

## Monitore della Giurisprudenza costituzionale

n. 3 del 2019

(decisioni 101/2019 – 211/2019)

Hanno collaborato a questo numero: Corrado Caruso (coordinatore), Alberto Arcuri, Chiara Bergonzini, Chiara Bologna, Lucia Busatta, Antonio Chiusolo, Francesco Conte, Fabio Corvaja, Fabrizia Covino, Caterina Domenicali, Caterina Drigo, Sara Fabianelli, Ylenia Guerra, Pietro Insolera, Francesco Medico, Francesca Minni, Marta Morvillo, Federico Pedrini, Anna Camilla Visconti

### PRECISAZIONI SULL'AVANZO DI AMMINISTRAZIONE REGIONALE: INCOMPATIBILE CON UN PIANO DI RIEQUILIBRIO PLURIENNALE

Corte cost., sent. 7 marzo – 5 maggio 2019, n. 105, Pres. Lattanzi, red. Carosi

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 5, c. 11-septies, d.l. 30/12/2016, n. 244, conv., con mod., nella l. 27/02/2017, n. 19]

(artt. 3, 24, 28, 77, 81, 97, 100, 101, 103, 111, 113, 117, co. 1 e 3, 119, co. 1, e 120 Cost., nonché in relazione all'art. 243-*quater*, co. 5 e 7, d. lgs. n. 267/2000, all'art. 15 l. 400/1988 e all'art. 6, par. 1, CEDU)

La Corte torna a giudicare una q.l.c. sollevata dalla **Corte dei conti (Sezione Sicilia) in sede di controllo sui piani di riequilibrio finanziario pluriennale, confermando così la legittimazione del giudice contabile in quella sede**, riconosciuta nella sent. n. 18 del 2019 (in *Monitore* n. 2/2019), espressamente richiamata.

L'oggetto del giudizio – contenuto nel cd. Decreto Milleproroghe 2016 – ha concesso ai Comuni in predissesto una rimessione in termini per la delibera di un nuovo piano di riequilibrio e rappresenta, secondo la rimettente, «antecedente logico-giuridico e fattuale per la valutazione della richiesta di modifica del piano ai sensi dell'art. 1, commi 888 e 889, della legge n. 205 del 2017». Il comma 889, a sua volta, «attribuisce una facoltà di rimodulazione o riformulazione agli enti locali che “hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione” prima della sua entrata in vigore purché abbiano conseguito il miglioramento del risultato di amministrazione secondo i canoni della predetta norma denunciata»; «miglioramento» che viene testualmente inteso «quale aumento dell'avanzo di amministrazione o diminuzione del disavanzo di amministrazione, registrato nell'ultimo rendiconto approvato dall'ente locale». La sentenza è di **inammissibilità per difetto di motivazione sulla rilevanza**, in quanto il giudice *a quo* non ha adeguatamente illustrato la situazione finanziaria del Comune in predissesto, che sarebbe presupposto per l'applicazione della norma impugnata.

Si segnala tuttavia la **decisa critica** (p.to 4.2. *Diritto*) del «**carattere parzialmente eccentrico della norma impugnata**», che, ai fini della verifica del miglioramento della situazione finanziaria dell'Ente locale, **equipara le due ipotesi della diminuzione del disavanzo e dell'aumento dell'avanzo di amministrazione**: mentre la prima non presenta «aporie logiche», la seconda ipotesi invece presuppone l'esistenza di un avanzo di amministrazione «del tutto incompatibile con la preesistenza o l'avviamento del piano pluriennale di riequilibrio».

La Corte sottolinea che «**non si tratta di una contraddizione in termini innocua perché già in passato** (fattispecie di cui alla sentenza n. 274 del 2017 e fattispecie di cui alla sentenza n. 49 del 2018) **l'ambigua formulazione normativa** inerente al concetto di

avanzo di amministrazione **ha indotto alcuni enti territoriali a introdurre disposizioni in materia di bilancio costituzionalmente illegittime**». Dopo una rapida ricognizione della differenza tra avanzo di amministrazione, saldo attivo di cassa e risultato annuale di esercizio positivo, la Corte sottolinea pertanto la «**necessità di una chiarezza tassonomica del legislatore**» e ribadisce che «non può essere assolutamente configurata la compatibilità di un avanzo di amministrazione con un piano di riequilibrio finanziario pluriennale». [C. Bergonzini]

## LA CORTE COSTITUZIONALE INTERVIENE IN TEMA DI PROCEDURE DI RECLUTAMENTO DEI DIRIGENTI SCOLASTICI

**Corte cost., sent. 2 aprile – 2 maggio 2019, n. 106, Pres. Lattanzi, Red. Amato**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 1, commi 87, 88, 89 e 90, della L. n. 107/2015; in via subordinata, art. 1, comma 88, della L. n. 107/2015]

(artt. 3, 51, co. 1, 97, co. 4 e 117, co. 1 Cost., in relazione, questi, all'art. 6, par. 1, della CEDU; in via subordinata, art. 3 Cost.)

Il giudizio ha ad oggetto le questioni di legittimità costituzionale di talune disposizioni della L. n. 107/2015, recante «Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti» sollevate con quattro ordinanze dal Consiglio di Stato, sezione sesta, nell'ambito di altrettanti giudizi di appello nei confronti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR), in riferimento a plurimi parametri costituzionali, quali gli artt. 3, 51, comma 1, 97, comma 4, e 117, comma 1, Cost., in relazione, questi, all'art. 6 CEDU.

In particolare, il Consiglio di Stato ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 87, 88, 89 e 90 in riferimento agli artt. 3, 51, comma 1, 97, comma 4, e 117, comma 1, Cost. e, in via subordinata, del solo art. 1, comma 88, in riferimento all'art. 3 Cost.

Le q.l.c. si appuntano sulla speciale procedura di reclutamento dei dirigenti scolastici, articolata in un corso intensivo di formazione, seguito da una prova scritta finale, riservata solo ad alcune categorie di aspiranti (puntualmente individuate), come disciplinata dalle disposizioni censurate ed attuata mediante decreto ministeriale n. 499 del 2015.

In via preliminare, la Corte costituzionale dichiara l'inammissibilità dell'intervento dei soggetti che, titolari di interessi analoghi a quelli oggetto del giudizio principale, non rivestano la qualità di parti nei giudizi *a quibus*; diversamente, verrebbe "aggirata" la previa verifica dei presupposti della rilevanza e della non manifesta infondatezza, propri del giudizio in via incidentale. Per costante giurisprudenza costituzionale, infatti, eventuali deroghe alla regola generale di cui agli artt. 3 e 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale debbono limitarsi ai casi di intervento di soggetti terzi che, pur non essendo parti nel giudizio *a quo*, siano titolari di un interesse qualificato, che non sia semplicemente regolato dalle medesime norme oggetto di giudizio di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentt. nn. 248, 217, 196, 153 e 77 del 2018).

Quanto alle questioni di legittimità sollevate in via principale, la Corte dichiara inammissibili le q.l.c. dell'art. 1, commi 87, 88, 89 e 90, della L. n. 107/2015 in riferimento agli artt. 3, 51, comma 1, 97, comma 4, e 117, comma 1, Cost., in relazione, quest'ultimo, all'art. 6 CEDU per erronea prospettazione dell'eventuale accoglimento delle censure in termini di nullità piuttosto che di annullamento del decreto ministeriale attuativo.

A parere della Corte, gli argomenti adottati dal rimettente non sono idonei a prospettare la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale riferite all'intero *corpus* normativo, con conseguente inammissibilità per difetto di rilevanza.

In relazione all'art. 1, comma 88, la Corte dichiara le q.l.c. dell'art. 1, comma 88, lett. a) e dell'art. 1, comma 88, lett. b), della l. n. 107/2015, rispettivamente inammissibile per difetto di rilevanza e non fondata.

In specie, la q.l.c. dell'art. 1, comma 88, lett. b) in riferimento all'art. 3 Cost. si appunta sulla ragionevolezza dei criteri di ammissione alla speciale procedura concorsuale fissati dalla disposizione censurata, la quale individua i beneficiari di detta procedura nei soggetti coinvolti nel contenzioso relativo a due procedure concorsuali per dirigente scolastico risalenti agli anni 2004 e 2006.

Ad avviso del Giudice delle leggi, la disposizione censurata non viola l'art. 3 Cost., in quanto frutto di un ragionevole bilanciamento tra le esigenze di certezza dei rapporti giuridici e di efficacia dell'azione amministrativa, sotto il profilo della tempestività nel reclutamento dei dirigenti scolastici, da un lato, e il diritto di accesso al pubblico impiego, sulla base di pubblici concorsi, dall'altro. La *ratio* della disposizione, nonché la diversità tra i contenziosi scaturiti dalle procedure degli anni 2004 e 2006 rispetto a quella del 2011 giustificano, nell'opinione della Corte, la compressione del diritto di accesso all'impiego pubblico.

Il giudizio si conclude, pertanto, nel senso del mancato accoglimento delle questioni di legittimità costituzionali prospettate dal rimettente. [A.C. Visconti]

#### **NORME DI INTERPRETAZIONE AUTENTICA: ASSEGNO VITALIZIO AI CONSIGLIERI REGIONALI TARENTINI**

**Corte cost., sent. 19 marzo – 9 maggio 2019, n. 108, Pres. Lattanzi, red. Zanon**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[artt. 1, 2, 3 e 4 della legge Reg. autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 4]

(art. 3 Cost.)

La sentenza dichiara la **non fondatezza** delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale ordinario di Trento, in riferimento a diverse disposizioni della legge regionale del Trentino-Alto Adige n. 4/2014, recante «*Interpretazione autentica dell'articolo 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6*».

Le norme censurate offrono una interpretazione dell'art. 10 della legge regionale trentina n. 6/2012, la quale, nell'ambito di una complessiva riduzione dell'ammontare degli assegni vitalizi al tetto del 30,40 per cento dell'indennità parlamentare lorda, consente ai consiglieri cessati dal mandato, che godono di un assegno superiore, di optare in alternativa al mantenimento dell'assegno originario per la cosiddetta "attualizzazione" della parte di vitalizio eccedente tale tetto. In sostanza, la legge del 2012 se da un lato prevede la riduzione dell'importo del vitalizio mensile al 30,40 per cento, dall'altro consente con il meccanismo dell'attualizzazione di compensare tale riduzione attraverso una anticipazione di capitale di una quota di vitalizio da percepire.

Il giudice rimettente lamenta che la legge censurata, prevedendo un'interpretazione retroattiva delle disposizioni illustrate, inciderebbe irragionevolmente sulle operazioni di calcolo della cosiddetta attualizzazione dell'assegno vitalizio, compromettendo il legittimo affidamento riposto su tale legge dai destinatari delle norme censurate.

Le censure non sono fondate: per quanto la costante giurisprudenza costituzionale vieti la retroattività della legge ai sensi dell'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile,

tale principio riceve una tutela privilegiata esclusivamente in materia penale; negli altri ambiti, invece, il legislatore può approvare disposizioni con efficacia retroattiva, **purché la retroattività trovi adeguata giustificazione** nell'esigenza di tutelare **principi, diritti e beni di rilievo costituzionale**. Sul piano della ragionevolezza le leggi retroattive devono essere inoltre bilanciate, soppesando le ragioni che hanno motivato la previsione e i valori al contempo tutelati, potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata. Nel caso di specie, detti valori si rinvergono sia nella volontà di **riconducere a equità e ragionevolezza** gli assai **favorevoli meccanismi di calcolo dell'attualizzazione degli assegni vitalizi**, sia di **contenere la spesa pubblica**. Neppure il legittimo affidamento appare, nel caso di specie, violato. Ciò – afferma la Corte – sulla base di una valutazione in concreto di una serie di elementi: 1) il tempo trascorso dal momento della definizione dell'assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva; 2) il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo; 3) la prevedibilità della modifica retroattiva stessa. [A. Chiusolo]

### **CONFISCA SPROPORZIONATA PER L'ABUSO DI INFORMAZIONI PRIVILEGIATE: CENSURATO L'ART. 187 SEXIES D.LGS. N.58/1998**

**Corte cost., sent. 5 marzo 2019 – 10 maggio 2019, n. 112, Pres. Lattanzi, red. Viganò**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 187 sexies D.lgs. n. 58/1998]

(artt. 3, 42, 117, c. 1, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, nonché degli artt. 11 e 117, c. 1, Cost., in relazione agli artt. 17 e 49, § 3, CDFUE)

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3, 42, 117, c. 1, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, nonché degli artt. 11 e 117, c. 1, Cost., in relazione agli artt. 17 e 49, § 3, CDFUE, dell'art. 187 sexies, D.lgs. n. 58/1998, nel testo originariamente introdotto dall'art. 9, c. 2, lett. a), L. n. 62/2005, nella parte in cui prevede la confisca obbligatoria, diretta o per equivalente, del *prodotto* dell'illecito e dei *beni utilizzati* per commetterlo, e non del solo *profitto*, nonché, in via consequenziale, ex art. 27, L. n. 87/1953, l'illegittimità della stessa disposizione, nella versione risultante dalle modifiche apportate dall'art. 4, c. 14, D.lgs. n. 107/2018. La disposizione censurata, prevedendo la *confisca obbligatoria*, diretta o per equivalente (cd. alternativa), non soltanto del *profitto* conseguito grazie alla condotta di abuso di informazioni privilegiate, ma anche il *prodotto* e i *beni utilizzati* per commetterla, determina esiti di eccessivo rigorismo sanzionatorio, vulnerando ingiustificatamente il diritto di proprietà (§ 8 C.d.). In prima battuta, si procede a ricostruire l'elaborazione giurisprudenziale costituzionale in materia di principio di proporzionalità delle sanzioni penali ed amministrative. Nell'ambito *stricto sensu* penale condizioni e limiti di sindacabilità dell'entità delle pene edittali sono stati sviluppati partendo dal principio di eguaglianza-ragionevolezza, attraverso un raffronto comparativo-strutturale tra fattispecie e relativi trattamenti sanzionatori, per poi evolversi in un controllo di proporzionalità intrinseco, ancorato al teleologismo rieducativo costituzionalmente imposto (art. 27, c. 3, Cost.), tale da porre a raffronto l'equilibrio interno alla fattispecie tra disvalore e risposta sanzionatoria. Un ulteriore profilo affrontato in giurisprudenza riguarda la necessità di individualizzazione della pena, derivante dal principio di personalità della responsabilità penale, che implica la sospetta incostituzionalità delle cd. pene fisse (§§ 8.1-8.1.4 C.d.). Parzialmente distinta la disciplina costituzionale applicabile alle sanzioni amministrative, seppur a contenuto "sostanzialmente" punitivo (§§ 8.2-8.2.5 C.d.). Pur essendo stati estesi alcuni principi di garanzia "penalistic" (relativi al principio di legalità) alla materia amministrativa, così non è avvenuto per quanto concerne il finalismo rieducativo, che è "strettamente connesso alla logica della pena privativa della libertà personale". Ciò non significa, tuttavia, negare *tout court* l'operatività del principio di proporzionalità della sanzione amministrativa rispetto alla gravità dell'illecito. Molteplici decisioni hanno infatti

statuito l'illegittimità di automatismi legislativi, tali da precludere un'adeguata individualizzazione della sanzione amministrativa. L'istanza di proporzione trae fondamento dall'art. 3 Cost., in combinato disposto con le norme costituzionali che presidiano i diritti fondamentali incisi (nel caso di specie, il diritto di proprietà, di cui agli artt. 42 Cost., 1 Prot. addiz. CEDU e 17 CDFUE, tramite l'art. 117, c. 1, Cost.). Ulteriore base normativa è l'art. 49, § 3, CDFUE, come statuito di recente dalla CGUE (Sentenza 20 marzo 2018, *Garlsson Real Estate SA e altri*, in causa C-537/16, paragrafo 56), che ha ritenuto applicabile il principio ad un cumulo di sanzioni penali e amministrative inflitte per una condotta di manipolazione del mercato, seppur nell'ambito della verifica del rispetto del diverso principio del *ne bis in idem*. Anche la giurisprudenza della Corte EDU ha ritenuto illegittime (violazione art. 1 Prot. addiz.) confische amministrative con oggetto l'intero ammontare di denaro, e non soltanto i diritti doganali evasi (da ultimo, Corte EDU, sentenza 31 gennaio 2017, *Boljevi contro Croazia*). Tali principi debbono essere dunque applicati alla disposizione scrutinata (§§ 8.3-8.5 C.d.). Il *prodotto* dell'illecito di *insider trading* è costituito "dall'insieme degli strumenti acquistati, ovvero dall'intera somma ricavata dalla loro vendita". Il *profitto* "nel risultato economico dell'operazione valutato nel momento in cui l'informazione privilegiata della quale l'agente disponeva diviene pubblica, calcolato più in particolare sottraendo al valore degli strumenti finanziari acquistati il costo effettivamente sostenuto dall'autore per compiere l'operazione, così da quantificare l'effettivo 'guadagno' (in termini finanziari, la 'plusvalenza') ovvero, come nel caso di specie, il 'risparmio di spesa' che l'agente abbia tratto dall'operazione". I *beni utilizzati* consistono, invece, "nelle somme di denaro investite nella transazione, ovvero negli strumenti finanziari alienati dall'autore". Alla luce di tale quadro definitorio, la confisca del *prodotto* e dei *beni utilizzati*, dunque, non ha natura meramente ripristinatoria, ma connotazione "punitiva", incidendo sul diritto di proprietà dell'autore in maniera molto maggiore rispetto alla mera ablazione del profitto. Tale confisca, per sua natura "fissa", inoltre, si cumula materialmente con una sanzione amministrativa pecuniaria graduabile, che può divenire assai severa, dando luogo a risultati sanzionatori manifestamente eccessivi (come nel caso di specie, in cui l'autore di una condotta di insider trading è stato punito con una sanzione pecuniaria di 200.000 euro, che si è aggiunta alla confisca per equivalente dell'intero valore delle azioni acquistate avvalendosi di un'informazione privilegiata, pari a ulteriori 149.760 euro, a fronte di un vantaggio economico di 26.580 euro conseguito dall'operazione. Si tratta dunque di una componente punitiva della complessiva sanzione pari a circa  *tredici volte il profitto*, manifestamente sproporzionata rispetto agli scopi di prevenzione generale e speciale perseguiti dalla norma). Si trae conferma dell'eccessività anche dall'*obiter dictum* della precedente sentenza n. 252/2012 della Corte costituzionale, che, pur giudicando inammissibile la questione, poiché il *petitum* sollecitava un non consentito intervento manipolativo-additivo, segnalava le criticità derivanti dalla previsione della confisca obbligatoria non solo del profitto, ma anche dei *beni strumentali* alla commissione dell'illecito. Criticità denunciate anche nella Relazione annuale per il 2012 della CONSOB, che il legislatore aveva inteso risolvere con la l. delega n. 163/2017, art. 8, c. 3, lett. g), delegando il Governo a modificare l'art. 187 sexies, limitando la misura ablativa al solo profitto, con esclusione del *prodotto* e dei *beni utilizzati*. Il Governo, tuttavia, predisponendo uno schema di decreto che eliminava soltanto i *beni utilizzati*, ignorando le raccomandazioni della CONSOB. Tale versione è stata poi fatta propria senza modifiche dal legislatore delegato nel D.lgs. n. 107/2018, che così non ha posto rimedio ai vizi di sproporzione che affliggevano la disciplina previgente, mantenendo la confisca non soltanto del *profitto*, ma anche del *prodotto*. L'intervento ablativo della Corte sull'art. 187 sexies, D.lgs. n. 58/1998, nel testo originariamente introdotto dall'art. 9, c. 2, lett. a), L. n. 62/2005, nonché, in via consequenziale, ex art. 27, L. n. 87/1953, sulla versione risultante dalle modifiche apportate dall'art. 4, c. 14, D.lgs. n. 107/2018, è infine conforme agli obblighi imposti dalle fonti del diritto Ue: il Regolamento n. 596/2014, infatti, limitandosi al solo profitto, impone agli Stati membri di prevedere "la restituzione dei guadagni realizzati o delle perdite evitate grazie alla violazione, per quanto possano essere determinati"(C.d. 8.5). [P. Insolera]

