. 2°, dell’Allegato A al regio decreto 148 del 1931]

(art. 1, 2, 3, 4, 35 e 36 Cost.)

Con la sentenza 188 del 2020, la Corte Costituzionale ha dichiarato in parte inammissibili, in parte non fondate, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 37, primo comma, numero 5), in relazione all’art. 44 primo, secondo, terzo quarto e quinto comma, e all’art. 55, comma secondo, dell’allegato A del regio decreto 148 del 1931, relativo alla disciplina del rapporto di lavoro degli autoferrottranvieri.

Nell'*excursus* storico ricostruttivo del quadro normativo di diritto del lavoro per gli autoferrotranvieri, una sorta di *tertium genus* fra l'impiego pubblico e quello privato, è stato chiarito come il regio decreto 148 del 1931 costituisca ancora oggi una fonte di disciplina per la categoria degli addetti ai servizi pubblici di trasporto in regime di concessione.

Il Titolo VI dell'Allegato A del regio decreto 148 del 1931, avendo natura normativa di fonte primaria, dedica ampio spazio alla disciplina delle sanzioni disciplinari. In particolar modo, l'art. 37, primo comma, numero 5, prevede la sanzione disciplinare della retrocessione, *in primis*, per i dipendenti che si siano resi colpevoli di determinati illeciti disciplinari, definiti dall'art. 44, primo comma. *In secundis*, la retrocessione è in ogni caso applicabile come sanzione sostitutiva della destituzione nei confronti del lavoratore che abbia compiuto gli illeciti disciplinari, richiamati dall'art. 45, che giustificerebbero la sanzione espulsiva.

La retrocessione è da ritenersi il provvedimento disciplinare più grave in assoluto subito dopo il licenziamento: i suoi effetti sono quello del trasferimento del dipendente alla qualifica subito inferiore rispetto a quella posseduta e quello di prorogare il termine normale per l'aumento della retribuzione.

La sezione lavoro della Corte di Cassazione ha rilevato possibili profili di incostituzionalità per l'istituto della retrocessione inteso nella sua globalità, considerando il particolare carattere afflittivo della sanzione, (art. 1, 2, 4, 35 Cost.), la sua negativa incidenza sulla retribuzione del lavoratore (art. 36 Cost) e la forte disparità di trattamento che crea rispetto ad altri dipendenti civili (art. 3 Cost.).

La Corte Costituzionale ha rilevato come il giudizio a quo da cui sono scaturite le questioni di legittimità costituzionale è un giudizio in cui deve essere applicata la sanzione della retrocessione come sanzione sostitutiva della destituzione.

La Corte ha dichiarato inammissibili, pertanto, le censure di costituzionalità rivolte all'istituto della retrocessione laddove applicato in via diretta per le ipotesi di illecito disciplinare individuate dall'art. 44, primo comma, dell'Allegato A al regio decreto 148 del 1931, dal momento che tale disciplina normativa non è da considerarsi rilevante in relazione al caso concreto del giudizio a quo.

La Corte ha considerato, invece, non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative alla seconda ipotesi di applicazione della misura della retrocessione come sanzione alternativa alla destituzione. Il licenziamento del lavoratore, infatti, deve essere considerato come un provvedimento rappresentante l'*extrema ratio* sanzionatoria. La sostituzione della destituzione con una misura di retrocessione non può essere considerata penalizzante, ma costituisce al contrario un vantaggio per il lavoratore, essendo una misura che consente in ogni caso la conservazione del posto di lavoro. Non si tratta, per concludere, di una misura irragionevole, dal momento che, secondo l'analisi compiuta dalla Corte, nell'ordinamento sono previste numerose altre ipotesi, dettate da motivazioni di-

verse, in cui il demansionamento del lavoratore costituisce una misura alternativa alla risoluzione del rapporto di lavoro. [E. Verdolini]

**INFONDATE LE QUESTIONI SULLA SPROPORZIONE DELLA
PENA EDITTALE DELLA CD. RAPINA IMPROPRIA (ART. 628, C.
2, C.P.)**

**Corte cost., sent. 9 luglio 2020 – 31 luglio 2020, n. 190, Pres. Cartabia,
red. Zanon**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 628, c. 2, c.p.]

(Cost., artt. 3, 25, c. 2, 27, c. 3, 117, c. 1, quest'ultimo in relazione all'art.
49 CDFUE)

La Corte dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 628, c. 2, Cost., sollevate in relazione agli artt. 3, 25, c. 2, 27, c. 3, Cost.; dichiara altresì inammissibile la questione di legittimità costituzionale della stessa disposizione, in riferimento all'art. 117, c. 1 Cost, in relazione all'art. 49 CDFUE. Dopo avere ripercorso le argomentazioni delle tre ordinanze di rimessione, ampiamente coincidenti, ed averne disposto la trattazione unitaria (§§ 1, 2 C.d.), la Corte rileva *ex officio* l'inammissibilità della questione relativa alla violazione dell'art. 117, c. 1, Cost., giacché la fattispecie censurata non è disciplinata dal diritto dell'Unione europea, ma solo da norme nazionali prive di ogni legame con tale diritto, risultando perciò la prospettazione dei motivi di asserito contrasto tra la norma denunciata e il parametro costituzionale generica, e dunque la relativa questione inammissibile (§ 3 C.d.). Un primo lamentato profilo di contrasto sottende un ragionamento comparativo-relazionale e riguarda il principio di eguaglianza-ragionevolezza di cui all'art. 3, c. 1, Cost., sotto tre diversi aspetti specifici. Anzitutto, l'equiparazione *quoad poenam* tra art. 628, c. 1, c.p. (rapina propria) e art. 628, c. 2, c.p. (rapina impropria) sarebbe irragionevole per ragioni afferenti all'*elemento soggettivo*: mentre nella prima ipotesi il ricorso alla violenza sarebbe preordinato, addirittura premeditato, e dunque rivelatore di una forte intensità del dolo, nella seconda fattispecie la condotta violenta sarebbe soltanto eventuale, o comunque frutto di una determinazione istantanea, dettata esclusivamente dalla volontà di sottrarsi alla punizione, manifestando l'agente minore pericolosità criminale. Secondariamente, la parificazione sanzionatoria sarebbe

ingiustificata alla luce della diversa soglia di consumazione dei delitti e del diverso disvalore oggettivo delle incriminazioni: nella rapina propria è necessario il perfezionamento della aggressione al patrimonio (sottrazione-impossessamento); nella rapina impropria l'*iter criminis* si perfeziona ad uno stadio precedente, con la sola sottrazione. Infine, verrebbe in rilievo la sperequazione sanzionatoria tra la pena comminata dalla norma denunciata e quella, prevista per fatti di furto, cui facciano seguito reati finalizzati a evitare la punizione o ad assicurare il possesso già conseguito della *res* altrui (ad es. violenza, minaccia, resistenza a p.u.). Non renderebbe ragionevole la maggiore severità della pena l'“immediatezza” della violenza o minaccia dopo la sottrazione, tanto per l'incertezza nel suo accertamento giudiziale, quanto per l'inidoneità ad incidere sui profili di disvalore oggettivo e soggettivo del fatto di reato (§ 4 C.d.). Sufficiente a rimediare il vulnus lamentato – argomenta il rimettente – sarebbe la “radicale ablazione della previsione incriminatrice” nella sua interezza, in grado sia di rimediare alla indebita parificazione sanzionatoria denunciata, sia di omologare la punizione di situazioni assimilabili, tramite la riespansione delle figure costituenti il reato complesso, che “sostituirebbero” la rapina impropria con quelle di furto e dei reati commessi “in sequenza” (§ 5 C.d.). La Corte non condivide anzitutto la prospettazione in punto di asserita diversa gravità tra rapina propria e impropria sotto il profilo soggettivo e della capacità criminale. L'oggetto del dolo è identico in entrambi i casi, con la mera possibilità che esso si atteggi diversamente a seconda del rapporto tra azione sulla cosa e condotta rivolta contro la persona, che nella rapina impropria può mirare ad ottenere l'impunità, ma anche a conseguire l'impossessamento. Erronea anche – prosegue la Corte – la contrapposizione categorica tra volontà preordinata (o finanche premeditazione), che caratterizzerebbe l'ipotesi dell'art. 628, c. 1, e dolo istantaneo, che connoterebbe la rapina impropria, sostenuta dal rimettente: ben possono aversi, infatti, rapine proprie in cui l'azione violenta è frutto di una volontà formatasi subitaneamente (ad es. un furto con strappo andato male), così come rapine improprie in cui il ricorso alla violenza per conseguire l'impunità o assicurare il possesso della cosa mobile è oggetto di preventiva pianificazione. Ferma la congiunta aggressione al patrimonio ed alla persona – comune a entrambe le ipotesi – possono quindi presentarsi situazioni concrete variabili in punto di dolo e di capacità criminale, cui potrà essere dato rilievo in sede giudiziale, sfruttando l'ampiezza del *range* edittale (§ 6.1 C.d.). Non persuade neanche la seconda tesi del giudice *a quo*, secondo cui la parificazione sanzionatoria sarebbe ingiustificata alla luce della diversa soglia di consumazione dei delitti e del conseguente diverso disvalore oggettivo delle incriminazioni. Pur concordandosi sull'individuazione del momento consumativo della rapina impropria nella sottrazione della *res* altrui, non rilevando l'impossessamento – come emerge dal dato testuale e dal consolidato insegnamento giurisprudenziale – dovendosi pertanto ritenere che non vi sia perfetta coincidenza tra elementi costitutivi delle due figu-