**AFFISSIONE DI CARTELLI PUBBLICITARI IN DIFFORMITÀ AL PROVVEDIMENTO  
AUTORIZZATORIO: UN TRATTAMENTO SANZIONATORIO IRRAGIONEVOLE  
FRUTTO DI UN'APPROVAZIONE DISORDINATA**

**Corte cost., sent. 3 aprile - 10 maggio 2019, n. 113, Pres. Lattanzi, red. Morelli**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[artt. 23 co. 12 d. lgs. n. 285 del 1992]

(art. 3 co. 1 Cost.)

La Corte costituzionale accoglie la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 12, del d.lgs. n. 285 del 1992 (Nuovo codice della strada), nel testo sostituito dall'art. 36, comma 10bis, del d.l. n. 98 del 2011 convertito, con modificazioni, nella legge n. 111 del 2011, per aver tale disposizione stabilito per l'illecito amministrativo dell'affissione di cartelli pubblicitari in difformità con quanto stabilito dal provvedimento autorizzatorio una sanzione amministrativa pecuniaria più elevata di quella prevista, dal comma 11 dello stesso articolo per il più grave illecito di installazione abusiva di tali cartelli.

Prima di argomentare circa l'irragionevolezza del trattamento sanzionatorio, la Corte si sofferma sulle vicende che ne hanno determinato la genesi estemporanea. Il comma 12 dell'art. 23 del d.lgs. n. 285 del 1992, oggetto del giudizio, è infatti stato sostituito dal comma 10-bis dell'art. 36 del d.l. n. 98 del 2011 che ha replicato il contenuto di un emendamento introdotto in sede di conversione in legge del d.l. n. 98 del 2011: *emendamento non illustrato dalla sua proponente e non discusso, né in commissione né durante i lavori nelle aule parlamentari, non altrimenti spiegabile che in funzione compensativa di altre voci di spesa recate dal medesimo d.l. n. 98. Da tale procedimento, il regime sanzionatorio ne esce inspiegabilmente più che triplicato nel minimo, e quasi decuplicato nel massimo, rispetto al trattamento sanzionatorio di quest'ultima, ben più grave, fattispecie di illecito.* Da ciò, nel ragionamento della Corte, deriva abbastanza agevolmente il contrasto della norma censurata con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione. [A. Arcuri]

## **DIGNITÀ UMANA, SOLIDARIETÀ E FACOLTÀ DELLE PERSONE SOGGETTE AD AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO**

**Corte Cost. Sent. 7 marzo – 10 marzo 2019, n. 114, Pres. Lattanzi, Red. Cartabia**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 774, co.1, primo periodo, Codice Civile]

(artt. 2, 3, Cost.)

Il divieto di donazione di cui all'art. 774, comma 1, primo periodo, del Codice civile non può essere interpretato nel senso di escludere la possibilità di effettuare donazioni anche per i soggetti che siano beneficiari di amministrazione di sostegno. Secondo la Corte costituzionale va rigettato il presupposto interpretativo fatto proprio dal Giudice tutelare del Tribunale ordinario di Vercelli, il quale, interpretando nel senso suindicato la disposizione citata, esprimeva dubbi di legittimità costituzionale in quanto la stessa sarebbe stata lesiva del valore della dignità umana di cui all'art. 2 Cost. e dei principi di ragionevolezza intrinseca e non discriminazione di cui all'art. 3 Cost.

La Corte, ha offerto una lettura diversa della norma impugnata giungendo a dichiarare non fondata la q.l.c. Ricostruendo l'istituto dell'amministrazione di sostegno evidenziandone i profili di differenziazione con i diversi istituti dell'interdizione e inabilitazione, nonché sottolineando i raccordi fra la normativa nazionale e i più recenti strumenti elaborati nell'ordinamento europeo ed internazionale, la Consulta ha valorizzato la centralità e

l'ampio margine di manovra del giudice tutelare in sede di individuazione degli interessi del beneficiario e degli strumenti di sostegno.

Secondo il Giudice delle leggi il beneficiario di amministrazione di sostegno conserva la propria «capacità di donare salvo che il giudice tutelare, anche d'ufficio, ritenga di limitarla [...] tramite l'estensione, con esplicita clausola ai sensi dell'art. 411, quarto comma, primo periodo, cod. civ., del divieto previsto per l'interdetto e l'inabilitato dall'art. 774, primo comma, primo periodo, cod. civ.». Siffatta ricostruzione risponde al principio personalista di cui all'art. 2 Cost. che, come noto, «tutela la persona non solo nella sua dimensione individuale, ma anche nell'ambito dei rapporti in cui si sviluppa la sua personalità: rapporti che richiedono senz'altro il rispetto reciproco dei diritti, ma che si alimentano anche grazie a gesti di solidarietà [...]». La Corte, poi, precisa che nell'architettura dell'art. 2 Cost. «l'adempimento dei doveri di solidarietà costituisce un elemento essenziale tanto quanto il riconoscimento dei diritti inviolabili di ciascuno, sicché comprimere senza un'obiettiva necessità la libertà della persona di donare gratuitamente il proprio tempo, le proprie energie e, come nel caso in oggetto, ciò che le appartiene, costituisce un ostacolo ingiustificato allo sviluppo della sua personalità e una violazione della dignità umana».

Inoltre, la Consulta conclude ricordando che «il principio personalista impone di leggere l'art. 2 congiuntamente all'art. 3 Cost., primo comma, che garantisce il principio di eguaglianza a prescindere dalle «condizioni personali», tra le quali si colloca indubbiamente la condizione di disabilità di cui i beneficiari di amministrazione di sostegno sono portatori, sia pure in forme e gradi diversi; e secondo comma, il quale affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli, qual è appunto la condizione di disabilità, che impediscono la libertà e l'eguaglianza nonché il pieno sviluppo della persona». [C. Drigo].

## **LA RAGIONEVOLEZZA PUO' STARE DENTRO L'AMPIEZZA DELLA CORNICE EDITTALE**

**Corte cost., sent. 20 marzo - 10 maggio 2019, n. 115, Pres. Lattanzi, red. de Pretis**

*Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti 1/19*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 98 co. 9 d.lgs 259 del 2003]

(art. 3, 97 Cost.)

Con la sentenza n. 115 del 2019 la Corte ha giudicato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal tribunale ordinario di Livorno nei confronti dell'art. 98 co. 9, del decreto legislativo n. 259 del 2003 (Codice delle comunicazioni elettroniche). La questione è sorta nel corso di un giudizio di opposizione a ordinanza-ingiunzione promosso dal titolare di un piccolo esercizio di fornitura al pubblico di servizi di comunicazione a cui è stata stata irrogata la sanzione amministrativa di 30.000 euro, in applicazione dell'art. Oggetto del giudizio che stabilisce che «ai soggetti che non provvedono, nei termini e con le modalità prescritti, alla comunicazione dei documenti, dei dati e delle notizie richiesti dal Ministero dello sviluppo economico o dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, è comminata, dagli stessi, una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 15.000,00 ad euro 1.150.000,00».

I profili di legittimità sollevati dal giudice rimettente e su cui la Corte si è pronunciata nel senso dell'infondatezza sono tre. Il primo muove dal tema dell'irrazionalità della norma, espressa nei termini di un'irragionevole aumento degli importi minimi e massimi della sanzione, decuplicati rispetto alle misure originarie (1.500 euro nel minimo e 115.000 euro

nel massimo). Sul punto però la Corte è piuttosto chiara nel chiarire che l'irragionevolezza di una disposizione non si risolve necessariamente nella severità della sanzione amministrativa pecuniaria prevista, e nel caso di specie la condotta colpita presenta profili di rilievo tali da poter giustificare l'entità del trattamento sanzionatorio. Il secondo profilo è a ciò conseguente laddove, ad avviso del rimettente, non consentendo trattamenti sanzionatori diversificati in ragione delle diverse capacità organizzative e reddituali degli autori della violazione, la norma contrasterebbe con i principi di ragionevolezza e di proporzionalità, nonché con il principio di uguaglianza sostanziale, *finendo anche per frustrare la sua funzione deterrente, in quanto il minimo edittale sarebbe eccessivo per i piccoli imprenditori, mentre il massimo sarebbe irrisorio e inadeguato per le grandi società di telecomunicazione*. Anche il tema della ragionevolezza è risolto nel senso dell'infondatezza, giustificata per il fatto che **l'ampiezza della cornice edittale prevista (da 15.000 a 1.150.000 euro) consente in concreto una modulazione della pena tale da renderla proporzionata alle diverse dimensioni della realtà a cui si applica**. Infine poi, secondo il giudice a quo sarebbe violato anche l'art. 97 Cost., sotto il profilo dell'efficienza dell'azione amministrativa, che deriverebbe quale logica conseguenza del fatto che l'incremento della sanzione indurrebbe a promuovere giudizi di opposizione a ordinanza-ingiunzione con aggravio del contenzioso giudiziario e mancato soddisfacimento dell'amministrazione. Anche questa parte della questione viene però rigettata dalla Corte, la quale richiama il fatto che le ipotizzate conseguenze della misura della sanzione derivano da scelte difensive soggettive, *risolvendosi in un mero inconveniente di fatto, inidoneo a determinare un problema di legittimità costituzionale*. [A. Arcuri]

## **BULLISMO E DEL CYBERBULLISMO «IN TUTTE LE SUE MANIFESTAZIONI»**

**Corte Cost., sent. del 2 aprile – 10 maggio 2019, n. 116, pres. Lattanzi, red. Cartabia**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 1, comma 1, e 4 della legge Regione Umbria n. 4/2018]

(art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.)

Il Governo, impugnando la legge, sosteneva che la prevenzione del fenomeno del bullismo e cyberbullismo fosse riconducibile alla materia «ordine pubblico e sicurezza», comprensiva del settore dell'ordinamento riferito all'«adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico», di competenza statale. Così, la legge umbra impugnata, proponendosi di «prevenire e contrastare il fenomeno del bullismo e del cyberbullismo in tutte le sue manifestazioni», avrebbe interferito indebitamente con la competenza esclusiva statale in materia «ordine pubblico e sicurezza», interessando infatti « profili di rilievo penalistico delle condotte riconducibili al bullismo e alla sua dimensione cibernetica». Illegittima a parere del ricorrente sarebbe stata anche la previsione istitutiva del «Tavolo di coordinamento per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo» presso la Giunta regionale. Il fine di questo organismo di raccogliere informazioni sulle iniziative in tema di prevenzione e contrasto del fenomeno in questione, al fine di creare una sinergia tra tutti i soggetti che in ambito regionale svolgono tali attività avrebbe trasceso infatti le finalità di carattere sociale ed educativo sottese all'intervento regionale. La Corte giudica non fondate le questioni giacché da una lettura complessiva della legge impugnata è possibile escludere che le disposizioni impugnite eccedano l'ambito di intervento regionale e interferiscano con la competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico in violazione dell'art. 117,

secondo comma, lettera h), Cost. La legge umbra si inserisce in una tendenza sentita a ogni livello, da quello statale a quello locale, volta a prevenire e contrastare il fenomeno del bullismo e del cyberbullismo. Essa si propone di promuovere campagne di educazione civica all'interno delle istituzioni scolastiche, nonché accordi e intese con i soggetti istituzionali operanti nel territorio, promuovendo e finanziando progetti e programmi per la diffusione della cultura della legalità e del rispetto della dignità della persona in ambiente scolastico e nei luoghi di aggregazione giovanile, come pure per l'uso consapevole degli strumenti informatici e della rete. La tipologia di interventi immaginati dalla legge chiarisce come la Regione abbia inteso agire esclusivamente su un piano educativo, e non si rinvenivano elementi che possano interferire nelle attività di repressione del bullismo e del cyberbullismo di competenza statale. Nemmeno vi è traccia di sovrapposizione da parte del legislatore regionale con le scelte di politica criminale per il contrasto ai reati connessi ai fenomeni in questione.

Neppure il Tavolo di coordinamento regionale interferisce in alcun modo con la competenza statale. I compiti di tale organismo si limitano infatti alla raccolta di «informazioni sul bullismo e sul cyberbullismo e sulle iniziative di prevenzione e contrasto degli stessi presenti sul territorio». La Corte già in altre occasioni ha affermato la legittimità di organismi operanti nell'ambito della promozione della cultura della legalità, quando i compiti da questi svolti erano essenzialmente di promozione culturale, di studio e di ricerca (sentt. 208/2018 e 105/006). La competenza dello Stato in materia di ordine e sicurezza pubblica riguarda infatti le funzioni dirette a tutelare interessi fondamentali, quali l'integrità fisica e psichica delle persone, o la sicurezza dei beni (sent. 290/2001). Le mere attività di conoscenza, formazione e ricerca appare strutturalmente inidonea ad incidere sull'assetto della competenza statale. Tale è il lavoro svolto dal Tavolo tecnico umbro. La partecipazione di Prefetti e rappresentanti delle Forze di Polizia al Tavolo, invocata quale ulteriore elemento probatorio dell'interferenza con le competenze statali, è poi solo eventuale e subordinata «previa intesa con gli enti di appartenenza». Non può dunque essere ricondotta a normative in passato censurate dalla Corte, con le quali si istituivano organismi nella cui composizione era prevista la presenza necessaria dei questori, dei prefetti e dei rappresentanti delle Forze dell'ordine preposte alla pubblica sicurezza (ex multis, sent. 55/2001). [F. Minni]

## **REGIONI SPECIALI E CLAUSOLA DI MAGGIOR FAVORE: LO SCAMBIO TRA STATUTO E COMPETENZE DEL TITOLO V NON PUÒ ESSERE NEGATIVO PER LA REGIONE**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

**Corte cost., sent. 3 aprile - 16 maggio 2019, n. 119, Pres. Lattanzi, Rel. de Pretis**

[Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 febbraio 2018, n. 3, artt. 4, comma, lett. p) e lett. w); 14; 15 e 16, comma 1]

(Costituzione, artt. 3, 117, secondo comma, lett. e), h), e s), e 118)

La sentenza riguarda cinque questioni sollevate dal Presidente del Consiglio sulla legge regionale Friuli-Venezia Giulia 6 febbraio 2018, n. 3, concernenti norme in materia di derivazioni a scopo agricolo e deflusso minimo vitale; di canoni per le derivazioni idroelettriche; di impianti distribuzione dei carburanti; di dragaggio manutentivo dei canali di navigazione interna; infine, di sanatoria per le piccole derivazioni al servizio di rifugi alpini o malghe, o di edifici isolati posti in zone montane privi di strutture acquedottistiche.

Le due censure relative alle derivazioni di acque sono dichiarate inammissibili per insufficienza della motivazione. La sentenza sottolinea che la Regione Friuli-Venezia Giulia ha **competenza concorrente in materia di acque pubbliche**, mentre il ricorso, muovendo dalla idea che il titolo pertinente fosse da identificare in una competenza regionale residuale - in astratto più favorevole - deduceva la violazione della competenza statale in materia di **tutela dell'ambiente**, in quanto la materia del titolo V transitata alla Regione speciale ai sensi dell'art. 10 della legge cost. 3 del 2001 passa unitamente a tutti i limiti che la caratterizzano.

La Regione aveva eccepito che questa prospettazione costituisce un gioco di prestigio per cui una materia nominata dallo statuto "scompare" per effetto di una applicazione distorta della clausola di maggior favore, in quanto la competenza regionale in ipotesi più favorevole fondata sull'art. 117, quarto comma, Cost., risulta in realtà sovrascritta da una competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost.