re criminose, da ciò non consegue automaticamente la manifesta irragionevolezza della omologazione sanzionatoria in questione. Il giudizio normativo autonomo, che sta alla base del reato complesso dei primi due commi dell'art. 628 c.p., il cui "tratto qualificante ... è dato dal ricorso a una condotta violenta o minacciosa nel medesimo contesto – di tempo e di luogo – di una aggressione patrimoniale", può ragionevolmente prescindere, ai fini della comminatoria di pena, dall'apprezzamento dell'elemento differenziale costituito dalla mancata instaurazione di una situazione possessoria da parte dell'agente (peraltro solo eventuale nella rapina impropria). In altre parole, possono prevalere, nel bilanciamento legislativo discrezionale, la contestualità ed il finalismo quali componenti della condotta tipica, rispetto al perfezionamento definitivo dell'aggressione patrimoniale (§ 6.2 C.d.). E' destituito di fondamento anche l'ultimo profilo lamentato sulla asserita irragionevolezza della differenziazione sanzionatoria tra rapina impropria e cumulo delle autonome figure delittuose volte a conseguire l'impunità o procurarsi il possesso, già richiamate. Non coglie nel segno, anzitutto, la critica alla capacità descrittiva dell'"immediatezza", requisito che allude alla necessità che non debba trascorrere un lasso di tempo apprezzabile tra sottrazione e violenza/minaccia. Tale connotato, peraltro, viene usualmente riempito di significato attraverso le nozioni di "flagranza" e "quasi flagranza", mutuata dal diritto processuale penale (art. 382 c.p.p.), tanto che in giurisprudenza si esclude l'integrazione della rapina impropria quando manchi la condizione di "quasi flagranza" (Cass. pen., sez. II, n. 40421/2012). Il preminente dato della contestualità ed il significato dell'avverbio "immediatamente" fondano l'autonomo giudizio di disvalore del reato complesso, ben oltre la semplice "somma" dei reati semplici: "sul piano obiettivo, per l'allarme sociale, per la diminuita difesa della vittima sorpresa dall'aggressione e per la mancanza di alternative utili alla tutela del suo patrimonio, per il particolare rischio di conseguenze sul piano della incolumità dovuto alla concitazione normalmente propria dell'evento, per la peculiare forza offensiva di una spoliazione fondata non solo sulla sottrazione ma anche sulla violenza; sul piano soggettivo, per la forte determinazione criminale espressa da chi, nell'opzione tra rinuncia al beneficio patrimoniale e suo perseguimento mediante l'aggressione alla persona, si determina per la seconda, che presenta le caratteristiche appena indicate". La soluzione meramente ablativa della norma oggetto di controllo indicata dai rimettenti, con conseguente riespansione di altre figure di reato contro il patrimonio unite a violenza, minaccia o resistenza a p.u., finirebbe, in termini generali, per "porre in discussione la stessa legittimità di figure criminose che riflettono e valorizzano la concomitanza delle lesioni tipiche di più fattispecie, e che sono frutto di valutazioni legislative non afflitte da manifesta irragionevolezza" (§ 6.3 C.d.). La ragionevolezza della scelta normativa di attribuire grande rilievo alla "immediatezza" ai fini del trattamento sanzionatorio, viene corroborata dall'omologa importanza che tale requisito assume, in chiave sistema-

tica, per l'operatività di altri istituti sostanziali e processuali presenti nell'ordinamento: si pensi ai presupposti della legittima difesa o, per le forze dell'ordine, all'arresto in flagranza. Al contrario, se difetta il requisito dell'immediatezza, la vittima di furto, ad esempio, non potrà agire con violenza per riottenere il possesso della cosa (art. 393 c.p.), ma dovrà agire in giudizio; mancando lo stesso requisito, l'autore del fatto non può essere (salvo eccezioni) tratto in arresto, dovendosi valutare in sede giudiziale la gravità indiziaria e le esigenze cautelari. Insomma, la valorizzazione del connotato di immediatezza attesta la "coerente collocazione" della norma oggetto di controllo "in un sistema complesso di disposizioni, sostanziali e processuali, dal quale non sarebbe giustificato, e tanto meno costituzionalmente imposto" espungerla (§ 6.4 C.d.). Quanto alle devolute doglianze riferite alla violazione del principio di offensività (art. 25, c. 2, Cost.) e del principio del tendenziale finalismo rieducativo (art. 27, c. 3, Cost.), entrambi in rapporto alla proporzione della pena, esse si fondano sulla stessa logica comparativa – sopra illustrata – che reggeva la denuncia per contrasto con l'art. 3 Cost., e sono pertanto parimenti non fondate (§§ 7, 7.1 C.d.). La Consulta conclude osservando che il rapido e marcato aumento delle pene per la rapina impropria si colloca "nel quadro di una complessiva, e severa, strategia di contrasto alle aggressioni patrimoniali segnate da violenza o minaccia" (cfr. i diversi interventi di aumento delle pene, non solo della rapina, di cui alle l. 103/2017; l. 36/2019). Alla luce di tali sviluppi, la Corte – con un monito al legislatore – rileva "che la pressione punitiva attualmente esercitata riguardo ai delitti contro il patrimonio è ormai diventata estremamente rilevante. Essa richiede perciò attenta considerazione da parte del legislatore, alla luce di una valutazione, complessiva e comparativa, dei beni giuridici tutelati dal diritto penale e del livello di protezione loro assicurato" (§§ 7.2 C.d.). [P. Insolera]

IL GIUDICE DELLE LEGGI SALVA IL SEVERO REGIME PRE-SUNTIVO PREVISTO DALL'ART. 275 COMMA 3 C.P.P. PER IL DELITTO DI CUI ALL'ART. 270 *BISC.P*

Corte cost., sent. 8 luglio 2020 – 31 luglio 2020, n. 191, *Pres. Cartabia, red. Viganò*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 275, comma 3, c.p.p.]

(artt. 3, 13, comma 1, 27 comma 2, Cost.)

Con la sentenza n. 191 del 2020, la Corte costituzionale torna a confrontarsi su uno fra i temi più sensibili della procedura penale, già oggetto di ripetuti e importanti pronunce del Giudice delle leggi. La questione, sollevata dalla Corte di assise di Torino, prospettava un contrasto con gli artt. 3, 13, comma 1, e 27, comma 2, Cost., dell'art. 275, comma 3, c.p.p., nella parte in cui – nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 270-*bis* del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari – non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possano essere soddisfatte con altre misure meno afflittive.