La sentenza ribadisce non è possibile "*separare le norme del Titolo V attributive di autonomia alle regioni da quelle che completano lo 'statuto' regolativo di una certa funzione*", come ad esempio la riserva allo Stato delle materie trasversali oppure i principi dettati dall'art. 119 Cost. sulla allocazione delle funzioni amministrative. Tuttavia, proprio muovendo da tale premessa, la sentenza osserva che "*la **clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, se importa che le autonomie speciali non restino private delle più ampie forme di autonomia concesse alle regioni ordinarie con la riforma del 2001, non può a maggior ragione comportare che l'effetto dell'applicazione del Titolo V si risolva, di per sé, in una restrizione dell'autonomia della regione speciale***".

Ciò comporta, sul piano processuale, che l'atto di promovimento debba dare conto della **comparazione di regimi**, e l'omessa argomentazione sulle ragioni e sull'esito del confronto determina inammissibilità della questione. [F. Corvaja]

## **NON E' ILLEGITTIMA L'INAPPLICABILITA' DA PARTE DEL GIUDICE DI PACE DELLA CAUSA DI ESCLUSIONE DELLA PUNIBILITA' PER PARTICOLARE TENUITA' DEL FATTO**

**Corte cost., sent. 3 aprile - 16 maggio 2019, n. 120, Pres. Lattanzi, red. Amoroso**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 131-bis cod. pen.]

(art. 3 Cost.)

La Corte costituzionale, con sentenza n. 120 del 2019, ha rigettato la questione con cui era stata chiamata a pronunciarsi della legittimità costituzionale dell'art. 131-bis del codice penale nella parte in cui non è applicabile ai reati rientranti nella competenza del giudice di pace.

L'art. 131-bis cod. pen. prevede una generale causa di esclusione della punibilità che opera quando, *per le modalità della condotta o per l'esiguità del danno o del pericolo, l'offesa è di particolare tenuità*. Si tratta di una disposizione che traccia, in chiave essenzialmente deflattiva, una linea di esclusione della punibilità. Ciò che non esclude invece è l'illiceità penale della condotta che conserva, seppur in modo estremamente ridotto, un minimo grado di offensività. Quest'ultima considerazione, che peraltro risulta inequivocabilmente dall'art. 651-bis cod. proc. pen., determina una serie di conseguenze, tra cui il fatto che la sentenza di proscioglimento pronunciata per particolare tenuità del fatto in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato nel giudizio civile o amministrativo.

Su una direttrice finalistica molto simile si muove l'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000 che delinea, all'interno del procedimento davanti al giudice di pace, una disciplina analoga ma in parte differente. Tale disposizione infatti ricorre alla particolare tenuità quale condizione di procedibilità e non quale causa di esclusione punibilità per i reati di competenza del giudice di pace. Si tratta peraltro di una nozione di "particolare tenuità" del fatto più ampia, integrata da un giudizio di *bilanciamento tra il pregiudizio che l'ulteriore corso del procedimento può recare alle esigenze di lavoro, di studio, di famiglia o di salute della persona sottoposta a indagini o dell'imputato e l'interesse della persona offesa alla prosecuzione del procedimento.*

Il problema posto al giudizio della Corte costituzionale è dunque di tipo interpretativo e riguarda l'applicabilità ai reati di competenza del giudice di pace della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto, in aggiunta alla condizione di procedibilità prevista dall'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000. Si tratta peraltro di un dubbio risolto dalle Sezioni unite della Corte di cassazione che ne hanno affermato la non applicabilità (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 22 giugno-28 novembre 2017, n. 53683) secondo un'interpretazione che la Corte costituzionale in questa sua pronuncia qualifica come "diritto vivente", dunque in grado di esprimere il contenuto normativo della disposizione.

Tutto ciò posto la Corte non ritiene che la norma si ponga in contrasto con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza, **giustificando la non applicabilità quale possibile conseguenza della diversa natura del procedimento e dei reati su cui giudica il giudice di pace rispetto ai reati e alla procedure del tribunale.** D'altra parte la stessa Corte richiama il fatto di aver più volte posto in rilievo come *il procedimento penale davanti al giudice di pace configura un modello di giustizia non comparabile con quello davanti al tribunale, in ragione dei caratteri peculiari che esso presenta* (sentenza n. 426 del 2008; nello stesso senso, ordinanze n. 28 del 2007, n. 415 e n. 228 del 2005). Il giudice di pace infatti conosce reati di minore gravità, *espressivi, per lo più, di conflitti interpersonali a carattere privato, per i quali «è stato configurato un nuovo e autonomo assetto sanzionatorio, nel segno della complessiva mitigazione dell'afflittività,* e applica un rito orientato, più che alla repressione del conflitto sotteso al singolo episodio criminoso, alla sua composizione. Si tratta, in conclusione, di due istituti la cui differenza è segnata dal fatto che la stessa nozione di tenuità del fatto assunta è diversa e rileva in modo diverso, così da non poter risultare pienamente sovrapponibili in un giudizio comparativo e da non derivarne la necessaria applicabilità nel procedimento davanti al giudice di pace. [A. Arcuri]

## **LA DISCIPLINA DEI CONTRIBUTI PREVIDENZIALI IN CAMPO AGRICOLO NON È IRRAGIONEVOLE**

**Corte cost., sent. 3 marzo – 22 maggio 2019, n. 121, Pres. Lattanzi, Red. Sciarra**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 8, c. 3°, del decreto legislativo 11/08/1993, n. 375, come sostituito dall'art. 9-ter, c. 3°, quinto periodo, del decreto-legge 01/10/1996, n. 510, convertito, con modificazioni, nella legge 28/11/1996, n. 608]

(artt. 3, 38, 76, 77 Cost.)

La Corte costituzionale dichiara infondate le questioni sollevate dalla **Corte d'Appello di Roma, sezione lavoro e previdenza**, in merito alla violazione degli artt. **3, 38, 76 e 77 Cost.** dell'art. 8 comma 3 del d.lgs. 375/1993 come sostituito dall'art. 9-ter comma 3, quinto periodo del decreto legge 510/1993, convertito con modificazioni nella legge 608/1993, in materia di contributi previdenziali in campo agricolo. Nel merito della questione, il d.lgs. 375/1993 aveva come obiettivo «**la razionalizzazione dei sistemi di accertamento dei lavoratori nell'agricoltura e dei relativi contributi**», sulla base della delega generale conferita al Governo con l'art. 3 della legge 421/1992 e la censura del giudice a quo riguardava l'art. 3 dello stesso decreto, determinante **il regime dei controlli in materia di accertamento dei contributi dovuti per i lavoratori dell'agricoltura**. La disciplina aveva subito numerose modifiche ma ad ogni modo il sistema dei controlli si determinava – anche in costanza delle modificazioni – sulla base di una «**stima tecnica a mezzo visita ispettiva**» mediante la quale si determinava il numero delle giornate di lavoro occorrenti in relazione all'ordinamento colturale dei terreni, al bestiame allevato, ai sistemi di lavorazione praticati da ciascuna azienda, ai periodi di esecuzione dei lavori, nonché alle consuetudini locali. Il comma 3 censurato prevedeva, pertanto, che **gli esiti della stima tecnica potevano essere utilizzati ai fini dell'accertamento dei contributi dovuti dal datore di lavoro agricolo all'INPS** solo in seguito ad – dopo l'ultima novella dell'art. 9-ter comma 3 quinto periodo del decreto legge 510/1996 – una diffida al datore di lavoro, non seguita da un'adeguata motivazione, e da una stima da cui risulti un fabbisogno di manodopera «**significativamente superiore**» rispetto alle giornate dichiarate e in mancanza dell'individuazione dei «**lavoratori utilizzati e [del]le relative giornate di occupazione**». Sulla base di questa disciplina **la Corte** dichiara infondate le questioni relative agli artt. 76 e 77 Cost. perché considerati parametri inconferenti e **analizza invece le censure in merito agli artt. 3 e 38 Cost.** Per quanto riguarda **l'art. 38 Cost.** i giudici costituzionali affermano che l'imposizione prevista al datore di lavoro dall'art. 8 comma 3 al **pagamento dei contributi all'INPS** determinati sulla base della stima tecnica, non è in contrasto con il parametro costituzionale perché ciò si traduce in un **incremento «dell'apporto finanziario al sistema previdenziale e dunque non pregiudica la tutela dei lavoratori, ma comporta un rafforzamento che gli enti previdenziali possono assicurare agli stessi»**. Mentre per quel che concerne la compatibilità costituzionale con **l'art. 3 Cost.** l'analisi va suddivisa in **due parti**. Per quanto riguarda il profilo relativo secondo cui il **criterio accertativo impone «pesi disuguali a persone che si trovano in condizione di parità»** questo riprende letteralmente il passaggio della **sentenza n. 65 del 1962** in cui si era censurata una disciplina che aveva come **criterio accertativo quello dell'ettaro-coltura**. La differenza però rispetto a quella pronuncia, in cui si censurò perché irragionevole il criterio accertativo basato sull'ettaro-coltura e il **criterio attuale basato sulla stima tecnica a mezzo visita ispettiva**, è che il secondo determina «**il fabbisogno di manodopera in relazione a elementi distintivi**, quali sono l'ordinamento colturale dei terreni, il bestiame allevato, i sistemi di lavorazione praticati da ciascuna azienda, anche sulla scorta di consuetudini locali», **considerando l'azienda agricola nella sua peculiare struttura e organizzazione**. Solo così infatti si supera l'obiezione di produrre una contribuzione diversa a datori di lavoro che si trovano nella stessa condizione. Infine per quanto concerne il **secondo aspetto**, invece, riguardante la mancata imputazione soggettiva dei contributi, i giudici costituzionali richiamano la giurisprudenza di legittimità in cui si è ribadito che **la questione dell'imputazione soggettiva dei contributi non rileva nel rapporto tra datore di lavoro agricolo e INPS**, vista l'obiettivo difficoltà di accertamento dei rapporti di lavoro in agricoltura, **essendo in aggiunta il settore agricolo caratterizzato «dall'essere un'attività lavorativa spesso discontinua e spesso prestata in favore di una pluralità di datori di lavoro nel corso dell'anno»**. Né questo criterio di imputazione si traduce in una **sanzione** o in un **tributo** perché sia la quantificazione delle somme (che corrisponde alla contribuzione del maggior numero di

giornate lavorative accertate) sia la destinazione del finanziamento alla tutela previdenziale del lavoro confermano «**la natura sostanzialmente previdenziale dei contributi richiesti al datore**», essendo per di più escluso qualsiasi richiamo alla «capacità contributiva» e alla generica destinazione al concorso delle «spese pubbliche». [F. Medico]

## **METAMORFOSI DELLA TASSA AUTOMOBILISTICA**

**Corte cost., sent. 2 aprile – 20 maggio 2019, n. 122, Pres. Lattanzi, Red. Antonini**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15, art. 7, comma 2]

(Costituzione, artt. 117, secondo comma, lett. l), e 119, secondo comma)

La sentenza accoglie la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Commissione tributaria provinciale di Bologna sull'art. 7, comma 2, della legge regionale Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15, in materia di tassa automobilistica, nella parte cui, subordina l'esenzione fiscale per i veicoli di particolare interesse storico e collezionistico all'iscrizione nei registri delle auto storiche, anziché al solo possesso dei requisiti determinati dall'Automobilclub storico italiano (ASI) e della Federazione motociclistica italiana (FMI).

La Corte osserva che la legislazione statale vigente nel 2013 - annualità cui si riferiva la pretesa tributaria oggetto del giudizio a quo - prevedeva l'esenzione per i veicoli di particolare interesse storico e collezionistico in possesso dei predetti requisiti, senza necessità che tali veicoli fossero iscritti nei registri della auto storiche; sicché la norma regionale, condizionando invece l'esenzione alla iscrizione, provocava una riduzione dell'area di esenzione, eccedendo quindi dai margini di manovra concessi dalla legge statale in relazione a questo tributo, con violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), e 119, secondo comma, Cost.

La sentenza, tuttavia, fa salva la disposizione regionale nella parte in cui essa ha riguardo ai veicoli di interesse storico e collezionistico non qualificato come "particolare"; per essi, infatti, la norma determina un allargamento (e non una riduzione) dell'area di esenzione rispetto a quanto previsto dalla legge statale, la quale, appunto, riconosce l'esenzione solo per i veicoli di particolare interesse storico. Questo effetto estensivo della esenzione non eccede, secondo la Corte, i margini di manovra riconosciuti dalla legge statale, che la sentenza ricostruisce in modo innovativo rispetto alla precedente giurisprudenza. Il limite per la disciplina regionale, infatti, non è più individuato nel divieto di introdurre regole diverse da quelle espressamente consentite dalla legge dello Stato istitutiva della imposta, bensì in un più generale principio di principio di coordinamento del sistema tributario consistente nel divieto unidirezionale di aumentare il livello di imposizione rispetto a quanto stabilito dalla legge statale.

A sostegno di questa svolta, giustificata anche con l'esigenza di evitare ulteriori compressioni dell'autonomia finanziaria delle Regioni nella perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, la Corte richiamata la tripartizione delle entrate tributarie regionali, come risulta dall'art. 8 del d.lgs. 60 del 2011, che le distingue in a) tributi propri autonomi (o "propri in senso stretto") "ceduti", ovvero quelli che il comma 1 prevede possano essere istituiti e interamente disciplinati, o anche soppressi, con legge regionale; b) tassa automobilistica, la cui disciplina, dal comma 2, è demandata alle Regioni "entro i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale"; c) tributi propri derivati, così qualificati dal comma 3.

La sentenza evidenzia che in tale classificazione la tassa automobilistica rappresenta un tertium genus tra i tributi propri in senso stretto e quelli propri derivati, attecchendosi a “tributo proprio derivato particolare, parzialmente ‘ceduto’, in quanto alle Regioni è riconosciuto un più ampio margine di autonoma disciplina, limitato dal vincolo, unidirezionale, di non superare il limite massimo di manovrabilità stabilito dalla legge statale”.

Questa ricostruzione – osserva la sentenza – è confermata dalla storia legislativa del tributo, dalla quale risulta che in relazione ad esso il legislatore ha inteso riconoscere alle Regioni un maggiore livello di autonomia rispetto a quello degli altri tributi propri derivati, ed è coerente anche con l’evoluzione cui si è assistito in altri contesti disciplinari nelle Regioni speciali, dove, a seguito delle modifiche statutarie introdotte in attuazione degli accordi prefigurati dall’art. 27 della legge n. 42 del 2009, sono stati elevati i margini di manovrabilità di diversi tributi propri non qualificabili “autonomi” in senso stretto, in quanto sono istituiti con legge statale, ma sono soggetti a vincolo unidirezionale, nei termini di divieto di superare il livello massimo di imposizione stabilito dalla normativa statale. [F. Corvaja]

### **LA SENTENZA DI ASSOLUZIONE PUÒ ESSERE RIBALTATA SOLO DOPO AVER SENTITO I TESTI (ANCHE NEL RITO ABBREVIATO)**

**Corte cost., sent. 20 marzo – 23 maggio 2019, n. 124, Pres. Lattanzi, red. Viganò**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 603, comma 3-bis, del codice di procedura penale, come introdotto dall’art. 1, comma 58, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all’ordinamento penitenziario)]

(Art. 111, secondo e quinto comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest’ultimo in relazione all’art. 20 della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI)

Con la L. n. 103/2017 il Legislatore ha introdotto nel codice penale una disposizione in forza della quale «**[n]el caso di appello del pubblico ministero** contro una sentenza di proscioglimento per motivi attinenti alla valutazione della prova dichiarativa, **il giudice dispone la rinnovazione dell’istruzione dibattimentale**». Tale previsione – osserva la Corte – costituisce il recepimento degli arresti giurisprudenziali delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, a loro volta espressione di principi già elaborati nella giurisprudenza della Corte EDU, in base ai quali comporterebbe **violazione dell’art. 6 CEDU «un giudizio di appello che si concluda con la condanna dell’imputato già assolto in primo grado, senza che le prove dichiarative sulla cui base egli era stato assolto siano state nuovamente assunte davanti al giudice di appello**» (principio espresso anche in Corte EDU, sentenza 29 giugno 2017, Lorefice contro Italia).

La disposizione è stata a sua volta oggetto di un’interpretazione delle Sezioni Unite secondo cui «**[l]’interpolazione operata dal legislatore sul testo normativo dell’art. 603 cod. proc. pen. non contempla eccezioni di sorta, ma consente l’applicabilità della regola posta dal nuovo comma 3-bis ad ogni tipo di giudizio, ivi compresi i procedimenti svoltisi in primo grado con il rito abbreviato**» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 3 aprile 2018, n. 14800).

La Corte d’Appello di Torino ritiene che la disposizione censurata, nell’interpretazione datane dal diritto vivente che ne impone l’applicazione anche nel cd. “rito abbreviato”,

contrasti con l'art. 111 Cost., secondo comma (ragionevole durata e parità tra le parti) e quinto comma (eccezioni alla formazione della prova in contraddittorio), nonché con l'art. 20 della direttiva 2012/29/UE.

La Corte, tuttavia, dichiara l'infondatezza di tutte le qoddll sollevate.

Nel quadro interpretativo ricostruito dal giudice della nomofilachia, infatti, **la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale comporta una dilatazione dei tempi processuali che si pone però come «necessaria a una piena tutela dell'interesse primario dell'imputato a non essere ingiustamente condannato»**. L'assunzione della prova in appello, inoltre, avviene nel pieno rispetto della parità tra le parti, mentre «[l]a disposizione censurata crea, semmai, un'asimmetria non già tra i poteri processuali delle parti (alle quali sole, peraltro, si riferisce il parametro costituzionale invocato), ma tra gli statuti probatori vigenti in caso di appello del pubblico ministero contro la sentenza di assoluzione», che si giustifica alla luce del principio costituzionale di presunzione di non colpevolezza. Quanto alla presunta violazione dell'art. 111, quinto comma, la Corte osserva come il precetto costituzionale, nel consentire in via eccezionale che la prova si formi al di fuori del contraddittorio, «non prescrive affatto, come invece assume il giudice a quo, che – una volta che l'imputato abbia prestato il proprio consenso a essere giudicato 'allo stato degli atti' – una tale modalità di giudizio debba necessariamente valere per ogni fase del processo». Infine, non è fondata la questione sollevata in relazione all'art. 20 della direttiva 2012/29/UE il quale impone che «il numero delle audizioni della vittima sia limitato al minimo e le audizioni abbiano luogo solo se strettamente necessarie ai fini dell'indagine penale», in quanto si applica esclusivamente alla fase di indagine e non a quella processuale e, in ogni caso, consente eccezioni per la tutela del diritto di difesa. [F. Conte]

## ILLEGITTIMO L'AUMENTO IRPEF DISPOSTO DA ALCUNE REGIONI

**Corte cost., sent. 16 aprile 2019 – 28 maggio 2019, n. 128, Pres. Lattanzi, red. Coraggio**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1, c. 6, della l. r. Marche n. 35/2001; art. 5, c. 1, della l. regionale Lazio n. 34/2001 e Tabella A; art. 7, c. 1, della l. regionale Siciliana n. 2/2002]

(art. 117, c. 2, lett. e), Cost.)

Il Giudice delle leggi dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, c. 6, della l. r. Marche n. 35/2001 (Provvedimenti tributari in materia di addizionale regionale all'IRPEF, di tasse automobilistiche e di imposta regionale sulle attività produttive), nonché dell'art. 5, c. 1, della l. r. Lazio n. 34/2001 (Disposizioni in materia di imposta regionale sulle attività produttive in attuazione del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446), e correlativa statuizione della Tabella A ad essa allegata, e dell'art. 7, c. 1, della l. r. Siciliana n. 2/2002 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), limitatamente a quanto disposto per il periodo di imposta 2002 per i soggetti di cui agli artt. 6 e 7 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali). La questione ha ad oggetto alcune disposizioni che prevedono – per il periodo di imposta 2002 – per gli istituti bancari un incremento dell'aliquota IRAP (elevandola al 5,75 per cento per le Regioni Marche e Lazio, e al 5,25 per cento per la Regione Siciliana), rispetto a quanto invece fissato dal legislatore nazionale, che individua l'aliquota al 4,75 per cento (c. 2 dell'art. 45 del d.lgs. n. 446/1997. Il giudice rimettente ritiene che le aliquote

disposte in via autonoma dalle predette Regioni si pongano in contrasto con l'art. 117, c. 2 lett. e) Cost. e, in generale, con l'art. 117 Cost. per quel che concerne l'art. 5 della l. r. Lazio. **La questione è fondata. Per la Corte costituzionale, la disciplina del tributo in esame deve farsi rientrare nella potestà esclusiva statale art. 117, c. 2, lett. e), Cost., ne consegue che «la potestà legislativa attribuita alle Regioni deve essere, dunque, esercitata nei limiti fissati dal legislatore statale», come già sancito nella sentenza n. 177/2014.** Con tale pronuncia, la Corte ribadisce la possibilità di variazione attribuita alle Regioni ex art. 16, c. 3 in riferimento «alla sola aliquota ordinaria di cui al precedente comma 1, con esclusione, dunque, dell'aliquota speciale fissata, per i soggetti di cui ai precedenti artt. 6 e 7, dalla disciplina transitoria delineata dal successivo art. 45, comma 2, per l'anno di imposta 2002, nella misura (non passibile di variazioni) pari al 4,75 per cento. Solo dall'anno successivo al 2002, cessata la disciplina transitoria, trova applicazione quella ordinaria di cui all'art. 16, che, al comma 1, fissa l'aliquota al 4,25 per cento e, al comma 3, attribuisce alle Regioni la potestà di variare l'aliquota fissata dal legislatore statale fino ad un punto percentuale». Per queste ragioni, le norme oggetto del giudizio devono dichiararsi incostituzionali. A nulla vale il richiamo alla c.d. sanatoria prevista dal legislatore statale con l'art. 2, c. 22, della l. n. 350/2003 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004). Tale disposizione ha introdotto una c.d. sanatoria per quelle disposizioni regionali in materia di IRAP adottate «in modo non conforme ai poteri ad esse attribuiti in materia dalla normativa statale», in attesa dei lavori dell'Alta Commissione di studio per il federalismo fiscale. Invero, nel caso in esame non si tratta di esercizio difforme dei poteri attribuiti alle Regioni. [Y. Guerra]

### **MANCA UNA “DICHIARAZIONE ESPRESSA”: LA “LEGGE DELRIO” NON HA ABROGATO LE FUNZIONI ATTRIBUITE ALLE PROVINCE DAL CODICE DELL’AMBIENTE**

**Corte cost., sent. 16 aprile – 28 maggio 2019, n. 129, Pres. Lattanzi, red. Barbera**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 2, comma 1, lettera d), numero 1, della legge della Regione Toscana 3 marzo 2015, n. 22, recante «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56», come modificato dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Toscana 30 ottobre 2015, n. 70; art. 5, comma 1, lettere e) e p), della legge della Regione Toscana 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati), come modificato dall'art. 1 della legge della Regione Toscana 28 ottobre 2014, n. 61, e dall'art. 2 della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2016, n. 15]

(Art. 117, comma secondo, lettere p) e s), Cost.)

Il T.A.R. per la Toscana solleva qqddll su alcune disposizioni contenute in leggi della Regione Toscana che assegnano alla medesima Regione funzioni che il legislatore statale ha invece attribuito alle province. In particolare, le disposizioni censurate assegnerebbero alla Regione Toscana competenze attinenti: a) al controllo e alla verifica degli interventi di bonifica; b) al controllo periodico sulle attività di gestione, intermediazione e commercio dei rifiuti; c) alla verifica e al controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate. Tale trasferimento di funzioni ad avviso del T.A.R. rimettente comporterebbe la violazione della potestà esclusiva statale nelle materie dell'ordinamento degli enti locali e della tutela dell'ambiente.

La Corte, preliminarmente, dichiara l'inammissibilità per irrilevanza della qd d d l delle censure relative alle disposizioni traslative delle funzioni in materia di bonifica, in quanto non attinenti con gli atti impugnati nel giudizio principale.

Quanto alle altre qd d d l, la Corte le ritiene fondate in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. s). Nel solco della consolidata giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente, quale materia "trasversale" che riserva al legislatore statale la definizione di «un livello di tutela uniforme [che] si impone sull'interno territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza» (sent. 58 del 2015), la Corte precisa che **la trasversalità della legislazione statale «caratterizza [...] anche le disposizioni di natura organizzativa, con le quali lo Stato alloca le funzioni amministrative in materia di tutela dell'ambiente»**, in quanto la cura degli interessi connessi all'ambiente «non si limit[a] alla definizione degli obiettivi di protezione [...] ma giung[e] all'individuazione di specifiche competenze amministrative». In altre parole **le stesse disposizioni di natura organizzativa «quantunque prive di carattere sostanziale, integrano quei "livelli di tutela uniforme" che non ammettono deroga da parte del legislatore regionale»**.

In questo quadro, il codice dell'ambiente (D.Lgs. n. 152 del 2006) ha differenziato le funzioni di Regioni e Province, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione, assegnando alle prime poteri di pianificazione e, alle seconde, poteri di controllo. Né, tantomeno, l'attribuzione di tali funzioni può intendersi abrogata dalla legge n. 56 del 2014 che ha ridefinito le Province quali enti di "area vasta" (ma comunque riconosce, tra le funzioni fondamentali delle Province la «tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza»). Osserva, infatti, la Corte che **«le norme contenute nel cod. ambiente [...] per espressa previsione dell'art. 3-bis "possono essere derogate, modificate o abrogate solo per dichiarazione espressa da successive leggi della Repubblica"; e la mancanza di tale dichiarazione espressa nella legge n. 56 del 2014 non può essere colmata né dagli interventi legislativi regionali, né dalle intese intervenute nella Conferenza unificata»**. [F. Conte]

## **ABILITAZIONE ALL'INSEGNAMENTO NELLA SCUOLA SECONDARIA E DOTTORATO DI RICERCA NON SONO TITOLI EQUIPOLLENTI**

**Corte cost., sent. 7 maggio – 28 maggio 2019, n. 130, Pres. Lattanzi, red. Amato**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, art. 17, co. 2, lett. b), e 3]

(artt. 3, 51, co. 1, 97, co. 3, Cost.)

Abilitazione all'insegnamento nella scuola secondaria e dottorato di ricerca non sono titoli equipollenti, per cui non risulta irragionevole escludere il secondo dai titoli che consentono di partecipare al concorso per il reclutamento di docenti di scuola secondaria. Si tratta di situazioni che il Giudice delle leggi definisce «oggettivamente disomogenee» e, richiamando la costante giurisprudenza amministrativa, caratterizzate da «diversità ontologica». Il dottorato di ricerca mira, infatti, all'acquisizione di una preparazione e competenze avanzate nel settore scientifico-disciplinare di riferimento, funzionali, essenzialmente, allo svolgimento di attività di ricerca scientifica di alta qualificazione; l'attività didattica è consentita, ma solo in via sussidiaria e integrativa, nonché compatibilmente con l'attività di formazione alla ricerca. Diversa è, invece, la finalità del percorso di abilitazione all'insegnamento, con il quale si intende fornire adeguate

«competenze disciplinari, psico-pedagogiche, metodologiche-didattiche, organizzative e relazionali», funzionali a ricoprire il ruolo di docente e quindi a svolgere attività di insegnamento in costante contatto con gli allievi. Disquisendosi, nel caso in esame, di un concorso per l'insegnamento, la suddetta esclusione del dottorato di ricerca non incorre in una censura di incostituzionalità. [S. Fabianelli]

## INTERPRETAZIONE COSTITUZIONALMENTE CONFORME E SOSPENSIONE DEL PROCESSO CON MESSA ALLA PROVA

Corte cost., sent. 29 maggio 2019, n. 131, Pres. Lattanzi, red. Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 464 bis, c. 2°, e 521, c. 1°, del c.p.p.]

(artt. 3, 24 c. 2 della Costituzione)

Non è condivisibile l'interpretazione delle disposizioni censurate data dal rimettente che «precluderebbe al giudice di ammettere l'imputato alla **sospensione del processo con messa alla prova**, anche nell'ipotesi in cui questi ne abbia formulato richiesta entro i termini di cui all'art. 464bis c.p.p., ma quando tale richiesta sia stata respinta in ragione dell'incompatibilità del beneficio con i limiti di pena previsti dalla norma incriminatrice ai sensi della quale il pubblico ministero aveva qualificato il fatto contestatogli successivamente [...] venuta meno in seguito alla diversa qualificazione del fatto compiuta dal giudice» (senz'altro lesiva dell'art. 24, secondo comma, Cost., oltre che dello stesso principio di eguaglianza), in quanto è possibile una differente **interpretazione costituzionalmente compatibile**. È pacifico in giurisprudenza che, «in caso di richiesta di sospensione del processo con messa alla prova presentata dall'imputato entro i termini previsti dall'art. 464-bis cod. proc. pen., il giudice è tenuto a verificare la correttezza della qualificazione giuridica attribuita al fatto dall'accusa ed eventualmente a modificarla, ove non la ritenga corretta, *traendone le conseguenze sul piano della ricorrenza del beneficio in parola*». Secondo la più recente giurisprudenza di legittimità, inoltre, la celebrazione del giudizio di primo grado nelle forme del rito abbreviato non preclude «all'imputato la possibilità di dedurre, in sede di appello, il carattere ingiustificato del diniego, da parte del giudice di primo grado, della richiesta di sospensione con messa alla prova» (Cass., nn. 44888/2018, 29622/2018). «Se dunque, in base al menzionato recente orientamento della Corte di cassazione, il giudice di appello investito dell'impugnazione contro una sentenza di condanna resa in sede di giudizio abbreviato può ammettere l'imputato alla sospensione del processo con messa alla prova, allorché ritenga ingiustificato il diniego opposto dal giudice di primo grado a tale richiesta, **a fortiori** una tale possibilità dovrà essere riconosciuta allo stesso giudice di primo grado» per ragioni di **economia processuale**. Infatti, «la domanda di giudizio abbreviato conseguente al rigetto della richiesta, formulata in via principale, di ammissione alla sospensione del processo con messa alla prova previa riqualificazione del fatto contestato deve necessariamente intendersi come presentata con riserva; e più in particolare con riserva di gravame, in sede di appello, contro il provvedimento di diniego del beneficio già richiesto in via principale, che non può pertanto intendersi come implicitamente rinunciato all'atto della richiesta del rito abbreviato». Il giudice *a quo* avrebbe potuto riqualificare il fatto e concedere il beneficio già in udienza preliminare, oppure revocare il proprio provvedimento di diniego di sospensione con messa alla prova e ammettere al beneficio l'imputato senza la necessità di sollevare incidente di costituzionalità. [F. Pedrini]

## **MONITO AL LEGISLATORE A TUTELA DEI PRINCIPI DI IMMEDIATEZZA ED ORALITÀ DEL PROCESSO PENALE**

**Corte cost., sent. 20 maggio – 29 maggio 2019, n. 132, Pres. Lattanzi, red. Viganò**

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

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Artt. 511, 525, co. 2, 526, co. 1, c.p.p.]

(art. 111, co. 1 e 2, Cost.)

La questione oggetto del giudizio, dichiarata inammissibile, offre l'occasione, per il Giudice delle leggi, di consegnare un monito al Legislatore. Quest'ultimo viene infatti invitato ad adottare "rimedi strutturali" al fine di far fronte agli inconvenienti scaturenti dalla ormai ordinaria dilatazione dei tempi del processo penale e scongiurare la conseguente frustrazione dei principi di immediatezza ed oralità. I rinvii delle udienze a considerevole distanza di tempo l'una dall'altra, infatti, costringono il giudice a ricorrere alla lettura delle trascrizioni delle dichiarazioni rese in dibattimento, al fine di riportare alla memoria ricordi non più vividi e fondare il proprio convincimento; comportano, inoltre, il rischio di mutamento del giudice deliberante o della composizione dell'organo collegiale chiamato a decidere. Quest'ultima evenienza impone al giudice del dibattimento, secondo l'interpretazione ormai consolidata degli artt. 511, 525, comma 2, e 526, comma 1, c.p.p., di rinnovare l'escussione dei testimoni, laddove le parti non acconsentano alla lettura delle dichiarazioni dai medesimi già rese dinanzi al precedente organo giudicante. Così, l'eventuale riassunzione dei testimoni va ad incidere negativamente sui principi della ragionevole durata del processo e dell'efficiente amministrazione della giustizia penale, con l'ulteriore rischio che, medio tempore, il reato si prescriva. Infine, è da considerare come di frequente il testimone nuovamente escusso, data la distanza temporale dai fatti, si limiti a confermare le dichiarazioni già rese in precedenza, impedendo al giudice di integrare utilmente gli elementi a propria disposizione a fini decisionali.

Tra i "rimedi strutturali" suggeriti dalla stessa Corte costituzionale, vi sono quelli della tendenziale concentrazione temporale del dibattimento in un'unica udienza o in udienze immediatamente successive, o della previsione legislativa di deroghe ragionevoli al principio dell'identità tra giudice dinanzi al quale si forma la prova e giudice deliberante, considerato che il diritto delle parti alla riassunzione dei testimoni «non è assoluto, ma "modulabile" (entro limiti di ragionevolezza) dal legislatore (ordinanza n. 205 del 2010)». In quest'ultimo caso, vengono individuati, quali "meccanismi compensativi", la videoregistrazione, quantomeno nei processi più complessi, delle dichiarazioni rese dai testi, nonché la possibilità per il giudice (già desumibile dall'art. 507 c.p.p.) di convocare nuovamente, anche d'ufficio, i testi, per indicare loro nuovi temi di prova od ottenere chiarimenti. [S. Fabianelli]

## **VACCINAZIONI OBBLIGATORIE PER GLI OPERATORI SANITARI REGIONALI PURCHÈ NEL PERIMETRO DELLA DISCIPLINA NAZIONALE**

**Corte cost., sent. 16 aprile – 6 giugno 2019, n. 137, Pres. Lattanzi, red. Cartabia**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 1, commi 1 e 2; 4 e 5, e intero testo, della legge della Regione Puglia 19 giugno 2018, n. 27 (Disposizioni per l'esecuzione degli obblighi di vaccinazione degli operatori sanitari)]

(art. 117, comma terzo; art. 117, comma secondo, lettera q); art. 3; art. 32 Cost.)

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

La sentenza ha ad oggetto alcune disposizioni, e l'intero testo, della legge della Regione Puglia che prevede per gli operatori sanitari l'obbligo di sottoporsi alle vaccinazioni indicate nel Piano nazionale di prevenzione vaccinale (PNPV), al fine di prevenire la diffusione di epidemie in ambito ospedaliero.

La Corte dichiara, anzi tutto, l'inammissibilità della questione avente ad oggetto l'intera legge, poiché il ricorso si limita a censurarne il carattere normativo omogeneo, senza aggiungere specifici motivi di illegittimità ulteriori rispetto a quelli indicati per la censura delle singole disposizioni. Secondo costante giurisprudenza costituzionale, infatti, «è inammissibile l'impugnativa di una intera legge ove ciò comporti la genericità delle censure» (sentenza n. 195 del 2015).