La Corte svolge un'accurata ricostruzione della tortuosa evoluzione legislativa dell'art. 275, comma 3, c.p.p. che ha attraversato l'intera vigenza del codice di procedura penale del 1988: nel passare in rassegna i numerosi interventi normativi succedutisi dal 1991 al 2015, la panoramica naturalmente include anche le numerose decisioni pronunciate in tema dal Giudice delle leggi.

Come noto, la situazione positiva si è definitivamente stabilizzata con la legge n. 47 del 2015, novella con cui il legislatore ha dichiaratamente inteso recepire gli insegnamenti della Corte costituzionale (in particolare estrinsecatisi attraverso una lunga serie di decisioni rese a far data dalla sentenza n. 265 del 2010). All'esito della novella del 2015, la disciplina disegna tre diversi regimi (applicabili a tre diverse classi di delitti): un regime ordinario (scevro da qualsiasi presunzione in ordine alla valutazione dei *pericula libertatis* e alla scelta della misura cautelare da scegliere di applicare al caso concreto); un regime che vede, in presenza di gravi indizi di colpevolezza relativamente a determinati delitti, una presunzione semplice di esistenza delle esigenze cautelari e una seconda presunzione (anch'essa *iuris tantum*) di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere; un regime che vede una presunzione semplice di esistenza delle esigenze cautelari e una seconda presunzione – assoluta – di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere.

La questione di legittimità costituzionale ha riguardato il delitto di associazione a delinquere finalizzata all'eversione dell'ordine democratico, ricompreso nella terza classe di delitti: e dunque nella classe di delitti – comprensiva, oltre che delle fattispecie menzionate dall'art. 270-*bis*, anche dei delitti di cui all'art. 270 e 416-*bis* c.p. – per i quali vige il regime più severo, ed era intesa a ottenere una declaratoria di legittimità costituzionale che facesse rientrare il delitto di cui all'art. 270-*bis* nella seconda categoria di delitti appena ricordata.

Nel decidere la questione, inedita (poiché mai approdata al vaglio del Giudice delle leggi con riferimento alle associazioni criminose considerate dall'art. 270-

bis c.p.), la Corte dà atto di un'analogia questione prospettata rispetto all'associazione di stampo mafioso, e decisa nel senso della manifesta infondatezza con l'ordinanza n. 136 del 2017 (sul punto v. già l'ordinanza n. 450 del 1995). Pur al netto delle rilevanti diversità riscontrabili rispetto all'associazione *ex art.* 416 *bis* c.p., analoghe cadenze argomentative vengono estese anche all'associazione a delinquere finalizzata all'eversione dell'ordine democratico, per la configurabilità della quale, stando alla giurisprudenza della Cassazione (orientata dall'esigenza di rispettare il principio di offensività), «pur non richiedendosi la predisposizione di un programma operativo di azioni terroristiche, ai fini del riconoscimento di un'associazione *ex art.* 270-*bis* c. p. occorrerà tuttavia che risulti provata la “costituzione di una struttura organizzativa con un livello di “effettività” che renda possibile la realizzazione del progetto criminoso [...]” (così Cass. pen., Sez. V, 14 luglio 2016, n. 48001).

Nel “salvare” la compatibilità costituzionale della norma censurata, la Corte costituzionale muove infatti da questa analogia premessa concettuale: «laddove la presunzione legislativa concernente determinate fattispecie criminose – ancorché assoluta – resista al vaglio di ragionevolezza, essendo possibile dimostrare la sua solida rispondenza all'*id quod plerumque accidit*, e non essendo per converso “agevole” immaginare casi che la possano smentire, la presunzione stessa non potrà considerarsi costituzionalmente illegittima nemmeno al metro dei parametri di cui agli artt. 13, primo comma, e 27, secondo comma, Cost., costantemente evocati assieme all'art. 3 Cost. a fondamento delle questioni di legittimità costituzionale in materia di misure cautelari personali».

Partendo proprio da tale premessa, e sulla scorta delle elaborazioni della giurisprudenza di legittimità in ordine alle condotte idonee a determinare la configurabilità del delitto di cui all'art. 270-*bis* c.p., la Corte esamina le caratteristiche di tali condotte, giungendo ad escludere l'incompatibilità costituzionale parziale dell'art. 275 comma 3 c.p.p. prospettata dal giudice *a quo*. [E. Valentini]

LA CORTE SI CONFRONTA CON LA RIMESSIONE IN TERMINI PER PRESENTARE ISTANZA DI OBLAZIONE NEL CASO DI RI- QUALIFICAZIONE GIURIDICA DEL FATTO *EX OFFICIO*

**Corte cost., sent. 8 luglio 2020 – 31 luglio 2020, n. 192, Pres. Cartabia,
red. Modugno**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 141, comma 4 *bis*, del d. lgs. 28 luglio 1989, n. 271]

(art. 24, comma 2, Cost.)

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 141, comma 4-*bis*, del d. lgs. 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), in relazione all'art. 162-*bis* del codice penale, sollevata, in riferimento all'art. 24, comma 2, Cost., «nella parte in cui non prevede che l'imputato è rimesso in termini per proporre domanda di oblazione qualora nel corso del dibattimento, su iniziativa del giudice e in mancanza di una modifica formale dell'imputazione da parte del pubblico ministero, emerga la prospettiva concreta di una definizione giuridica del fatto diversa da quella contestata nell'originaria imputazione e per la quale l'oblazione non era ammissibile».

La disposizione su cui si concentravano le censure è l'art. 141, comma 4-*bis*, disp. att. c.p.p. (inserita dalla legge n. 479/1999), secondo cui, «[i]n caso di modifica dell'originaria imputazione in altra per la quale sia ammissibile l'oblazione, l'imputato è rimesso in termini per chiedere la medesima. Il giudice, se accoglie la domanda, fissa un termine non superiore a dieci giorni, per il pagamento della somma dovuta. Se il pagamento avviene nel termine il giudice dichiara con sentenza l'estinzione del reato».

Sollecitata dal Tribunale di Teramo (nella veste di giudice *a quo*), con la sentenza n. 192/2000 la Corte costituzionale svolge un ampio *excursus* dedicato alla situazione normativa in tema di modifica dei connotati – in fatto e in diritto – della re-giudicanda, dando conto della complessiva e articolata evoluzione che ha interessato la materia, dovuta (in particolare rispetto al tema delle modifiche in fatto apportate all'accusa) anche all'imponente “rivisitazione” impressa dalla propria giurisprudenza.

Nello specifico, la Corte costituzionale sceglie però di avallare l'indirizzo delle Sezioni unite della Cassazione (Sez. un., 28 febbraio 2006, n. 7645, e Sez. un., 26 giugno 2014, n. 32351, con orientamento ripreso anche a proposito della richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova), secondo cui, ove sia contestato un reato per il quale non è consentita l'oblazione, l'imputato, qualora ritenga che il fatto possa essere diversamente qualificato in una fattispecie che consenta l'oblazione, ha l'onere di sollecitare il giudice alla modifica del *nomen iuris* prima che scada il termine per presentare istanza di oblazione, contestualmente formulando tale domanda.

La Corte costituzionale sceglie dunque di non aderire alle prospettazioni del giudice *a quo*, sulla scorta del fatto che, in punto di accessibilità dei riti alternativi a fronte di modifiche fattuali dell'imputazione, «non siano estensibili *sic et simpliciter*

ter alle modifiche giuridiche, che nel sistema nel codice hanno una distinta disciplina, di riflesso alla disomogeneità dei due fenomeni».

Di conseguenza, il rimedio processuale rinvenibile nel sistema, in grado di salvaguardare il diritto di difesa, è quello già individuato dalla giurisprudenza di legittimità: la rimessione in termini per avanzare domanda di oblazione, sempre però che tale domanda sia già stata formulata entro l'ordinario termine di decadenza (e dunque sia stata condizionata alla previa modifica del *nomen iuris*). [E. Valentini]

LA DISCIPLINA PENITENZIARIA OSTATIVA PER IL FAVORGIAMENTO ALL'IMMIGRAZIONE CLANDESTINA VA INTERPRETATA IN CONFORMITA' ALLA PIU' AMPIA "IRRETROATTIVITA'" DELINEATA DALLA SENTENZA N. 32/2020

Corte cost., sent. 21 luglio 2020 – 31 luglio 2020, n. 193, Pres. Morelli,
red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 3 bis, c. 1, d.l. n. 7/2015, convertito, con mod., in l. n. 43/2015]

(Cost., artt. 25, c. 2, 117, c. 1, quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU)

La Corte dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis, c. 1, d.l. n. 7/2015, conv. con mod., in l. n. 43/2015, sollevate in riferimento agli artt. 25, c. 2, e 117, c. 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU. Il rimettente lamenta l'incostituzionalità della norma oggetto di controllo nella parte in cui, inserendo all'art. 4 bis l. n. 354/1975 (ord. pen.) richiamato dall'art. 656, c. 9, lett. a), c.p.p. il delitto di cui all'art. 12, cc. 1 e 3, d.lgs. n. 286/1998, non prevede una disciplina transitoria per evitare l'applicazione retroattiva del divieto di sospensione dell'esecuzione della pena, come sarebbe quella nei confronti del soggetto condannato nel processo *a quo* per fatti commessi prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 7/2015. Respinte le eccezioni di inammissibilità (§§ 3-3.2 C.d.), la Corte illustra la natura decisiva dello *ius superveniens* costituito dalla propria sentenza n. 32/2020 (§ 4 C.d.). Precedentemente a tale decisione era consolidato l'indirizzo interpretativo "formalistico" nella giurisprudenza di legittimità secondo cui le norme sull'esecuzione della pena non erano coperte dall'art. 25, c. 2, Cost., essendo possibile applicare modifiche normative *in peius* anche ai condannati che avessero commesso il reato prima dell'entrata in vigore delle modifiche. Applicando il principio del *tempus regit ac-*

tum, il rimettente ritiene di non potere disporre la sospensione dell'ordine di esecuzione della pena nei confronti di un condannato per favoreggiamento all'immigrazione clandestina per fatti precedenti all'entrata in vigore del d.l. n. 7/2015 (§ 4.1 C.d.). Il quadro normativo precedente è però mutato ad opera della sentenza C. cost. n. 32/2020 che – censurando l'art. 1, c. 6, lett. b), l. n. 3/2019 (relativo all'inserimento di diversi delitti contro la p.a. nel circuito ostativo dell'art. 4 bis ord. pen.) – ha ridefinito in senso ampliativo il divieto di retroattività, in relazione alla disciplina dell'esecuzione della pena, stabilendo che il principio *tempus regit actum* in materia soffre un'eccezione allorché la normativa sopravvenuta comporti una trasformazione della natura della pena, e della sua concreta incidenza sulla libertà personale. Ne deriva che le implicazioni dell'inclusione di un determinato titolo di reato nel catalogo di cui all'art. 4-bis ord. pen. sull'accesso alle misure alternative alla detenzione, sulla liberazione condizionale e sul divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione sono sottoposte al divieto di retroattività. Ciò in quanto detti istituti consentono di accedere a un regime extramurario di espiazione della pena, la cui preclusione – in forza della sopravvenuta applicabilità del regime “ostativo” – comporta una radicale modifica della natura della pena. Nello specifico si è osservato che “l'art. 656, c. 9, c.p.p. ... produce l'effetto di determinare l'inizio dell'esecuzione della pena stessa in regime detentivo ... e dunque comporta che una parte almeno della pena sia effettivamente scontata in carcere, anziché con le modalità extramurarie che erano consentite ... sulla base della legge vigente al momento della commissione del fatto”. Siffatta trasformazione della qualità della pena inflitta, rispetto al quadro normativo vigente al momento del fatto, ne determina l'inapplicabilità, ai sensi dell'art. 25, c. 2, Cost., alle condanne per reati commessi anteriormente all'entrata in vigore della novella legislativa. La Corte peraltro rilevava che il censurato art. 1, c. 6, lett. b), l. n. 3/2019, nulla prevedeva in relazione alla sua applicazione nel tempo, sicché doveva ritenersi in contrasto con il principio di irretroattività la norma risultante dal diritto vivente, che ne consentiva l'applicazione retroattiva (§ 4.2 C.d.). Poiché la sentenza n. 32/2020 ha modificato il principio espresso dal diritto vivente sull'applicazione nel tempo delle norme “penitenziarie”, ne consegue che anche la disposizione oggetto di controllo, nulla prevedendo in merito all'applicabilità alle condanne per reati commessi anteriormente all'entrata in vigore dello stesso d.l. n. 7/2015, debba essere interpretata nell'unico modo compatibile con il divieto di retroattività della legge penale sfavorevole ex art. 25, c. 2, Cost., così come “arricchito” dalla sent. n. 32/2020. Spetterà dunque al giudice rimettente procedere in via ermeneutica in tal senso, essendo consentito applicare la norma censurata soltanto ai condannati per fatti successivi all'entrata in vigore del d.l. n. 7/2015. [P. Insolera]

**LA REGIONE SICILIA “TENTA” DI STABILIZZARE CON LEGGE
IL PERSONALE PRECARIO: VIOLATA LA POTESTÀ LEGISLA-
TIVA STATALE IN MATERIA DI “ORDINAMENTO CIVILE”**

**Corte cost., sent. 9 luglio – 12 agosto 2020, n. 194, Pres. Cartabia, red.
Amoroso**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 64 e 75, c. 2°, 3° e 4°, della legge della Regione Siciliana, n.8 del 2018; artt. 23 e 31 della legge della Regione Siciliana, n. 1 del 2019; art. 22 della legge della Regione Siciliana, n.17 del 2019]

(Artt. 51, primo comma, 81, 97, art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost.)

Con tre diversi ricorsi (riuniti per ragioni di connessione oggettiva) lo Stato impugna alcune disposizioni contenute altrettante leggi della Regione Sicilia. In particolare, con un primo gruppo di qqddll, la difesa erariale contestava la legittimità di disposizioni finalizzate alla **stabilizzazione di personale anche mediante “transito” ad una società partecipata pubblica** (Resais Spa) «in contrasto con la disciplina della gestione del personale e di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, di cui agli artt. 19, 20 e 25, comma 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica)». Le modalità della “stabilizzazione”, tuttavia, comportando, nel caso di specie, una **«trasformazione oggettiva e soggettiva del rapporto di lavoro» sono invasive della competenza statale in materia di «ordinamento civile»** e dunque illegittime. Le modalità della stabilizzazione sono inoltre contrastanti con le previsioni contenute nell’art. 19, commi 5 e 6, del D. Lgs. 175 del 2016 che costituiscono principi generali in materia di «coordinamento della finanza pubblica», e finalizzate a «tenere sotto controllo non solo le dinamiche occupazionali, ma anche i relativi oneri economici in un settore [quello delle società a partecipazione pubblica, ndr] molto delicato in ragione della possibilità che i costi si ripercuotano sulla finanza pubblica». La stabilizzazione, peraltro, sarebbe comunque possibile ma solo «nel rispetto e in applicazione della disciplina delle società a partecipazione pubblica di cui al d.lgs. n. 175 del 2016 e segnatamente dell’art. 19, commi 5 e 6, sulla gestione del personale, oltre che dell’art. 20, comma 4, quanto alle limitazioni per procedere a nuove assunzioni».

Il secondo gruppo di qdldll riguarda alcune disposizioni della Regione Sicilia in materia di sanità penitenziaria.

La Corte ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni che prevedevano una proroga dei contratti a termine del personale sanitario penitenziario oltre il limite temporale previsto dal d.lgs. n. 222 del 2015 ("Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana per il trasferimento delle funzioni in materia di sanità penitenziaria") in quanto «comporta un aggravamento di spesa per tale personale precario» ma solo nella parte «in cui non prescrive il rispetto del limite di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010» (ovvero il tetto del cinquanta per cento della spesa sostenuta per la stessa finalità nel 2009).