Vengono, poi, esaminate le questioni relative agli artt. 1, comma 1, art. 4 e art. 5, della legge regionale impugnata, promosse in riferimento agli articoli 3, 32, 117, secondo comma, lettera q), in materia di profilassi internazionale, e 117, terzo comma, Cost., in materia di tutela della salute. Tali disposizioni affidano alla Giunta regionale il compito di individuare i reparti e i presidi sanitari nei quali consentire l'accesso ai soli operatori che si siano sottoposti alle vaccinazioni indicate nel PNPV, «al fine di prevenire e controllare la trasmissione delle infezioni occupazionali e degli agenti infettivi ai pazienti, ai loro familiari, agli altri operatori e alla collettività». Secondo il ricorrente, la Regione avrebbe reso, di fatto, obbligatorie vaccinazioni solo raccomandate, in violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale, dei principi generali in materia di tutela della salute, del principio di eguaglianza e della riserva di legge in materia di trattamenti sanitari (art. 32 Cost.).

Ad avviso della Corte, le disposizioni impuginate – a prescindere dal titolo della legge e dalla rubrica degli articoli censurati – vanno ricondotte all'**organizzazione sanitaria**, spettante alla competenza regionale ex art. 117, comma terzo, Cost. La Regione si è inoltre mossa nell'alveo della disciplina statale sull'obbligo vaccinale (D.L. 73 del 2017, convertito con modificazioni dalla legge n. 119 del 2017). In questo contesto, e con la finalità di prevenire le epidemie in ambito ospedaliero, anche a garanzia dei pazienti, le disposizioni sono considerate espressione della competenza regionale in materia di organizzazione sanitaria e non aggiungono obblighi ulteriori rispetto a quelli già indicati dalla disciplina statale.

Viene, invece, dichiarata fondata la questione relativa all'art. 1, co. 2, della legge pugliese, che prevede che «in particolari condizioni epidemiologiche o ambientali, le direzioni sanitarie ospedaliere o territoriali, sentito il medico competente, valutano l'opportunità di prescrivere vaccinazioni normalmente non raccomandate per la generalità degli operatori». Questa disposizione, conferendo alle amministrazioni sanitarie il potere di imporre vaccinazioni non previste dalla legge, si pone in contrasto con la riserva di legge prevista dall'art. 32 Cost. e con la competenza del legislatore statale inerenti ai principi fondamentali in materia di tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.).

[L. Busatta]

**PARIFICA DEI RENDICONTI REGIONALI: ILLEGITTIMA LA TRASFORMAZIONE DELLE INDENNITA' DI DIRIGENZA IN ASSEGNO PERSONALE PENSIONABILE**

**Corte cost., sent. 7 maggio - 6 giugno 2019, n. 138, Pres. Lattanzi, red. Carosi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

*Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. 1/2019*

[Art. 28 l. Provincia di Bolzano n. 10/1992; art. 47 l. Provincia di Bolzano n. 6/2015; art. 14, co. 6, l. Provincia di Bolzano n. 11/2015; art. 7 l. Provincia di Bolzano n. 21/2016; artt. 1, 2 e 17 l. Provincia di Bolzano n. 9/2017; artt. 1 e 3 l. Provincia di Bolzano n. 1/2018; art. 4, co. 1 e 3, della l. Trentino-Alto Adige n. 11/2017]

(artt. 3, 36, 81, 97, 101, co. 2, 103, 108, 117, co. 2, lett. l) e o), e 119, co. 1, Cost)

La sentenza in epigrafe dichiara **costituzionalmente illegittime** le disposizioni delle leggi della Provincia autonoma di Bolzano e della Regione Trentino Alto Adige che prevedevano la **trasformazione delle indennità dei dirigenti in assegni personali pensionabili dopo la cessazione dell'incarico**.

Della corposa motivazione – che inizia con l'individuazione del *petitum* sostanziale in relazione alle previsioni dei contratti collettivi provinciali e regionali per i dirigenti (p.ti 4 e 5 *Diritto*), espungendo le disposizioni antecedenti all'ultimo contratto collettivo di comparto, per cui il giudizio si concentra sulle leggi del biennio 2017/18 – si segnalano in questa sede tre passaggi.

Innanzitutto, viene **ribadita la legittimazione “allargata” o “astratta” della Corte dei conti in sede di parifica dei rendiconti regionali**, sulla base delle stesse argomentazioni di cui alla **sent. n. 196 del 2018** (in *Monitore* n. 1/2019). Questo sia perché, come in quel caso, la Corte dei conti si sarebbe trovata «nella condizione di validare un risultato di amministrazione non corretto, in quanto relativo a una spesa, conseguente all'adozione di un istituto retributivo illegittimo»; sia per il fatto che le questioni rischiavano di restare in una **zona d'ombra della sindacabilità costituzionale**, dato che (cfr. sent. n. 196/2018) «a) gli interessi erariali alla corretta spendita delle risorse pubbliche – salvo quanto si dirà appresso per il Governo – non hanno, di regola, uno specifico portatore in grado di farli valere processualmente in modo diretto; b) le disposizioni contestate non sono state impugnate nei termini dal Governo».

In secondo luogo, accertata **l'incidenza delle disposizioni impugnate sulle competenze esclusive statali “ordinamento civile” e “previdenza sociale”** di cui all'art. 117, co. 2, lett. l) e o), Cost. (cfr. sent. n. 175/2017), la Corte stabilisce che esse pongono in essere una **«lesione diretta dei principi posti a tutela dell'equilibrio del bilancio e della copertura della spesa presidiati dall'art. 81 Cost.»**, in quanto vengono a «determinare una spesa non conforme ai criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata», perché in contrasto con la legge statale.

Infine, viene **respinta l'eccezione** della Provincia di Bolzano **secondo cui un saldo positivo del rendiconto sanerebbe l'assenza di legittimazione delle spese** inerenti l'assegno pensionabile e i collegati oneri previdenziali. In tale passaggio la Corte chiarisce che **l'avanzo di amministrazione «non può essere inteso come una sorta di utile di esercizio**, il cui impiego sarebbe nell'assoluta discrezionalità dell'amministrazione»; al contrario, **«l'avanzo di amministrazione “libero” delle autonomie territoriali è soggetto a un impiego tipizzato**, in cui non rientrano dazioni retributive e previdenziali non contemplate dalla legge».

Da evidenziare, in conclusione (p.to 8 *Diritto*), una **critica** al «complesso quadro normativo» ed alla tecnica degli **«ambigui e reiterati rinvii per relationem»** utilizzata dai legislatori regionale e provinciale per introdurre disposizioni che «incidono [...]

sull'articolazione della spesa del bilancio consuntivo 2017, sul quantum della stessa, sulla determinazione del risultato di amministrazione e su profili retributivi espressamente esclusi dal legislatore nazionale nell'esercizio della sua competenza esclusiva». [C. Bergonzini].

## **CAMBIANO I TEMPI MA NON LA NECESSITÀ DI DIFENDERE I SOGGETTI VULNERABILI: LA CORTE SALVA LA SCELTA ABOLIZIONISTA DELLA “LEGGE MERLIN”**

**Corte cost., sent. 6 marzo – 7 giugno 2019, n. 141, Pres. Lattanzi, red. Modugno**

*Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. 3/2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 3, primo comma, nn. 4), prima parte, e 8), l. 20 febbraio 1958, n. 75]

(artt. 2, 3, 13, 25, secondo comma, 27 e 41 Cost.)

Una nota vicenda processuale ha portato a Palazzo della Consulta la questione di legittimità costituzionale delle norme della c.d. legge Merlin incriminanti il reclutamento e il favoreggiamento della prostituzione. **È il fenomeno contemporaneo della prostituzione professionale esercitata dalle escort, in particolare, a mettere in discussione l'attualità della scelta legislativa e la sua rispondenza al dettato costituzionale:** in questa ipotesi, la rilevanza penale di condotte parallele sembra stridere con la libertà di autodeterminazione sessuale di chi intenzionalmente decida di prostituirsi, con la libertà di iniziativa economica di chi intenda supportare tale proposito, nonché con i principi di offensività e di tassatività e determinatezza dell'illecito penale.

**Nonostante l'evoluzione sociale del fenomeno, la Corte nega che la prostituzione possa collocarsi nell'alveo della libertà di autodeterminazione sessuale, inviolabile in base all'art. 2 Cost.:** come confermano anche la giurisprudenza di legittimità e della Corte di giustizia, **l'offerta di prestazioni sessuali verso corrispettivo rappresenta «una particolare forma di attività economica» ex art. 41 Cost. e in quanto tale il suo esercizio non può ledere la libertà e la dignità umana. Proprio in questa clausola trova giustificazione la penalizzazione delle condotte parallele alla prostituzione:** «anche nell'attuale momento storico, quando pure non si sia al cospetto di vere e proprie forme di prostituzione forzata, **la scelta di “vendere sesso” trova alla sua radice, nella larghissima maggioranza dei casi, fattori che condizionano e limitano la libertà di autodeterminazione dell'individuo, riducendo, talora drasticamente, il ventaglio delle sue opzioni esistenziali.** Può trattarsi non soltanto di fattori di ordine economico, ma anche di situazioni di disagio sul piano affettivo o delle relazioni familiari e sociali, capaci di indebolire la naturale riluttanza verso una “scelta di vita” quale quella di offrire prestazioni sessuali contro mercede»; la condizione di vulnerabilità, peraltro, è capace di determinare alla scelta non solo di intraprendere ma anche di proseguire l'attività, che in genere si inserisce in circuiti dai quali è difficile uscire. «[A]mmesso pure che vi siano persone che considerano gratificante esercitare la prostituzione, questo non cambia la sostanza delle cose»: **la Costituzione all'art. 41 mira a tutelare la dignità «in senso oggettivo»,** a nulla rilevando la soggettiva percezione del singolo imprenditore o lavoratore. **«È [...] il legislatore che – facendosi interprete del comune sentimento sociale in un determinato momento storico – ravvisa nella prostituzione, anche volontaria, una attività che degrada e svilisce l'individuo, in quanto riduce la sfera più intima della corporeità a livello di merce a disposizione del cliente».** Volto a

tutelare soggetti particolarmente vulnerabili, lo schema della sanzione penale viene messo in parallelo con quello della cessione di stupefacenti.

**Queste considerazioni conducono a ritenere la scelta normativa non manifestamente irragionevole o arbitraria anche sotto il profilo dell'offensività:** a prescindere dalla individuazione del bene giuridico tutelato, su cui non è univoco l'orientamento della giurisprudenza di legittimità (un tempo si parlava di buon costume e morale pubblica, poi di dignità e libertà di determinazione della persona che si prostituisce, da ultimo di dignità della persona esplicita attraverso lo svolgimento dell'attività sessuale), secondo la Corte **la normativa rispetta il canone dell'offensività, intesa in astratto, nella misura in cui riguarda fatti che presentano «un contenuto offensivo di beni o interessi ritenuti meritevoli di protezione».** Sul piano concreto, la ricerca dell'offensività è rimessa all'interprete che, «nella verifica della riconducibilità della singola fattispecie concreta al paradigma punitivo astratto, dovrà evitare che ricadano in quest'ultimo comportamenti privi di qualsiasi attitudine lesiva». Il cerchio si chiude: posto che «la linea di confine tra decisioni autenticamente libere e decisioni che non lo sono si presenta fluida già sul piano teorico – risultando, perciò, non agevolmente traducibile sul piano normativo in formule astratte», sul giudice comune ricade il poterdovere di escludere la configurabilità del reato in base alle circostanze. **Qualora il legislatore decidesse, nella sua discrezionalità, di fronteggiare i pericoli insiti nel fenomeno della prostituzione con una strategia diversa, non per questo vi sarebbero problemi di legittimità costituzionale: il modello abolizionista non rappresenta una soluzione costituzionalmente imposta ma «rientra, semplicemente, nel ventaglio delle possibili opzioni di politica criminale, non contrastanti con la Costituzione».** [C. Domenicali]

## **LE LIMITAZIONI ALLA LOCALIZZAZIONE DEGLI IMPIANTI DI GESTIONE DEI RIFIUTI ESORBITANO DALLA COMPETENZA RESIDUALE REGIONALE**

**Corte cost., sent. 7 maggio – 13 giugno 2019, n. 142, Pres. Lattanzi, Red. Barbera**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 1 e 2, della L.r. Marche n. 22/2018]

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

Nella sentenza indicata in epigrafe, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della L.r. Marche n. 22/2018, recante «Modifica alla legge regionale 12 ottobre 2009, n. 24 “Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati”» e, in via consequenziale (in quanto privo di autonomo significato normativo), dell'art. 3 della medesima L.r. per contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. s), Cost.

In specie, le disposizioni sottoposte al vaglio della Corte costituzionale violano la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», nella parte in cui escludono – in termini programmatici (art. 1), nonché di definizione dei piani d'ambito (art. 2) – la combustione quale strumento di gestione dei rifiuti e di recupero energetico, in violazione di plurimi parametri statali interposti, tra cui, in particolare, il D.lgs. n. 152/2006, recante «Norme in materia ambientale», il D.l. n. 133/2014, recante «Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive», convertito, con

modificazioni, dalla L.n. 164/2014, nonché il d.P.C.m. 10 agosto 2016 reso in attuazione dell'art. 35, co.1, del D.l. n. 133/2014.

La Regione Marche contesta la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, adducendo la natura meramente programmatica delle norme censurate, pertanto inidonee a determinare una violazione concreta delle disposizioni poste a parametro del giudizio.

La Regione, contesta, altresì, la violazione della Legislazione statale suddetta, in ragione del fatto che la normativa regionale non escluderebbe qualsivoglia ipotesi di recupero energetico mediante trattamento termico dei rifiuti, ma sarebbe, anzi, espressione della competenza regionale in materia di regolamentazione dell'attività di gestione dei rifiuti ex art. 196, co.1, lett. b), del D.lgs. n. 152/2006.

In particolare, l'art. 35, co.1, del D.l. n. 133/2014, nel determinare il fabbisogno degli impianti di incenerimento da realizzare su scala nazionale per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, secondo finalità di progressivo riequilibrio socio-economico, qualifica gli stessi quali

«infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale» e, pertanto, non suscettibile di rideterminazione da parte del Legislatore regionale, come da reiterata giurisprudenza costituzionale (cfr. sentt. n. 154 e 244 del 2016).

La Corte costituzionale non accoglie le argomentazioni difensive addotte dalla Regione Marche, in quanto le disposizioni regionali censurate escluderebbero a priori l'installazione e l'utilizzo, nel relativo territorio regionale, di impianti definiti di «coincenerimento» ex art. 237-ter, lett. c), del D.lgs. n. 152/2006, in palese violazione della normativa statale in materia di gestione dei rifiuti.

La censura di illegittimità costituzionale non sarebbe neppure superata laddove si volessero accogliere le argomentazioni difensive della Regione, in virtù delle quali la normativa regionale non escluderebbe i trattamenti termici *tout court*, ma solo i processi termici di combustione diretta dei rifiuti (ammettendo, viceversa, trattamenti di pirolisi e gassificazione). Anche così interpretata, infatti, la normativa esonderebbe la competenza regionale in materia di gestione dei rifiuti, in quanto alle Regioni spetta esclusivamente (ed in via eventuale) l'individuazione di criteri di «localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti» (art. 196, co.1, lett. n, D.lgs. n. 152/2006), a condizione che ciò non determini l'impossibilità di una localizzazione alternativa (cfr. sent. n. 285/2013 e, da ultimo, sent. n. 154/2016). Secondo tale linea argomentativa, il divieto imposto dal legislatore regionale, anche con riferimento solo ad alcune tipologie di impianti, configurerebbe una scelta di principio, non rientrante nella competenza regionale, bensì rimessa alla determinazione uniforme da parte dello Stato.

Sotto ulteriore versante, il disposto di cui all'art. 2 viola l'*iter* procedimentale prescritto dalla legislazione statale, nella parte in cui anticipa, in forma di legge, le scelte strategiche attuative proprie dei piani regionali e dei piani d'ambito. Sul punto, l'orientamento della Corte costituzionale è costante nel ricondurre la materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» ai casi in cui la legislazione statale prescrive la forma dell'atto amministrativo, in modo da assicurare «le "garanzie procedurali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici", con conseguente divieto per la regione di ricorrere ad una legge-provvedimento» (cfr., sent. n. 174/2017; nonché, da ultimo, sent. n. 28/2019). Lo slittamento dalla fonte amministrativa ad una fonte primaria regionale è, quantomeno, causa di un sospetto di illegittimità, idoneo a corroborare le ragioni della fondatezza delle censure sollevate in giudizio.

Sulla scorta delle argomentazioni della Corte, il giudizio si conclude con l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla parte ricorrente. [A.C. Visconti]

**L'AMMINISTRATORE DI SOSTEGNO PUÒ RIFIUTARE LE CURE PER  
L'AMMINISTRATO SOLO SE HA IL POTERE DI FARLO**

**Corte cost., sent. 20 marzo – 13 giugno 2019, n. 144, Pres. Lattanzi, red. Modugno**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 3, commi 4 e 5, della legge 22 dicembre 2017, n. 219, Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento]

(art. 2, 3, 13, 32 Cost.)

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

Il Tribunale di Pavia aveva sollevato questione di legittimità costituzionale delle disposizioni della legge n. 219 del 2017, nella parte in cui prevedono che, in caso di incapacità del paziente e in assenza delle disposizioni anticipate di trattamento, l'amministratore di sostegno possa rifiutare, senza l'intervento del giudice tutelare, anche i trattamenti necessari a mantenere in vita l'amministrato. Tali norme, secondo il giudice *a quo*, violerebbero gli articoli 2, 3, 13 e 32 Cost., poiché solo l'intervento di un soggetto terzo e imparziale, come il giudice tutelare, potrebbe garantire la ricostruzione della volontà della persona per l'esercizio del diritto inviolabile e personalissimo a rifiutare le cure.