Non è, invece, fondata la qdl con le quali si censurava la possibilità per le ASP di indire procedure selettive per il riassorbimento del personale sanitario penitenziario, in quanto la legge regionale rinvia espressamente alle disposizioni statali (anche) in relazione ai limiti di spesa.

Né sono fondate le qdldll con cui si censurava la presunta "stabilizzazione" di parte del personale del sanitario penitenziario: la Corte ha ritenuto che le disposizioni censurate, in quanto adottate in applicazione del d.lgs. n. 222 del 2015 dovessero interpretarsi nel quadro di quella normativa e, conseguentemente, escludendo la stabilizzazione del personale con contratti a termine e consentendo, invece, il solo trasferimento (appunto già previsto dal legislatore statale) alle ASP del personale con contratto a tempo indeterminato. [F. Conte]

REFERENDUM COSTITUZIONALE: LA CORTE DICHIARA INAMMISSIBILE IL RICORSO PROMOSSO DAL COMITATO PROMOTORE

Corte cost., sent. 12 agosto – 13 agosto 2020, n. 195, Pres. Cartabia, red.

Amato

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello stato

[Art. 1-*bis*, terzo comma, del decreto-legge n. 26 del 2020, convertito, con modificazioni, nella legge n. 59 del 2020, nonché d.P.R. 17/07/2020]

(Artt. 1 e 138 Cost.)

La Corte costituzionale dichiara inammissibile per carenza del requisito soggettivo **il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Comitato promotore della consultazione referendaria sul testo di legge costituzionale recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari»**. Il Comitato promotore aveva promosso il conflitto di attribuzione nei confronti della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica, del Presidente della Repubblica e del Governo, per aver disposto, **attraverso un decreto-legge e il conseguente d.P.R., l'abbinamento, per le stesse date del 20 e 21 settembre 2020, della votazione per le elezioni suppletive, regionali e amministrative con quella per il referendum relativo al testo di legge costituzionale**. I ricorrenti ritenevano che l'accorpamento del voto avrebbe comportato il rischio di una **contaminazione dell'istituto di "democrazia diretta" con le consultazioni elettorali** finalizzate, invece, all'esercizio della **"democrazia rappresentativa"**. In sostanza, il Comitato promotore denunciava che la contestuale celebrazione delle elezioni suppletive, regionali e amministrative, con il referendum costituzionale, in virtù dell'alto tasso di "politicalità" di tali consultazioni, avrebbe potuto "inquinare" la **«libera formazione della volontà dell'elettore» e non avrebbe garantito «l'esercizio di un diritto di voto genuino, libero e segreto»**. Invero, i ricorrenti non contestavano tanto la discrezionalità del governo nella scelta della data di svolgimento del referendum, pacificamente riconosciuta, quanto **l'abbinamento in un unico *election day* (o meglio in due giornate elettorali) di votazioni radicalmente diverse**. Inoltre, la parte ricorrente chiedeva istanza di tutela cautelare, attraverso la sospensione degli atti indicati, vista l'imminenza della celebrazione del referendum.

La Corte, preliminarmente e in via generale, ritiene che, **sotto il profilo della legittimazione attiva, la giurisprudenza costituzionale è costante nel riconoscere la legittimazione del Comitato promotore del referendum a proporre conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto titolare, nell'ambito della procedura referendaria, di una funzione costituzionalmente rilevante e garantita, in rappresentanza dei soggetti legittimati ad avanzare la richiesta di referendum**. Tuttavia, **il Comitato promotore non sarebbe legittimato ad intervenire in merito alla scelta governativa della data di celebrazione della consultazione referendaria all'interno del periodo prestabilito dalla legge**. Difatti, il potere di scelta tra le molteplici e legittime opzioni, di cui è titolare il governo, è **di contenuto totalmente discrezionale**. Nel caso di specie, le norme riguardanti i tempi e le modalità di celebrazione del referendum costituzionale sono state modificate dagli atti normativi impugnati, per far fronte alla situazione eccezionale determinatasi con l'epidemia, e **i ricorrenti non avrebbero addotto motivi per ritenere l'esistenza di**

circostanze parimenti eccezionali, in ragione delle quali l'accorpamento inciderebbe sul diritto all'effettuazione del voto referendario e sul suo esercizio. Inoltre, la Corte ritiene che, essendo la logica referendaria intrecciata a quella della democrazia rappresentativa e non separata da essa, **nessun profilo problematico rivestirebbe l'accavallarsi delle diverse scadenze elettorali in un'unica data e l'eventuale contestualità di diverse campagne elettorali.** Infine, dopo tali considerazioni attinenti, in parte, a profili sostanziali, **la Corte ritiene che la Costituzione non attribuisce al Comitato promotore, che nel giudizio in esame agisce in rappresentanza di una minoranza parlamentare, una funzione di generale tutela del miglior esercizio del diritto di voto da parte dell'intero corpo elettorale, che sarebbe lesa** – come sostenuto dal ricorrente – **«di riflesso» dalla violazione di tale diritto.** Pertanto, la parte ricorrente ha agito al di fuori delle proprie attribuzioni costituzionali in relazione alle modalità di svolgimento del procedimento referendario. [A. Contieri]

ELEZIONI REGIONALI: INAMMISSIBILE IL CONFLITTO TRA POTERI PROPOSTO DA + EUROPA SULLA DEROGA ALLA RACCOLTA DELLE FIRME PER I PARTITI GIÀ PRESENTI IN PARLAMENTO

Corte cost., ord. 12 agosto – 13 agosto 2020, n. 196, Pres. Cartabia, red. De Pretis

Conflitto di attribuzione tra poteri dello stato (ammissibilità)

[art. 1-*bis*, comma 5, del decreto-legge 200 aprile 2020, n. 26 (Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020), convertito, con modificazioni, nella legge 19 giugno 2020, n. 59]

(artt. 3, 48, 49 Cost.)

È **inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato** sollevato dall'**Associazione politica +Europa**, proposto per vedere dichiarato che **non spettava alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, quali organi titolari della funzione legislativa, omettere di introdurre, «in favore dei partiti politici già presenti in [...] Parlamento [...] la deroga rispetto all'obbligo della raccolta delle sottoscrizioni necessarie per poter presentare le proprie liste e candi-**

dature nell'ambito delle elezioni delle Regioni a statuto ordinario, previste per l'anno 2020».

La Corte costituzionale, nel confermare i suoi precedenti, ritiene il conflitto inammissibile **sotto il profilo soggettivo**: i poteri politici si considerano infatti organizzazioni proprie della società civile, con attribuzioni pubbliche conferite da leggi ordinarie, ma non per questo poteri dello Stato ai fini dell'art. 134 Cost. **Ai partiti non può essere riconosciuta la natura di organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà di un potere dello Stato per la delimitazione di una sfera di attribuzioni determinata da norme costituzionali** (ord. n. 79 del 2006; ord. n. 120 del 2009; sent. n. 1 del 2014). [A. Chiusolo]

CONCENTRAZIONE DEL VOTO REGIONALE E REFERENDARIO:

INAMMISSIBILE IL RICORSO DEL SENATORE DE FALCO

Corte cost., ord. 12 agosto – 13 agosto 2020, n. 197, Pres. Cartabia, red. Zanon

Conflitto di attribuzione tra poteri dello stato (ammissibilità)

[apposizione della fiducia per l'approvazione della legge 19 giugno 2020, n. 59, di conversione del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26 (Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020)]

(artt. 72, primo e quarto comma, Cost.)