Respinte le eccezioni di inammissibilità prospettate dalla difesa erariale, la Corte costituzionale dichiara non fondate le questioni, perché il giudice *a quo* sarebbe partito dall'**erroneo presupposto interpretativo**, in base al quale l'amministratore di sostegno, investito dei poteri di rappresentanza esclusiva in ambito sanitario, abbia sempre e comunque il **potere di rifiutare i trattamenti sanitari necessari a mantenere in vita l'amministrato**. La legge n. 219 del 2017 non modifica l'istituto dell'amministrazione di sostegno né il conferimento dei poteri all'amministratore; la legge sul consenso informato si limita a regolare quei particolari casi in cui il consenso non possa essere direttamente prestato dal paziente.

Quello dell'**amministrazione di sostegno è un «istituto duttile»**, che deve essere plasmato dal giudice tutelare sulle necessità dell'amministrato (C. cost., sent. n. 114 del 2019). Ne segue che «Contrariamente a quanto ritenuto dal giudice rimettente, le norme censurate non attribuiscono *ex lege* a ogni amministratore di sostegno che abbia la rappresentanza esclusiva in ambito sanitario anche il potere di esprimere o no il consenso informato ai trattamenti sanitari di sostegno vitale». [L. Busatta]

## **FONDI "AGGIUNTIVI" REGIONALI PER IL PERSONALE DISTACCATO E LEGITTIMAZIONE "ALLARGATA" DELLA CORTE DEI CONTI**

**Corte cost., sent. 8 maggio - 19 giugno 2019, n. 146, Pres. Lattanzi, red. Sciarra**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 2, l. Regione Campania n. 20/2002; art. 1, co. 1, l. Regione Campania n. 25/2003, nella parte in cui il primo sostituisce il co. 2 e il secondo inserisce il co. 4° nell'art. 58 della l. Regione Campania n. 10/2001]

(artt. 81, 97, co. 1, e 117, co. 2, lett. l), Cost.)

La Corte dichiara **illegittime** le disposizioni di due **leggi regionali della Campania che avevano istituito dei fondi aggiuntivi** per finanziare le indennità da versare al personale comandato o distaccato presso le strutture politiche (l. n. 20/2002) e organizzative del Consiglio regionale (l. n. 25/2003) perché lesive «della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) e degli equilibri complessivi della finanza pubblica e della sostenibilità del debito, di cui lo Stato è garante e custode in rapporto agli impegni internazionali assunti, ex artt. 81 e 97, primo comma, Cost.».

La pronuncia si colloca quindi nel **filone inaugurato con la sent. n. 196 del 2018**, con cui «si è riconosciuta la legittimazione della sezione regionale di controllo, in sede di parificazione del rendiconto generale regionale, a sollevare questioni di legittimità costituzionale anche in riferimento a parametri attributivi di competenza (l'art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), sull'assunto che "in tali casi la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse" (sentenza n. 196 del 2018, punto 2.1.2. del Considerato in diritto). Pertanto, "entro tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata" (sentenza n. 196 del 2018, punto 2.1.2. del Considerato in diritto)».

Nel caso della decisione in esame, **la connessione funzionale** tra la violazione della competenza esclusiva di cui all'art. 117, co. 2, lett. l), Cost. e gli artt. 81 e 97, co. 1, Cost. risiede nel fatto che tramite i fondi aggiuntivi la Regione ha disposto «una spesa inerente al trattamento accessorio dei dipendenti regionali che il legislatore statale e la contrattazione collettiva di comparto, cui la legge rinvia, non hanno autorizzato, in vista del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica». In questo modo si è determinato un **aggravio della spesa per il personale regionale che, «non autorizzata dal legislatore statale e dunque non divenuta oggetto di rinvio alla contrattazione di comparto, non può trovare per ciò stesso legittima copertura finanziaria**. Essa incide negativamente sull'equilibrio dei bilanci e sulla sostenibilità del debito pubblico, in violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. Il nesso funzionale che connette la violazione della competenza statale in materia di «ordinamento civile» con la tutela del bilancio inteso quale bene pubblico viene in rilievo in modo netto nello specifico caso sottoposto al vaglio di questa Corte». [C. Bergonzini]

## **INTERPRETAZIONE COSTITUZIONALMENTE CONFORME E PERMESSO DI LAVORO TEMPORANEO PER CHI ATTENDE LA CITTADINANZA**

**Corte cost., sent. 19 giugno 2019, n. 149, Pres. Lattanzi, red. Zanon**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1 della legge 14/12/2000, n. 379; art. 6 del decreto legislativo 25/07/1998, n. 286]

(art. 3 della Costituzione)

La legge n. 379 del 2000 concede la possibilità di ottenere la **cittadinanza italiana** ai soggetti che, dopo essere nati e aver risieduto in territori appartenuti all'Impero austro-ungarico, e ai loro discendenti, qualora, entro il termine di cinque anni dall'entrata in vigore della legge stessa (prorogato di altri cinque) abbiano reso dichiarazione di acquisto della cittadinanza stessa (con le modalità previste dall'art. 23 l. n. 91/1992, soggetti «cui la legge, oltretutto, riconosce la cittadinanza, in caso di esito positivo della verifica, a decorrere dal giorno successivo in cui è stata resa la dichiarazione richiesta»). A fronte delle richieste, l'esame della documentazione è stato affidato a una apposita commissione

interministeriale, che non risulta aver ancora concluso i propri lavori. La Corte rileva come «la fattispecie relativa ai soggetti in questione non appa[ia] compiutamente inquadrabile entro le coordinate normative generalmente vigenti in tema di **permessi di soggiorno**», in quanto si tratta «qui non già di uno straniero che intende entrare in Italia al fine di svolgervi attività di lavoro, ma di un soggetto cui la legge espressamente riconosce la cittadinanza italiana, e si trova sul territorio italiano, come la stessa legge n. 379 del 2000 gli consente, in attesa che si concluda il procedimento di verifica dei prescritti requisiti». «Invero, anche alla luce della peculiare ratio della legge [...], ispirata da un chiaro favor per la concessione della cittadinanza italiana a una **particolare categoria** di soggetti, il giudice a quo avrebbe dovuto verificare la esperibilità di una **interpretazione** volta a regolare ragionevolmente – in modo **conforme a Costituzione** – la situazione di quanti, in Italia per vedersi riconoscere la cittadinanza, si sono trovati ad attendere per lungo tempo la definizione del relativo procedimento, dovendo in particolare provvedere alle proprie necessità di vita attraverso l'indispensabile svolgimento di un'attività di lavoro». Non è, infatti, sconosciuta all'ordinamento l'ipotesi di permessi di soggiorno che «consentono comunque lo svolgimento di attività lavorativa per tutta la durata del permesso stesso». Pertanto, nell'assenza di una espressa disciplina che regolamenti la situazione di questi soggetti il giudice avrebbe dovuto verificare la praticabilità (in base alla *ratio* della normativa e, soprattutto, della Costituzione) di una interpretazione in grado di non trasformare l'imprevisto ritardo della procedura di verifica «in una lesione di diritti costituzionali essenziali, quale il **diritto al lavoro**». [F. Pedrini]

## **TUTELA DELL'AMBIENTE IN TEMA DI ACQUE: IL FRIULI VENEZIA GIULIA ECCEDE LA PROPRIA COMPETENZA**

**Corte Cost., sent. del 7 maggio – 21 giugno 2019, n. 153, Pres. Lattanzi, red. De Pretis**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 7, commi 1 e 11, legge Regione Friuli-Venezia Giulia n. 12/2018]

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

La Corte giudica illegittima la disposizione regionale che stabiliva come le limitazioni contenute nel piano regionale di tutela delle acque non dovessero trovare applicazione per le istanze di concessione presentate prima della data di approvazione del piano stesso. La disposizione viola infatti la competenza legislativa statale in materia di «tutela dell'ambiente».

La Regione, intervenendo con la legge impugnata per escludere dall'applicazione di alcune limitazioni le istanze presentate prima dell'approvazione del piano, ha violato il riparto di competenze in materia di tutela delle acque. In base ad esso, infatti, le regioni possono adottare le prescrizioni del piano di tutela delle acque che ritengono opportune alla luce degli obiettivi indicati dalle autorità di bacino e sempre nel rispetto del quadro normativo definito dagli artt. 95, 96 e 121 del d.lgs. n. 152 del 2006. Esse possono anche decidere di prevedere o no «eventuali misure di salvaguardia». Risulta loro precluso, invece, intervenire con legge per escludere o circoscrivere l'ambito di operatività del piano stesso, giacché ciò comporterebbe l'elusione – totale o parziale – del vincolo della legge statale, espressione della competenza esclusiva in materia di tutela delle acque, funzionale alla garanzia delle esigenze unitarie cui è preordinata la individuazione degli obiettivi minimi di qualità ambientale per i corpi idrici. [F. Minni]

## **ANCHE LE REGIONI A STATUTO SPECIALE DEVONO RISPETTARE LA NORMATIVA NAZIONALE IN MATERIA DI LAVORO ALLE DIPENDENZE PUBBLICHE**

**Corte cost., sent. 21 maggio 2019 – 21 giugno 2019, n. 154, Pres. Lattanzi, red. Zanon**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 2 e 6 della legge della Regione autonoma Sardegna n. 21/2018]

(Artt. 3, 5, della l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), art. 6 in relazione all'art. 97 Cost. e art. 2 in relazione all'art. 117, c. 2, lett. l) Cost.)

Il Giudice delle leggi dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della l. Regione Sardegna n. 21/2018 (Misure urgenti per il reclutamento di personale nel sistema Regione. Modifiche alla legge regionale n. 31 del 1998, alla legge regionale n. 13 del 2006, alla legge regionale n. 36 del 2013 e alla legge regionale n. 37 del 2016), e inammissibile la q.l.c. dell'art. 6 della medesima legge, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 5 della l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e all'art. 97 Cost. La dichiarazione di illegittimità della norma oggetto è così argomentata. L'art. 2, che sostituisce il c. 3 dell'art. 26 della l. regionale Sardegna, n. 31/1998, va a dettare una nuova disciplina in materia di lavoro alle pubbliche dipendenze. In particolare, la norma dispone, per il personale di coordinamento delle cd. unità di progetto, una indennità aggiuntiva anche per coloro i quali non sono in possesso della qualifica dirigenziale. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, «a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva (tra le ultime, sentenze n. 62 e n. 10 del 2019). In particolare, dall'art. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001, **emerge il principio per cui il trattamento economico dei dipendenti pubblici è affidato ai contratti collettivi**». **Tale regola si applica anche ai dipendenti regionali e nel considerare il riparto delle competenze tra Stato e Regioni, la materia deve essere ricondotta all'«ordinamento civile», riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato** (sentenze n. 175 e n. 160 del 2017). «Con riferimento alle Regioni a statuto speciale, è necessario, peraltro, tenere in conto le competenze statutarie di queste ultime. Per quanto concerne la Regione autonoma Sardegna, va quindi considerata la competenza legislativa primaria in tema di «stato giuridico ed economico del personale» di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), dello statuto di autonomia». Invero, tale potestà deve essere comunque esercitata – per espressa previsione statutaria – nel «rispetto [...] delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica». A tal proposito, anche la recente giurisprudenza conferma che a regolare i trattamenti economici in oggetto siano contratti collettivi (recentemente ribadito nella sent. 81/2019). Per questo, «nell'attribuire al personale non in possesso di qualifica dirigenziale una indennità aggiuntiva equiparata al trattamento spettante ai dirigenti la disposizione impugnata si pone in contrasto con la riserva di contrattazione collettiva. [Y. Guerra]

### **GUARDIE MEDICHE: LA DEFINIZIONE DEL COMPENSO SPETTA ALLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA**

**Corte cost., sent. 18 giugno – 25 giugno 2019, n. 157, Pres. Lattanzi, red. Prosperetti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 1 e intero testo della legge della Regione Abruzzo 18 giugno 2018, n. 14 (Disposizioni in materia sanitaria)]

(art. 3, art. 117, secondo comma, lett. l))

*Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. 1/2019*

Il ricorso ha ad oggetto una legge della Regione Abruzzo con la quale viene riconosciuto ai **medici della continuità assistenziale** (cd. medici di guardia) un **compenso orario aggiuntivo** rispetto a quanto previsto dall'Accordo collettivo nazionale di categoria, «quale indennità per i rischi legati alla tipologia dell'incarico». Secondo lo Stato, la legge regionale si porrebbe in contrasto con la competenza legislativa esclusiva statale nella definizione della **disciplina del rapporto di lavoro tra il Servizio sanitario e i medici di medicina generale** e i pediatri di libera scelta, riconducibile all'ordinamento civile (art. 117, comma secondo, lett. l).

Dopo aver ricordato che il servizio di guardia medica «costituisce una articolazione della medicina generale, e si configura come uno specifico **livello essenziale di assistenza**», la Corte accoglie la questione. Il rapporto di lavoro dei medici della continuità assistenziale è, al pari di quello dei medici di medicina generale, un rapporto convenzionale con il servizio sanitario e costituisce un «rapporto privatistico di lavoro autonomo di tipo professionale con la pubblica amministrazione» (art. 2222 c.c.). Secondo l'art. 48 della legge n. 833 del 1978, il trattamento economico del personale medico convenzionato è stabilito da convenzioni durata triennale, assimilabili agli accordi collettivi nazionali e la sua uniformità è garantita sull'intero territorio nazionale.

La legge abruzzese risulta, quindi, chiaramente lesiva della competenza statale in materia di ordinamento civile, ambito al quale è ascrivibile la definizione del rapporto di lavoro dei medici della continuità assistenziale con il Servizio sanitario.

L'incostituzionalità dichiarata nei confronti dell'art. 1 della legge si estende all'intero testo, dal momento che le altre disposizioni sono prive di una loro autonoma portata normativa.

[L. Busatta]

**LA CORTE GIUSTIFICA IL PAGAMENTO DIFFERITO E RATEALE DELLE INDENNITÀ DI FINE RAPPORTO DEI DIPENDENTI PUBBLICI INVOCANDO AL CONTEMPO L'URGENTE INTERVENTO PARLAMENTARE**

**Corte Cost. Sent. 17 aprile – 25 giugno 2019, n. 159, Pres. Lattanzi, Red. Sciarra**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 3, co. 2, del D.l. 28 marzo 1997, n. 79, convertito con modificazioni con l. 28 maggio 1997, n. 140 e dell'art. 12, co. 7, del D.l. 31 maggio 2010 n. 78 convertito, con modificazioni, con l. 30 luglio 2010 n. 122]

(artt. 3, 36 Cost.)

Rientra nella discrezionalità del legislatore stabilire il pagamento rateale e differito delle indennità di fine rapporto secondo le coordinate di cui alla normativa impugnata, che concerne i lavoratori che non hanno raggiunto i limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza.

Il Giudice delle leggi ha precisato come il sindacato richiestole postuli «la valutazione della globalità del trattamento retributivo [...] e della complessiva disciplina in cui esso si colloca» [...] e non essa possa «non considerare la pluralità di variabili che vengono in rilievo nell'apprezzamento discrezionale del legislatore», vincolato a «tenere conto anche delle esigenze della finanza pubblica» e di quelle «di razionale programmazione nell'impiego di risorse limitate.»

Il Giudice delle leggi ha precisato come il legislatore ben possa «disincentivare i pensionamenti anticipati» e/o prevedere «adeguati incentivi a chi rimanga in servizio e continui a mettere a frutto la professionalità acquisita». È necessario, tuttavia, che le scelte adottate «anche in un'ottica di salvaguardia della sostenibilità del sistema previdenziale», non sacrificino «in maniera irragionevole e sproporzionata i diritti tutelati dagli artt. 36 e 38 Cost». Sacrificio che non risulta presente nel caso di specie.

La Corte conclude ricordando, comunque, come restino impregiudicate «le questioni di legittimità costituzionale della normativa che dispone il pagamento differito e rateale delle indennità di fine rapporto anche nelle ipotesi di raggiungimento dei limiti di età e di servizio o di collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio». I Giudici, pur riconoscendo l'estraneità del tema *de quo* rispetto allo scrutinio richiestole, ritengono di non potersi esimere «dal segnalare al Parlamento l'urgenza di ridefinire una disciplina non priva di aspetti problematici, nell'ambito di una organica revisione dell'intera materia, peraltro indicata come indifferibile nel recente dibattito parlamentare». Infatti «la disciplina che ha progressivamente dilatato i tempi di erogazione delle prestazioni dovute alla cessazione del rapporto di lavoro» avrebbe «smarrito un orizzonte temporale definito e la iniziale connessione con il consolidamento dei conti pubblici che l'aveva giustificata». La Corte precisa, infine, che con «[c]particolare riferimento ai casi in cui sono raggiunti i limiti di età e di servizio, la duplice funzione retributiva e previdenziale delle indennità di fine rapporto [...] rischia di essere compromessa, in contrasto con i principi costituzionali che, nel garantire la giusta retribuzione, anche differita, tutelano la dignità della persona umana» [C. Drigo].

## **NELLE CONTROVERSIE AVENTI PER OGGETTO SANZIONI DISCIPLINARI SPORTIVE AL GIUDICE AMMINISTRATIVO È SOTTRATTA LA TUTELA DELL'ANNULLAMENTO**

**Corte cost., sent. 17 aprile - 25 maggio 2019, n. 160, Pres. Lattanzi, red. de Pretis**

*Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti 2/19*

Questione di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 2, c. 1°, lett. b), e 2°, del decreto-legge 19/08/2003, n. 220]

(art. 24, 103, 113 Cost.)

Con la sentenza n. 160 del 2019 la Corte si è trovata a giudicare di una questione sorta nel corso del giudizio promosso da un dirigente sportivo tesserato della Federazione italiana giuoco calcio (FIGC) per l'annullamento, previa sospensione e con condanna al risarcimento dei danni, della decisione con cui il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), organo di giustizia sportiva di ultima istanza, ha confermato l'irrogazione nei suoi confronti della sanzione disciplinare dell'inibizione per tre anni.

Oggetto della questione è l'art. 2 del d.l. n. 220 del 2003 («Autonomia dell'ordinamento sportivo») che stabilisce che la disciplina delle questioni aventi ad oggetto «i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive» (comma 1, lettera b) è riservata all'ordinamento sportivo e al giudizio degli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo» (comma 2). Si tratta di una disposizione che, ad avviso del rimettente, sarebbe oggetto di dubbi di legittimità costituzionale anche per come interpretata dalla sentenza n. 49 del 2011 della Corte

costituzionale con cui, in riferimento questioni analoghe a quelle ora riportate, venne confermato che *nelle controversie aventi per oggetto sanzioni disciplinari sportive non tecniche incidenti su situazioni soggettive rilevanti per l'ordinamento statale è possibile proporre domanda di risarcimento del danno al giudice amministrativo in regime di giurisdizione esclusiva, mentre resta sottratta alla sua giurisdizione la tutela di annullamento.*

La Corte si trova dunque, essenzialmente, a giudicare dell'impossibilità di chiedere al giudice amministrativo l'annullamento delle decisioni del giudice sportivo che viene sospettata di essere in contrasto con gli artt. 24, 103 e 113 Cost. Il rimettente aveva infatti sostenuto che la qualificazione delle decisioni disciplinari sportive come provvedimenti amministrativi, espressione dei poteri pubblici attribuiti alle federazioni sportive nazionali e al CONI, dovrebbe imporre *di classificare come interessi legittimi le situazioni soggettive da essi incise, con la conseguenza che ai loro titolari non potrebbe essere negata la tutela di annullamento davanti al giudice amministrativo.*

A giudizio della Corte però **la scelta di limitare la tutela giurisdizionale contro le sanzioni sportive al risarcimento del danno non è di per sé in contrasto con i parametri indicati. La scelta legislativa potrebbe infatti risultare quale esito non irragionevole del bilanciamento fra il principio costituzionale di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale (articoli 24, 103 e 113 della Costituzione) e la garanzia di autonomia dell'ordinamento sportivo (articoli 2 e 18 della Costituzione).** Le esigenze cui è preordinata l'autonomia ordinamentale, da cui deriva l'esclusione, di regola, della tutela dell'annullamento acquistano infatti particolare rilievo proprio nell'ambito sportivo, *nel quale le regole delle varie discipline si sono formate autonomamente secondo le caratteristiche di ciascun settore e si connotano normalmente per un forte grado di specificità e di tecnicità, che va per quanto possibile preservato.* [A. Arcuri]

## INELEGGIBILITÀ PER I DIRETTORI GENERALI D'ATENEO

Corte cost., ord. 4 giugno – 27 giugno 2019, n. 162 , Pres. Lattanzi, red. Amato

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 10, comma 1-*bis*, della legge Reg. Siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezioni dei Deputati dell'Assemblea regionale siciliana)]

(artt. 3 e 51, primo comma, Cost.)

La sentenza dichiara l'**inammissibilità** della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Palermo, avente ad oggetto l'art. 10-*bis* della legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29. In particolare, la disposizione viene censurata nella parte in cui **estende i casi di ineleggibilità alla carica di deputato regionale anche** «[...] ai rappresentanti, agli amministratori, ai dirigenti di enti non territoriali, anche senza scopo di lucro, di società o imprese private che godono di contributi da parte della Regione, nonché ai dirigenti e funzionari dipendenti della Regione». Ad avviso del giudice rimettente, tale norma, **comprendendo fra gli ineleggibili il direttore generale d'ateneo** o comunque il direttore dell'Università degli studi di Messina (per la particolare conformazione statutaria dei suoi poteri), **violerebbe gli artt. 3 e 51 Cost.** Comporterebbe, infatti, una limitazione irragionevole e sproporzionata all'accesso alle cariche elettive, in assenza di specifiche esigenze riferibili

al contesto siciliano, nonché una ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla disciplina nazionale e delle altre regioni.

La Corte dichiara l'inammissibilità della questione, ritenendo che **la ricostruzione del quadro normativo** fornita **sia incompleta, omettendo** l'ordinanza di considerare **l'evoluzione legislativa in materia di cause di ineleggibilità**, a seguito della **modifica dell'art. 122 Cost.** I casi di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali costituiscono un ambito legislativo concorrente e la legge n. 165 del 2004, introdotta in attuazione della modifica costituzionale sopra richiamata, fissa i principi secondo cui le regioni a statuto ordinario possono prevedere i casi di ineleggibilità; in particolare, *«qualora le attività o le funzioni svolte dai candidati, anche in relazione a peculiari situazioni delle Regioni, possono turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive»*. Secondo la giurisprudenza costituzionale, *a fortiori*, le regioni a statuto speciale, come quella Siciliana, non possono incontrare limiti eguali a quelli che si impongono alle regioni ordinarie o, quantomeno, per asserire il contrario, il giudice rimettente avrebbe dovuto confrontarsi con questi argomenti, verificando se la causa di incompatibilità in esame fosse in contraddizione con un principio fondamentale stabilito dalla legge n. 165 del 2004, atto a garantire un'indefettibile esigenza di uniformità di trattamento. [A. Chiusolo]

## **NON INCIDE SULLA CONCORRENZA, NÉ HA CARATTERE ANTICONCORRENZIALE, LA LEGGE CALABRESE CHE RENDE FLESSIBILI I LIMITI DI SOSTA PER I VENDITORI AMBULANTI**

**Corte cost., sent. 21 maggio 2019 – 4 luglio 2019, n. 164, Pres. Lattanzi, red. Cartabia**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 4, comma 1, lettera c), l. r. Calabria n. 24 del 2018]

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

La legge della Regione Calabria è impugnata in quanto prevede una deroga alla disciplina legislativa regionale relativa all'esercizio del commercio in forma itinerante: quest'ultima consente al venditore ambulante di sostare su suolo pubblico solamente per il tempo necessario a servire la clientela, non oltre un'ora, con conseguente obbligo di spostarsi di almeno 500 metri e con divieto di tornare nello stesso punto nella stessa giornata; la prima esclude l'applicazione di tali limiti se sul medesimo punto non si presenta altro operatore. Secondo il Governo si tratterebbe di previsione dal carattere anticoncorrenziale che avvantaggerebbe i venditori ambulanti rispetto ai commercianti con posteggio garantito, essendo, questi ultimi solamente, condizionati ad una serie di oneri amministrativi e fiscali per l'esercizio dell'attività. La distinzione tra le due forme di commercio in base al carattere fisso o itinerante dell'attività è prevista dal d. lgs. 114 del 1998, sussunto dal Governo nell'ambito della competenza esclusiva statale in tema di concorrenza, con conseguente asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione. Nell'interpretazione dei giudici costituzionali, solamente di riflesso la legge regionale insiste sulla concorrenza: l'interesse tutelato è piuttosto il commercio (come si evince anche dalla intitolazione della legge che essa va a modificare), di competenza residuale delle Regioni. Lo stesso argomento vale per la collocazione materiale del d. lgs. 114 del 1998, il quale, peraltro, demanda alle Regioni la regolazione delle modalità di esercizio del commercio su aree pubbliche e, in ogni caso, essendo antecedente la riforma del titolo V, risulta cedevole rispetto a successivi interventi regionali in materia. La Corte fugge ogni

ulteriore dubbio di illegittimità, affermando altresì che la flessibilità dei vincoli di sosta per gli ambulanti non ha gli effetti anti-concorrenziali denunciati: i venditori itineranti non potranno avere la garanzia della disponibilità del luogo e del tempo in cui poter svolgere l'attività e, come loro, nemmeno i clienti. [C. Domenicali]

## **LA DISCIPLINA DEI CONTRATTI PUBBLICI È DI COMPETENZA ESCLUSIVA STATALE**

**Corte cost., sent. 21 maggio 2019 – 9 luglio 2019, n. 166, Pres. Lattanzi, red. Coraggio**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 34, 37, 39 e 45 della legge della Regione autonoma Sardegna 13/03/2018, n. 8.]

(Art. 117, c. 2, lett. e) ed I), Cost.)

**Il Giudice delle leggi dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 37, c. 1, 39, cc. 1 e 3, e 45 della l. r. Sardegna n. 8/2018; dichiara altresì l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale dell'art. 37, cc. 2, 3, 4 e 8, e dell'art. 39, c. 2, della medesima legge; dichiara invece non fondata la q.l.c. dell'art. 34, c. 2, della l. r. n. 8/2018. Tali questioni attengono alla tematica dei contratti pubblici e nel definirle la Corte costituzionale compie una breve premessa sistematica sul riparto delle competenze legislative Stato e Regioni in materia. In particolare, «è pacifico [...] che le disposizioni del codice dei contratti pubblici regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza; esse inoltre vanno ascritte all'area delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (sentenze n. 263 del 2016, n. 187 e n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n. 184 e n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010). Le disposizioni dello stesso codice che regolano gli aspetti privatistici della conclusione ed esecuzione del contratto sono riconducibili all'ordinamento civile (sentenze n. 176 del 2018 e n. 269 del 2014); esse, poi, recano principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica (sentenze n. 269 del 2014 e n. 187 del 2013) e norme fondamentali di riforma economico-sociale (sentenze n. 74 del 2012, n. 114 del 2011 e n. 221 del 2010)». Le predette considerazioni devono dirsi valedoli anche per le nuove regole contenute nel d.lgs. 50/2016. Nel merito delle singole q.l.c. proposte, il Giudice delle leggi precisa quanto segue. 1) La prima q.l.c. riguarda l'art. 37, c. 1, della l. r. Sardegna n. 8/2018, rubricato «Commissione giudicatrice», nella parte in cui prevede che, «ai fini della nomina dei componenti della commissione di gara, la Regione istituisce [...] l'Albo telematico dei commissari di gara, suddiviso per categorie di specializzazione, a cui le stazioni appaltanti hanno accesso libero e diretto», e gestito «secondo criteri e modalità individuati con apposito decreto del Presidente della Regione, da adottare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge» (art. 37, comma 4). Per il ricorrente, tale disposizione parrebbe porsi in contrasto con l'art. 78 del nuovo codice dei contratti pubblici che istituisce «presso l'ANAC [...] l'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici». Per la Corte la questione è fondata. Sul punto, il legislatore, «in sede di redazione del decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56 [...], aveva previsto un'articolazione regionale dell'albo gestito dall'ANAC, ma tale modifica è stata espunta a seguito del parere della Commissione speciale del Consiglio di Stato 22 marzo 2017, n. 782, ove si è osservato che essa avrebbe determinato «la pressoché sistematica nomina, quali commissari, di soggetti radicati nella medesima area geografica interessata**

dall'appalto» e che la pure condivisibile finalità di razionalizzazione delle spese dovute alle trasferte dei commissari avrebbe potuto essere affrontata altrimenti [...]». Per tali ragioni la norma oggetto deve essere ricondotta alle competenze esclusive statali della tutela della concorrenza e dell'ordine pubblico (esercitate con l'invocato art. 78 del nuovo codice dei contratti pubblici) e pertanto incostituzionale. Stante l'illegittimità della norma oggetto, si dichiara, in via consequenziale, l'illegittimità dei cc. 2, 3, 4 e 8 dell'art. 37 della l. r. Sardegna n. 8/2018, i quali si riferiscono all'albo telematico regionale e ne presuppongono l'operatività, «così palesando la stretta connessione e l'inscindibile legame funzionale con la disposizione impugnata [...]». **2)** La seconda questione di legittimità riguarda l'**art. 39, cc. 1, 3** della medesima legge regionale. Tale norma, disponendo autonome linee guida, si pone in contrasto con quanto disposto dall'art. 213, comma 2, del nuovo codice dei contratti pubblici, in attuazione dell'art. 1, c. 1, lett. t), della citata legge delega, che attribuisce tale competenza all'ANAC che è chiamata infatti ad adottare atti di indirizzo, quali «linee guida, bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolazione flessibile». Per la Corte la questione è fondata. L'istituzione di un sistema alternativo a quello nazionale «si pone dunque in contrasto con l'invocata disposizione del codice dei contratti pubblici che, nell'attribuire all'ANAC la regolazione dei medesimi aspetti della procedura pubblica e della fase negoziale ed esecutiva, è esplicitazione della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile». La Corte dichiara poi l'illegittimità costituzionale in via consequenziale del c. 2 dell'art. 39 della medesima legge regionale, in forza del fatto che tale norma assegna «ulteriori contenuti alle linee guida di cui al comma 1, travolto dalla presente pronuncia, sì che la disposizione in parola viene a mancare di oggetto (tra le tante, sentenze n. 166 del 2014 e n. 187 del 2013) [...]». **3)** La terza questione riguarda l'**art. 45**, rubricato «Qualificazione delle stazioni appaltanti», il quale dispone che, «Con deliberazione della Giunta regionale, da adottarsi su proposta del Presidente della Regione entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai fini della qualificazione delle stazioni appaltanti, sono definiti i requisiti necessari sulla base dei criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione, tra cui, per le centrali di committenza, il carattere di stabilità delle attività e di relativo ambito territoriale, tenendo conto dei principi previsti dalla normativa statale vigente». Secondo il ricorrente tale disposizione si porrebbe in contrasto con le lettere bb) e dd) dell'art. 1, c. 1, della l. delega n. 11/2016, che rimettono al legislatore delegato la «razionalizzazione delle procedure di spesa attraverso l'applicazione di criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione delle stazioni appaltanti, prevedendo [...] l'introduzione di un apposito sistema, gestito dall'ANAC, di qualificazione delle medesime stazioni appaltanti, teso a valutarne l'effettiva capacità tecnica e organizzativa, sulla base di parametri obiettivi». La predetta norma si porrebbe poi in contrasto con l'art. 38, c. 1, del nuovo codice dei contratti pubblici, che istituisce presso l'ANAC un elenco delle stazioni appaltanti qualificate di cui fanno parte anche le centrali di committenza. Per il Giudice delle leggi la questione è fondata. Alla luce dei criteri espressi nelle lett. bb), cc), dd) dell'art. 1 della l. delega n. 11/2016, l'art. 37 del nuovo codice dei contratti pubblici ha introdotto una importante innovazione, un «vero e proprio "pilastro" del sistema degli acquisti pubblici. Il legislatore ha infatti optato per una scelta decisa a favore della riduzione del numero delle stazioni appaltanti nonché della loro professionalizzazione, cosicché la qualificazione è oggi richiesta non più soltanto agli operatori economici ma anche alle amministrazioni aggiudicatrici, secondo standard predefiniti e sistemi premianti, che consentono, man mano che aumenta il livello di qualificazione, di appaltare opere, lavori e servizi di importo elevato e di maggiore complessità». Tali scelte hanno come precipi obiettivi quelli di *i)* beneficiare di economie di scala e attribuire alle amministrazioni aggiudicatrici un maggior potere contrattuale; *ii)* innalzare, anche al fine di favorire la concorrenza, la professionalizzazione e la specializzazione delle stazioni appaltanti; *iii)* agevolare le missioni dell'ANAC di prevenire fenomeni corruttivi e assicurare la corretta gestione delle commesse pubbliche, mediante

la riduzione del novero dei soggetti da controllare. Il sistema della qualificazione così delineato quindi è da ricondursi alla materia esclusiva della tutela della concorrenza, dell'ordine pubblico, e di quella concorrente del coordinamento della finanza pubblica. Ad *adiuvandum*, si veda anche quanto disposto a livello europeo con le direttive 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e la direttiva 2014/25/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali. Per queste ragioni, la disposizione censurata deve essere dichiarata incostituzionale, da tale decisione tuttavia non deriva alcun vuoto normativo stante l'applicazione della disciplina dettata in materia dal nuovo codice dei contratti pubblici (sentenze n. 263 del 2016 e n. 114 del 2011). Infine, la **4)** quarta questione riguarda l'**art. 34, c. 2, della l. r. n. 8/2018**, per la Presidenza del Consiglio dei Ministri l'unicità del responsabile del procedimento, del resto espressamente prevista nel comma 1, verrebbe meno nel successivo comma 2 ove si «conferisce facoltà alle amministrazioni aggiudicatrici di nominare un responsabile per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un altro responsabile per la fase di affidamento». Per la Corte la questione è infondata perché la disposizione impugnata non si pone «in contrasto con il principio di responsabilità unica, posto dall'invocato art. 31, comma 1, del nuovo codice dei contratti a tutela di unitarie esigenze di trasparenza e funzionalità della procedura di gara, preordinata alla corretta formazione della volontà contrattuale dell'amministrazione, e di accentramento del regime della responsabilità dei funzionari». [Y. Guerra].

## **NON ILLEGITTIMO L'ASSORBIMENTO DEL CORPO FORESTALE NEI CARABINIERI**

**Corte cost., sent. 16 aprile – 10 luglio 2019, n. 170, Pres. Lattanzi, red. Carosi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124; articoli da 7 a 19 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177]

(artt. 2, 3, 4, 5, 9, 32, 76, 77, primo comma, 81, 97, 117, quarto comma, 118 e 120 Cost.)

Con distinte ordinanze, i TAR Abruzzo, Molise e Veneto sollevano numerose questioni in relazione all'assorbimento del Corpo Forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri. In particolare, le censure sono rivolte sia nei confronti della legge delega che ha previsto la possibilità dell'assorbimento, che nei confronti del decreto legislativo che ne ha dato attuazione.