È **inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato** sollevato dal **senatore Gregorio De Falco nei confronti del Senato della Repubblica, del Governo e dei Ministri dell'interno e della giustizia**, ritenuti **responsabili**, insieme al Presidente del consiglio dei ministri, **degli atti del Presidente della Repubblica** mediante cui è stato **indetto il referendum costituzionale lo stesso giorno delle elezioni regionali 2020**. Secondo il ricorrente, la concentrazione di tali consultazioni si baserebbe su quanto disposto dalla legge n. 59 del 2020, approvata con un emendamento estraneo alla materia contenuta nell'originario decreto legge, dopo un voto di fiducia. Da qui il senatore lamenta la lesione dell'art. 72 Cost. La Corte, chiamata ad esprimersi in questa fase sull'ammissibilità del conflitto, sottolinea, preliminarmente, **la scarsa chiarezza del percorso argomentativo se-**

guito dal ricorrente, contraddistinto da salti logici e privo di consequenzialità; rileva che il ricorso contiene critiche alla legge elettorale, alla riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, all'accorpamento delle consultazioni elettorali, senza però individuare né l'atto che intenda denunciare, né le attribuzioni lese, né quali prerogative del singolo parlamentare si reputino, in specie, menomate. Al contrario – secondo costante giurisprudenza – affinché il ricorso del singolo deputato o senatore risulti ammissibile, è necessario che il ricorrente alleggi una sostanziale negazione o un'evidente menomazione delle proprie funzioni costituzionali; così come deve essere motivata la ridondanza delle asserite violazioni sui principi costituzionali invocati (ord. n. 176 del 2020; ord. n. 129 del 2020; ord. n. 275 del 2019; ord. n. 181 del 2018). [A. Chiusolo]

UN COACERVO DI NORME SICILIANE IN PUNTO DI RAPPORTO DI LAVORO ALLE PUBBLICHE DIPENDENZE: UN PRIMO CONFINE TRA COMPETENZA ESCLUSIVA STATALE E COMPETENZA DELLA REGIONE A STATUTO SPECIALE

Corte cost., sent. 21 luglio – 2 settembre 2020, n. 199, Pres. Cartabia, red. Amoroso

Bollettino delle questioni pendenti n. 3 del 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 11, 14, 22, cc. 2, 3, e 26, c. 2, della l. r. Regione Siciliana, n. 1/2019]

(artt. 51, 81, 97, c. 4, e 117, c. 2, lett. l), Cost.)

Con la decisione in esame il Giudice delle Leggi è chiamato a pronunciarsi con riguardo a talune norme in materia di lavoro alle pubbliche dipendenze. In particolare, (1) sull'art. 11 della l. r. siciliana n. 1/2019 per cui «[a]l fine di garantire la continuità dei servizi prestati presso gli uffici dell'assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana i soggetti di cui all'articolo 1 della legge regionale 5 novembre 2001, n. 17 [...], utilizzati fino alla data di entrata in vigore della presente legge in tali uffici, transitano in utilizzazione presso gli stessi». A dire del ricorrente la predetta disposizione si porrebbe in contrasto con gli artt. 51 e 97, c. 4, Cost., consentendo la stabilizzazione del personale precario prescindendo dalla

indizione di una procedura concorsuale. Per la Corte costituzionale la q.l.c. non è fondata. Trattasi invero di lavoratori socialmente utili (nel prosieguo pure LSU) per i quali non si prevede l'istaurazione di un rapporto di lavoro con l'ente utilizzatore (a conferma di tale lettura si v. Corte di cassazione, Sez. lavoro, sentenze 21 ottobre 2014, n. 22287 e 15 giugno 2010, n. 14344; Sez. VI civile, ordinanza 9 novembre 2018, n. 28841 e CGUE, Sez. VI, sentenza 15 marzo 2012, in causa C-157/11, Sibilio contro Comune di Afragola). Ne consegue come la fattispecie in oggetto debba essere interpretata nel senso che la previsione del «transito in utilizzazione» non comporti l'instaurarsi di alcun rapporto di lavoro subordinato con l'amministrazione regionale, determinandosi, in sostanza, il solo mutamento del soggetto utilizzatore, ora individuato nella Regione. Diversamente, la stabilizzazione dei predetti lavoratori dovrà avvenire “nel rispetto e nell'ambito delle procedure regolate dalla legge e con l'osservanza della regola del concorso pubblico” *ex art. 97, c. 4 Cost.* In tal senso, si vedano anche i recenti interventi del Legislatore che vanno a confermare la possibilità di procedere all'assunzione di LSU attraverso il ricorso a procedure selettive. *(ii)* In conseguenza di quanto disposto dall'art. 14 della medesima legge – ove è stabilito che: «1. Al fine di garantire la continuità del servizio antincendio boschivo regionale il personale di cui all'articolo 12 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5, in ragione dell'elevata esperienza professionale acquisita durante il servizio prestato nel quinquennio 2014-2018 [...], è mantenuto nelle medesime mansioni senza determinare maggiori oneri a carico del bilancio regionale» – si determinerebbe, secondo il ricorrente, una sorta di inquadramento riservato per il personale forestale. In detta materia, il Legislatore speciale ha competenza esclusiva sebbene, nell'esercitarla, abbia ecceduto “dalle competenze statutarie”, ponendosi in contrasto con l'art. 97, c. 4 Cost. non avendo indicato un termine di natura temporale al rapporto di lavoro *de quo*. Di conseguenza, viene a determinarsi, nei fatti, “un generalizzato e implicito meccanismo di proroga dei rapporti in essere con l'amministrazione regionale, senza limiti temporali, determinando la prosecuzione del rapporto di lavoro, da parte dell'amministrazione regionale, tendenzialmente in via definitiva senza l'indizione di una selezione pubblica (sentenza n. 36 del 2020)”. In sostanza, “nel prevedere il mantenimento nelle medesime mansioni senza alcun limite temporale, l'art. 14 impugnato determina la stabilizzazione del personale antincendio boschivo [...], già impiegato in quelle mansioni, con periodicità stagionale [...] in violazione della regola del pubblico concorso, che rappresenta il necessario sistema di reclutamento per l'accesso ai pubblici impieghi. Secondo il costante orientamento di questa Corte, infatti, il pubblico concorso costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche, quale strumento per assicurare l'efficienza, il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa” (*ex plurimis*, sentt. nn. 36/2020, 40/2018, 251/2017).

Il Giudice delle leggi dichiara così l'illegittimità costituzionale della richiamata norma oggetto. **(iii)** Infine, con riguardo all'art. 26, della medesima legge regionale in relazione all'art. 117, c. 2 lett. l) Cost., occorre rilevare come tale disposizione preveda la soppressione dell'art. 13, c. 1, della l. r. Siciliana n. 3/2016, attraverso il quale si disponeva la riduzione, con specifica indicazione numerica, del Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale della Regione siciliana. Tale operazione legislativa determina un ammontare complessivo definito secondo i criteri indicati dall'art. 49, comma 27, della l. r. Siciliana n. 9/2015. Quest'ultimo articolo, come modificato dall'art. 26, comma 1, della l. r. Siciliana n. 1 del 2019 dispone che “[...] l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale non può superare il corrispondente importo dell'anno 2014 ed è comunque automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale comunque cessato dal servizio”. L'oggetto della disposizione si identifica, pertanto, non già nella regolazione del trattamento economico dei pubblici dipendenti, tra i quali rientrano anche i dipendenti regionali, ma incide, diversamente, sulla spesa concernente l'indennità di risultato e di posizione, in particolare con riguardo al personale dirigenziale. Ne consegue che **la predetta norma oggetto non si pone in contrasto con la competenza esclusiva statale in tema di ordinamento civile, poiché “non interviene sullo strumento di regolamentazione del trattamento accessorio, che resta rimesso alla contrattazione collettiva, [...] [ma] incide sulla spesa concernente l'indennità di risultato e di posizione destinata, in particolare, al personale dirigenziale regionale”**. La q.l.c. non è pertanto fondata poiché la norma oggetto è in linea con quanto si è determinato a far data dalla della privatizzazione del pubblico impiego, per cui la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici “compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia «ordinamento civile» (*ex multis*, sentenze n. 196 del 2018, n. 175 e n. 72 del 2017 e n. 257 del 2016); e ciò significa che detta disciplina «è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva» (sentenza n. 160 del 2017), cui la legge dello Stato rinvia” [Y. Guerra].

LA REGIONE PUÒ MODULARE I REQUISITI DEL PERSONALE DA ASSUMERE, MA NON RINVIARE LE ASSUNZIONI PER MA- TERNITÀ

**Corte cost., sent. 22 luglio – 10 settembre 2020, n. 200, Pres. Morelli, red.
Sciarra**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 2, c. 1° e 2°, e 30, c. 1°, della legge della Regione Liguria 27/12/2018, n. 29, nonché l'intera legge della Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 5 (Norma di interpretazione autentica)]

(artt. 2, 3, 31, 51, 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione)

La sentenza n. 200 del 2020 ha ad oggetto le disposizioni della legge di stabilità della Regione Liguria per il 2019 sullo svolgimento dei concorsi pubblici e una successiva norma di interpretazione autentica che è intervenuta a chiarire la portata delle disposizioni impugnate.

La prima questione riguarda la pubblicazione del diario delle prove di concorso e le modalità di convocazione dei candidati. Tale disciplina rientra, ad avviso della Corte, nella competenza legislativa residuale. Inoltre, la competenza è stata esercitata dalla Regione adottando «forme di pubblicità che appaiono non solo adeguate allo scopo, nel rispetto dei principi di trasparenza della procedura e di accessibilità in favore dei candidati, ma anche in linea con gli intendimenti generali fatti propri dallo stesso legislatore statale». Non risultano, quindi, violati gli articoli 51 e 97 della Costituzione.

Viene, poi, impugnata la disposizione che prevede l'accertamento delle conoscenze informatiche come facoltativo e non obbligatorio, diversamente da quanto previsto dalla norma statale in tema di accesso all'impiego nelle pubbliche amministrazioni. Anche in questo caso la questione è dichiarata non fondata, perché la verifica sulle conoscenze informatiche nei concorsi per l'accesso ai ruoli nell'amministrazione regionale rientra nella materia dell'organizzazione amministrativa regionale, che rientra nella competenza residuale regionale. Nell'ambito di tale competenza, **la regione può modulare i requisiti di accesso alle selezioni in relazione al profilo professionale da valutare**, in coerenza con i principi di parità nell'accesso agli uffici pubblici e di buon andamento dell'amministrazione, sottesi agli invocati artt. 3, 51 e 97 Cost.

In riferimento, invece, all'impugnazione dell'art. 16 della legge ligure, la Corte dichiara, in parte, la cessazione della materia del contendere e, in parte, l'incostituzionalità della disposizione che prevede la possibilità di rimanere in graduatoria ed essere **chiamati successivamente** per i candidati che si trovino nel periodo corrispondente **all'interdizione anticipata dal lavoro e all'astensione obbligatoria per maternità**. Tale disposizione, di fatto, negherebbe il diritto all'immediata assunzione per i candidati che si trovino nel periodo corrispondente al congedo per maternità, o che godano dell'interdizione anticipata dal lavoro e

introdurrebbe, dunque, una «discriminazione in ragione dello stato di gravidanza», in violazione degli articoli 2, 3, 31 e 51 Cost., in relazione all'art. 3 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151.

La disposizione, ad avviso della Corte, è in contrasto con i principi costituzionali a tutela del minore, della gravidanza e della maternità. Benché nelle more del giudizio la norma sia stata abrogata, per la Corte non è possibile dichiarare cessata la materia del contendere, in assenza dell'espressa rinuncia del ricorrente a coltivare questa parte del ricorso.

Un'ultima questione riguarda, infine, la disposizione che disciplina il profilo professionale del personale dell'Ufficio stampa dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa regionale, cui si collega una norma di interpretazione autentica che comporterebbe la disapplicazione del contratto collettivo nazionale, provocando una disparità di trattamento tra dipendenti pubblici e la violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

Dopo aver sviluppato un'articolata ricostruzione del quadro normativo rilevante in materia, la Corte dichiara fondate le questioni sollevate in riferimento alla disciplina del rapporto di lavoro del personale dell'ufficio stampa del consiglio regionale, in deroga alla contrattazione collettiva nazionale. Infatti, è quest'ultima la sede in cui vengono adottate le soluzioni che definiscono il regime giuridico ed economico dei giornalisti dipendenti della pubblica amministrazione. Le norme impugnate violano quindi l'art. 117, comma secondo, lettera l), in materia di ordinamento civile. [L. Busatta]

NON È ILLEGITTIMA L'IMPUTAZIONE DIRETTA AL SOCIO DEL REDDITO PRODOTTO IN FORMA ASSOCIATA INDIPEN- DENTEMENTE DALLA PERCEZIONE

Corte cost., sent. 17 settembre 2020, n. 201, Pres. Morelli, red. Antonini

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica del 22 dicembre 1986,
n. 917]

(artt. 3, c. 1, 24, c. 2, 53, c.1 e 113, c. 2 della Costituzione)

È legittimo l'art. 5 del TUIR (Testo unico delle imposte sui redditi) con il quale si prevede che i **redditi delle società** semplici, in nome collettivo e in accomandita semplice siano imputati a ciascun socio, indipendentemente dalla percezione,

proporzionalmente alla sua quota di partecipazione agli utili. Questa **imputazione diretta** «è la conseguenza logica immediata del principio accolto dal legislatore tributario di “immedesimazione” esistente tra società a base personale e singoli soci che la compongono, per cui non è configurabile una soggettività distinta, separata o disgiunta della società rispetto ai soci». Il rapporto esistente tra società e socio può considerarsi pertanto sufficiente per identificare la relazione tra il soggetto con la peculiare manifestazione di **capacità contributiva** costituita dal reddito. «In conclusione, nell’attuale sistema di imposizione sui redditi deve ritenersi che non arbitrariamente il legislatore tributario ha individuato come indice di capacità contributiva la relazione tra il presupposto [d’imposta] e il soggetto passivo attraverso la diretta imputazione al socio (“per trasparenza”) del reddito prodotto in forma associata, indipendentemente dalla percezione». [M. Caldironi]

GIUDIZIO INCIDENTALE E “SOSPENSIONE IMPROPRIA”

**Corte cost., sent. 8 settembre – 17 settembre 2020, n. 202, Pres. Morelli,
red. Petitti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. n. 145/2018, art. 1, commi 260 e 261]

(artt. 3, 23, 36, 38, 53 e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 1, Protocollo addizionale alla CEDU)

Nella decisione in oggetto, la Corte costituzionale si occupa di due questioni processuali.

In primo luogo, alla stregua dell’art. 4, comma 7, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, come sostituito dalla delibera della Corte medesima in sede non giurisdizionale dell’8 gennaio 2020, che ha recepito la costante giurisprudenza costituzionale sul punto, «nei giudizi in via incidentale possono intervenire i **titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio**». Tale non è l’interesse semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalle norme oggetto di un giudizio di costituzionalità.

Nel caso di specie, viene negata la titolarità di un interesse qualificato in capo a soggetti destinatari di un provvedimento di “sospensione impropria”, mediante il quale è disposta la sospensione di un giudizio – in seno al quale non è sollevata alcuna questione di costituzionalità – in attesa della decisione sulla questione di

legittimità costituzionale sollevata da altro giudice. Quei soggetti, infatti, possono dirsi portatori di un interesse semplicemente regolato dalle norme censurate, vale a dire l'interesse a non vedersi applicate le medesime. Se fosse altrimenti, verrebbero meno l'incidentalità del giudizio e la verifica della rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

La Corte, peraltro, censura la suddetta prassi, poiché la sospensione del giudizio principale è ammessa soltanto nei casi tassativamente previsti dalla legge (art. 23, comma 2, l. n. 87/1953).

In secondo luogo, la Corte pone in luce il contenuto del nuovo art. 4-ter delle Norme integrative, aggiunto dalla richiamata delibera, in forza del quale le formazioni sociali senza scopo di lucro e i soggetti istituzionali portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità sono legittimati a presentare alla Corte, in qualità di *amici curiae*, un'opinione scritta. [S. Fabianelli]

NESSUNA ILLEGITTIMITA' NELL'ISTITUZIONE, DA PARTE DELLO STATO, DELL'AUTORITÀ PORTUALE DELLO STRETTO DI MESSINA

**Corte cost., sent. 8 settembre – 9 novembre 2020, n. 208, Pres. Morelli,
red. Amato**

Questione segnalata nel bollettino delle questioni pendenti n. 3/2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 22 bis del decreto-legge 23/10/2018, n. 119, convertito, con modificazioni, nella legge 17/12/2018, n. 136]

(artt. 77, 97 e 117 co. 3 Cost.)

La sentenza n. 208 del 2020 ha dichiarato **in parte inammissibile e in parte infondata** la questione di legittimità costituzionale, promossa dalla Regione Calabria, nei confronti dell'art. 22-bis del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119. Il sospetto di incostituzionalità era stato mosso, in particolare, nei confronti **dei commi 1 e 2 dell'articolo 22-bis** che, modificando l'art. 6 e l'Allegato A della legge 28 gennaio 1994, n. 84, **ha istituito l'«Autorità di sistema portuale dello Stretto»**, comprensiva dei Porti di Messina, Milazzo, Tremestieri, Villa San Giovanni e

Reggio Calabria, e **del comma 3**, che modificando a sua volta l'art. 4, comma 6, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, **ha stabilito che, qualora «i porti inclusi nell'area della ZES rientrino nella competenza territoriale di un'Autorità di sistema portuale con sede in altra regione, il presidente del Comitato di indirizzo è individuato nel Presidente dell'Autorità di sistema portuale che ha sede nella regione in cui è istituita la ZES».**

La disposizione era stata impugnata sotto **tre diversi profili**.

In primo luogo la Corte ha dichiarato **inammissibile la censura motivata in ragione della non omogeneità delle norme impuginate** (introdotte in sede di conversione) **con il testo del decreto-legge** e quindi in contrasto con l'art. 77, secondo comma, Cost., «perché **del parametro non vi sarebbe traccia nella deliberazione a impugnare della Giunta regionale**».

In secondo luogo, la Corte ha dichiarato **infondata l'accusa di incostituzionalità** rivolta alla normativa statale, motivata sull'argomento per cui, **assegnando i due porti di Reggio Calabria e di Villa San Giovanni all'AdSP dello Stretto, con sede in Sicilia, presso il porto di Messina, essa avrebbe interferito sulle competenze della Regione Calabria senza alcun previo coinvolgimento regionale** (in violazione dell'art. 117 co. 3 Cost.). La Corte ha ritenuto, però, che la disciplina posta in essere con la disposizione impugnata avesse stabilito i **principi fondamentali della materia, di competenza concorrente, dei «porti e aeroporti civili»**. Secondo la Corte poi, **il fatto che la leale collaborazione non si realizzi nella forma dell'intesa non determina di per sé l'incostituzionalità della disciplina, se questa riguarda profili organizzativi fondamentali**: è questo il caso, posto che la disposizione censurata determina il numero delle AdSP e la relativa istituzione.

La Corte, infine, ha dichiarato **non fondata la questione** di legittimità costituzionale dell'art. 22-bis del d.l. n. 119 del 2018 **promossa in riferimento all'art. 97 Cost.** L'art. 22-bis del d.l. n. 119 del 2018 ha mutato il numero delle AdSP, previsto in 15 dal precedente d.lgs. n. 169 del 2016, creando la sedicesima autorità: l'«Autorità di sistema portuale dello Stretto». Le AdSP sono enti pubblici non economici di rilevanza nazionale a ordinamento speciale, dotate di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria, a cui spettano le principali funzioni amministrative per la gestione delle aree portuali. I suoi organi sono: il Presidente, il Comitato di gestione, il Collegio dei revisori dei conti e il Segretario generale. Secondo la Regione Calabria, la scelta del legislatore statale di prevedere una nuova AdSP interregionale avrebbe pregiudicato il buon andamento dell'amministrazione in quanto, in contrasto con la *ratio* della riforma di cui al d.lgs. n. 169 del 2016, aveva prodotto un aumento dei centri de-

cisionali, con conseguente frammentazione e accentuato localismo delle autorità portuali. Inoltre, in virtù del passaggio di due porti calabresi (Villa San Giovanni e Reggio Calabria) nell'ambito dell'autorità interregionale di nuova istituzione, con sede presso il porto di Messina, la disposizione avrebbe creato un'irragionevole interferenza con la disciplina della ZES. Verrebbe meno, infatti, quell'identità tra il Presidente del Comitato d'indirizzo della ZES e il Presidente dell'AdSP originaria, comprensiva di tutti i porti calabresi; identità che assicurerebbe il raccordo tra le funzioni esercitate da siffatti organi. Secondo la Corte, però, **la modifica normativa è coerente con le finalità della riforma del 2016**, tra cui vi è anche quella di «realizzare una maggiore interazione tra porti, comunque contigui, che presentino un'omogeneità di traffici e servizi». Inoltre, prosegue la corte, **se è vero che la disciplina delle AdSP presenta alcuni inevitabili punti di contatto con le norme che regolano la ZES calabrese**, generando sovrapposizioni in sede operativa, **non può ritenersi che la coincidenza tra le circoscrizioni territoriali delle AdSP e delle ZES sia «l'unica soluzione costituzionalmente possibile per evitarle»**. [A. Arcuri]

OSTEOPATI E CHIROPATICI NEI PROGETTI SPERIMENTALI REGIONALI... IN ATTESA DEL COMPLETAMENTO DELL'ITER DI RICONOASCIMENTO PROFESSIONALE NAZIONALE

Corte cost., sent. 8 settembre – 9 ottobre 2020, n. 209, Pres. Morelli, red. Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 42 della legge della Regione Marche 18/04/2019, n. 8]

(art. 117, comma terzo, della Costituzione)

La sentenza n. 209 del 2020 ha ad oggetto l'art. 42 della legge reg. Marche n. 8 del 2019, che, secondo il ricorso statale, istituirebbe la nuova figura professionale dell'osteopata e del chiropratico, in violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., quanto alla materia «professioni».

Il quadro normativo statale che regola le professioni sanitarie viene, in particolare, individuato nell'art. 7, co. 2, della legge n. 3 del 2018 (Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordi-

no delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute), nell'art. 1, co. 3, del d.lgs. n. 30 del 2006 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131) e nell'art. 5, co. 2, della legge n. 43 del 2006 (Disposizioni in materia di professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione e delega al Governo per l'istituzione dei relativi ordini professionali). Queste norme andrebbero a comporre il principio fondamentale della legislazione in materia di professioni sanitarie.

La questione è giudicata non fondata. La **professione del chiropratico e dell'osteopata**, infatti, è da considerarsi «un lavoro professionale tutelato, ex art. 35, primo comma, Cost., in tutte le sue forme ed applicazioni» e «una iniziativa privata libera ex art. 41 Cost.». Su tali considerazioni si innesta una dettagliata ricostruzione del regime normativo relativo alle professioni sanitarie, che si conclude con la citazione della legge n. 3 del 2018, il cui art. 7 ha previsto la figura professionale dell'osteopata e del chiropratico, disponendo *inter alia* i **criteri per il riconoscimento dei titoli** e, con successivo decreto del Miur di concerto con il Ministro della salute, gli **ordinamenti didattici** e gli eventuali percorsi formativi integrativi. Quest'ultima attività, però, non si è ancora conclusa.

La norma regionale impugnata, nelle more del processo di definizione di tale figura professionale, ha lo scopo «di predisporre, in una ottica di gradualità e di sperimentazione, l'adeguamento dell'offerta sanitaria regionale alle nuove esigenze», in continuità con il passato. Ne deriva il collegamento della norma impugnata con la **competenza in materia di «tutela della salute»**, nonostante il ricorso erariale non la richiami in nessuna parte. Con riguardo, invece, alla materia «professioni», la Corte ricorda il **carattere necessariamente unitario dell'individuazione delle figure professionali**. Spetta, invece, alle Regioni «la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale». Alla luce di tale quadro, il giudice delle leggi conclude evidenziando come la norma in esame non preveda affatto l'istituzione di nuove professioni, ma si limiti a conferire agli enti sanitari regionali la facoltà di avviare progetti sperimentali per l'inserimento dei trattamenti osteopatici in ambito ospedaliero. [L. Busatta]