Quanto al decreto legislativo, ad avviso dei giudici rimettenti, la facoltà rimessa in capo al legislatore delegato sullo scioglimento o meno del Corpo, nonché sull'individuazione della forza di polizia nel quale disporre l'eventuale assorbimento, comporterebbe una "delega in bianco" con violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. Sul punto, la Corte osserva che «**[i]n presenza di una delega di riassetto così incisiva e non di mero riordino non può essere precluso al legislatore di attribuire a quello delegato una scelta tra più opzioni possibili** lasciando aperta, nell'ambito di criteri volti a rendere efficienti le funzioni oggetto di trasferimento, "una pluralità di soluzioni, tutte egualmente rimesse alla discrezionalità del Governo nell'attuazione della legge di delega, secondo un disegno procedurale coerente con l'art. 76 Cost." (sentenza n. 79 del 2019)». Ancora: la legge delega violerebbe gli artt. 9, 32 e 81 Cost. in quanto sacrificerebbe agli interessi dell'equilibrio finanziario, il nucleo incompressibile della tutela ambientale disperdendo la professionalità acquisite dal Corpo Forestale e dai suoi agenti, individualmente. La Corte ritiene infondate anche tali censure, rilevando che le stesse disposizioni della legge delega

prevedevano il necessario trasferimento “congiunto” del personale e delle relative competenze. Inoltre, la puntuale articolazione (contenuta nella legge delega) di forme di garanzia nel trasferimento del personale è sufficiente a tutelarne anche le posizioni soggettive lavorative nonché la professionalità individuale (art. 4 Cost.). Quanto alle censure basate sulla presunta lesione delle competenze legislative e amministrative regionali, la Corte rileva come la disposizione sospettata di illegittimità sia afferente esclusivamente a materie rientranti nella potestà legislativa esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lett. g, h, l, s).

Neppure sono fondate le censure rivolte al decreto legislativo per presunta violazione della delega e lesione dei diritti degli agenti del Corpo soppresso (diritto al lavoro e all'espressione della personalità). **La Corte ritiene, infatti, che il legislatore delegato «tra le soluzioni ivi prefigurate, ha operato una scelta che non risulta sproporzionata per plurimi motivi»**, stante, ad esempio, l'affinità tra la dislocazione territoriale del Corpo soppresso e di quello che l'ha assorbito. Quanto alle posizioni soggettive del personale, la Corte ritiene che non siano lese in misura tale da violare il necessario bilanciamento tra opposti interessi, essendo in ogni caso garantita la conservazione della professionalità maturata. Il mutamento di “status” giuridico del personale, da civile a militare, pur comportando «l'adempimento di doveri e obblighi e limita alcune prerogative», e comunque dipendente da una scelta dei singoli individui (che potrebbero chiedere il trasferimento ad altre amministrazioni). Conseguentemente, tutte le qddll sollevate sono dichiarate non fondate. [F. Conte]

## **IL DIVIETO DEL TERZO MANDATO CONSECUTIVO PER I CONSIGLIERI DEGLI ORDINI FORENSI NON VIOLA IL DIRITTO ALL'ELETTORATO**

**Corte cost., sent. 18 giugno – 10 luglio 2019, n. 173, Pres. Lattanzi, red. Morelli**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[legge 12 luglio 2017, n. 113 (Disposizioni sulla elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi; art. 11-quinquies del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, come inserito dalla legge di conversione 11 febbraio 2019, n. 12)]

(artt. 2, 3, 18, 48, 51 e 118 Cost.)

Con due ordinanze di identico contenuto, il Consiglio Nazionale Forense, in funzione di giudice sui reclami avverso le elezioni per il rinnovo dei Consigli degli Ordini circondariali, ha sollevato dubbi sulla costituzionalità di alcune disposizioni contenute nella legge 113 del 2017, che disciplina le elezioni degli stessi Ordini, nonché su una disposizione di interpretazione autentica della citata legge elettorale (introdotta in sede di conversione di un decreto legge).

Le disposizioni sospettate di illegittimità costituzionale prevedono, in particolare, il divieto di immediata rielezione per i consiglieri che abbiano già espletato due mandati consecutivi, nonché la precisazione (contenuta nella legge di interpretazione autentica) che ai fini del divieto di rielezione si «si tiene conto anche dei mandati espletati prima dell'entrata in vigore della legge n. 113 del 2017».

Ad avviso del giudice rimettente, il divieto di rielezione comprimerebbe irragionevolmente il diritto di elettorato passivo e attivo nonché l'autonomia degli ordini circondariali quali «enti pubblici non economici a carattere associativo». Al contempo, l'art. 11-quinquies del decreto-legge n. 135 del 2018, introdotto in sede di conversione, assegnando rilevanza “pro futuro” a fatti pregressi, violerebbe i limiti posti dalla giurisprudenza costituzionale sulle norme retroattive di interpretazione autentica (influenzando anche giudizi in corso).

La Corte dichiara la non fondatezza di tutte le qddll sollevate.

In particolare, quanto le censure rivolte al divieto di immediata rielezione, la Corte osserva come **«la previsione di un limite ai mandati che possono essere espletati consecutivamente è un principio di ampia applicazione per le cariche pubbliche – membri elettivi del Consiglio superiore della magistratura (CSM); componenti del Consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato; membri del Consiglio nazionale forense; componenti del Consiglio nazionale del notariato, tra gli altri – ed è, comunque, un principio di portata generale nel più specifico ambito degli ordinamenti professionali»**. Per altro verso, la limitazione (per di più solo temporanea) alla possibilità di essere eletti persegue la finalità di valorizzare «le condizioni di eguaglianza che l'art. 51 Cost. pone alla base dell'accesso "alle cariche elettive". **Uguaglianza che, nella sua accezione sostanziale, sarebbe evidentemente compromessa da una competizione che possa essere influenzata da coloro che ricoprono da due (o più mandati) consecutivi la carica per la quale si concorre** e che abbiano così potuto consolidare un forte legame con una parte dell'elettorato, connotato da tratti peculiari di prossimità».

Neppure risulta violata l'autonomia degli Ordini quali enti associativi, poiché, stante la loro natura di associazioni "obbligatorie" «preordinata alla tutela di pregnanti interessi di rilievo costituzionale, quali, in primis, la tutela del diritto di difesa ex art. 24 Cost.» il legislatore «se, da una parte, limita, in negativo, la libertà di associarsi in capo a chi voglia esercitare la professione forense, dall'altro, contempera l'autonomia, comunque ampiamente riconosciuta, degli ordini stessi, in modo da garantire che qualunque iscritto possa accedere in condizioni di effettiva parità alle cariche sociali».

Quanto alla norma di interpretazione autentica, la Corte osserva come le Sezioni unite della Corte di cassazione (con sentenza n. 32781 del 2018) avessero già affermato la riferibilità del divieto della terza candidatura «ai mandati pregressi e cioè anche a quelli espletati pure solo in parte prima dell'entrata in vigore della norma». L'interpretazione autentica, pertanto, si conforma pienamente al diritto vivente. Infine, la norma di interpretazione autentica «non ha la portata retroattiva (in senso proprio)» in quanto «non regola in modo nuovo fatti del passato» ma «dispone "per il futuro", ed è solo in questa prospettiva che attribuisce rilievo, di requisito negativo, al doppio mandato consecutivo espletato prima della ricandidatura». [F. Conte]

## **RETROATTIVITÀ, PREMINENZA DEL DIRITTO ED EQUO PROCESSO: IL CASO DI NORME APPROVATE IN PENDENZA DI GIUDIZIO**

**Corte cost., sent. 22 maggio – 12 luglio 2019, n. 174, Pres. Lattanzi, red. Sciarra**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 7, cc. 28, 29 e 30, l. Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2015, n. 33 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2016-2018).]

(artt. 111 e 117, primo comma, Cost.)

Oggetto del controllo di costituzionalità è una legge della Regione Friuli-Venezia Giulia che, nell'offrire l'interpretazione autentica di alcune disposizioni regionali, nega rilievo, ai fini della liquidazione dell'indennità di buonuscita, al servizio prestato con rapporto a tempo determinato di diritto privato.

La Corte richiama in primo luogo la propria giurisprudenza, ricordando che in ambiti diversi dal diritto penale il legislatore può adottare disposizioni retroattive anche di **interpretazione autentica**, purché la retroattività trovi «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno

motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata». I limiti posti alle leggi con efficacia retroattiva si correlano in particolare «alla salvaguardia dei principi costituzionali dell'eguaglianza e della ragionevolezza, alla tutela del legittimo affidamento, alla coerenza e alla certezza dell'ordinamento giuridico, al rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario».

Fra i vari parametri invocati dal giudice *a quo* (art. 3, c. 1; 35 c. 1; 36; 38 cc. 2 e 4) i giudici costituzionali valorizzano i principi della **preminenza del diritto** e dell'**equo processo** attraverso il richiamo congiunto dell'art. 111 Cost. e dell'art. 117 c. 1, quest'ultimo quale strumento tramite cui richiamare l'art. 6 Cedu. Tra gli elementi sintomatici di un uso distorto della funzione legislativa, la Corte ricorda che già in passato, «in armonia con le enunciazioni di principio della Corte EDU, ha conferito rilievo al metodo e alla tempistica dell'intervento legislativo, che vede lo Stato o l'amministrazione pubblica parti di un processo già radicato e si colloca a notevole distanza dall'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica». Nel caso di specie rileverebbe appunto sia il **lungo tempo intercorso** tra l'adozione delle norme oggetto di interpretazione (1981) e quella della norma di interpretazione autentica (2015), sia il fatto che la Regione Friuli-Venezia Giulia, parte della controversia instaurata da alcuni dirigenti dell'amministrazione, abbia approvato le previsioni censurate **in pendenza di giudizio**. Le previsioni sulla determinazione dell'indennità di buonuscita, presentate come enunciazione di una regola astratta, si rivolgono dunque a una platea circoscritta di destinatari e sono inequivocabilmente finalizzate a definire l'esito di uno specifico giudizio, violando i citati parametri dell'art. 111 Cost. e del 117 c. 1, in relazione all'art. 6 Cedu. [C. Bologna]

## **INCOSTITUZIONALE LA SOSPENSIONE DELLO *JUS VARIANDI* COMUNALE SUL CONTENUTO EDIFICATORIO DEL DOCUMENTO DI PIANO FINO AL SUCCESSIVO AGGIORNAMENTO DA PARTE DELLA REGIONE**

**Corte cost., sent. 16 luglio 2019, n. 179, Pres. Lattanzi, red. Antonini**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 5, c. 4°, ultimo periodo, e 9°, della legge della Regione Lombardia 28/11/2014, n. 31]

(artt. 5, 117 comma 2, lettera p) e 118 della Costituzione)

Nel periodo occorrente alla integrazione dei contenuti del piano territoriale regionale (PTR) e al successivo adeguamento dei piani territoriali di coordinamento provinciale (PTCP) e dei **piani di governo del territorio** (PGT), l'art. 5, comma 4 dispone che «i comuni possono approvare unicamente varianti del PGT e piani attuativi in variante al PGT, che non comportino nuovo consumo di suolo, diretti alla riorganizzazione planivolumetrica, morfologica, tipologica o progettuale delle previsioni di trasformazione già vigenti, per la finalità di incentivarne e accelerarne l'attuazione, esclusi gli ampliamenti di attività economiche già esistenti, nonché quelle finalizzate all'attuazione degli accordi di programma a valenza regionale». L'ultimo periodo di tale disposizione stabilisce che «[f]ino a detto adeguamento sono comunque mantenute le previsioni e i programmi edificatori del documento di piano vigente». La sospensione alla potestà di modificare i contenuti edificatori del documento di piano si pone in **violazione** disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., relativamente alla competenza esclusiva statale sulle funzioni fondamentali, e degli artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost., con riguardo al

principio di **sussidiarietà verticale**. La norma «finisce per paralizzare la potestà pianificatoria del Comune al di là di quanto strettamente necessario a perseguire l'obiettivo». Infatti, «l'enunciato censurato, cristallizzando le scelte urbanistiche in vigore al momento dell'intervento del legislatore regionale, paradossalmente, comporta un giudizio di inadeguatezza del Comune a esercitare la *potestas variandi* anche quando questo intenda svolgerla nella stessa direzione dei principi di coordinamento fissati dal legislatore regionale». Inoltre «a fronte della suddetta limitazione, che rende i Comuni meri esecutori di una valutazione compiuta dal livello di governo superiore, non viene prevista a favore dei primi alcuna possibilità di una motivata interlocuzione con il secondo». Non è quindi superato «il test di **proporzionalità** con riguardo all'**adeguatezza e necessarietà** della limitazione imposta all'autonomia comunale in merito a una funzione amministrativa che il legislatore statale ha individuato come connotato fondamentale dell'**autonomia comunale**». Pertanto si dichiara l'illegittimità costituzionale dell'Art. 5, c. 4, ultimo periodo, laddove non consente ai Comuni di apportare varianti che riducono le previsioni e i programmi edificatori nel documento di piano vigente. [F. Pedrini]

## **AREE NATURALI PROTETTE E LIMITI ALLA NORMATIVA REGIONALE NELL'ISTITUZIONE DI RETI ESCURSIONISTICHE**

**Corte cost., sent. 5 giugno – 16 luglio 2019, n. 180, Pres. Lattanzi, red. Modugno**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 5, co. 1 e 2, lett. b), c), d), e), h) ed i); 6, co. 1, lett. a), n. 1, lett. b), nn. 1 e 3, lett. d), nn. 1 e 3; 7, co. 1, lett. a), b), c), d) ed f); 10, co. 1 e 2; 14, co. 2, lett. a), b) ed e), l. Regione Abruzzo n. 42/2016. Art. 1, co. 17, lett. a) e c), l. Regione Abruzzo n. 4/2017.]

(art. 117, co. 2, lett. s), e co. 6, e art. 118, co. 1 e 2, Cost.)

Oggetti del giudizio della Corte sono plurime disposizioni della legge regionale dell'Abruzzo n. 42 del 2016, istitutiva della **Rete Escursionistica Alpina Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA)**, impugnate dal Presidente del Consiglio per contrasto con la l. n. 394 del 1991, la legge quadro sulle aree protette, ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale costante alla competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, co. 2, lett. s), Cost.

La Corte richiama, sul tema, la **sent. n. 121/2018** (in *Monitor* n. 3/2018), con cui è stato stabilito che la **legislazione regionale**, qualora incida su aree protette (nazionali o regionali), **deve conformarsi ai principi fondamentali contenuti nella legge quadro**, la quale detta gli standard minimi uniformi di tutela «che le Regioni possono accompagnare con un surplus di tutela, ma non derogare in peius». Quanto agli **standard minimi di tutela**, la sent. n. 171/2012, sempre confermata, ha chiarito che essi sono realizzati tramite la «predisposizione da parte degli enti gestori di tali aree “di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione” dell'ambiente e dell'ecosistema».

Ritenendo che, nonostante la successiva abrogazione da parte della Regione Abruzzo di tutte le disposizioni impugnate, **non sussistono le condizioni per dichiarare la cessazione della materia del contendere** (in quanto non si può escludere che le norme abrogate siano state medio tempore applicate: cfr. *ex plurimis* la sent. n. 238/2018), la Corte procede quindi ad un'analitica verifica della conformità delle disposizioni regionali ai principi della legge quadro.

Rinviando per le singole declaratorie alla motivazione, si segnala che loro tramite la Corte ribadisce **alcuni vincoli alla legislazione regionale**. Quanto alle **funzioni di gestione e**

**organizzazione della REASTA**, esse «devono essere esercitate, all'interno delle aree naturali protette, in conformità al loro regolamento e al rispettivo piano, nonché alle misure di salvaguardia eventualmente dettate dal provvedimento istitutivo»; ai medesimi vincoli sono assoggettati i programmi di interventi straordinari rivolti alle porzioni di territorio ricomprese nelle aree naturali protette. Inoltre, **tutti gli interventi di tipo gestorio** all'interno dei territori dei parchi nazionali, compresi quelli previsti dai piani di interventi straordinari, devono essere subordinati al **nulla osta dell'Ente parco**. Sono poi illegittimi, nella parte in cui trovano applicazione anche all'interno delle aree naturali protette: l'affidamento a soggetti terzi (CAI, Collegi guide alpine e speleologiche della Regione) di funzioni e compiti di gestione dei percorsi, dei sentieri e della segnaletica, perché aventi «natura "specificamente e immediatamente" gestoria»; l'affidamento di funzioni di gestione della REASTA a Comuni e all'Amministrazione separata dei beni di uso civico, perché spettanti ai gestori delle aree protette. Sul piano delle **fonti**, è illegittimo affidare ad un regolamento regionale la disciplina di diversi profili che, con riferimento alle protette, sono di competenza del regolamento e del piano del parco, in quanto invasive della competenza regolamentare statale derivante dall'esclusività della relativa competenza legislativa (art. 117, co. 2, lett. s)). [C. Bergonzini]

## **LA CORTE "FA SALVE" LE DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI SICUREZZA ANTISISMICA**

**Corte cost., sent. 5 giugno – 16 luglio 2019, n. 181, Pres. Lattanzi, Red. Amoroso**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 52-quinquies, del D.l. n. 50/2017, convertito, con modificazioni, in L. n. 96/2017]

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

Il giudizio ha ad oggetto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 52-quinquies del D.l. n. 50/2017, recante «Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo» convertito, con modificazioni, dalla L. n. 96/2017. In specie, la disposizione oggetto di giudizio è censurata nella parte in cui prevede la spettanza ad ANAS S.p.A. delle rate del corrispettivo della concessione relativa alla gestione delle autostrade A24 e A25, con riferimento a plurimi parametri costituzionali, quali gli artt. 1, 3, 24, 77, comma 2 e 101, Cost.

La q.l.c. è stata sollevata in via incidentale nell'ambito del giudizio di opposizione al decreto ingiuntivo promosso da Strada dei Parchi S.p.A. ed avente ad oggetto la spettanza della rata per l'anno 2015 al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) piuttosto che ad ANAS S.p.A.

Giova premettere che la norma censurata, rubricata «Sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25», è stata inserita nel corpus normativo in sede di conversione in legge nell'ambito di una generale manovra per il finanziamento dei lavori necessari per la messa in sicurezza sismica delle autostrade.

Ad avviso del ricorrente, la norma sarebbe affetta da illegittimità costituzionale nella parte in cui avrebbe sostituito l'ANAS al MIT quale legittimo destinatario del pagamento della rata per l'anno 2015.

Il Giudice delle leggi, escludendo prima facie l'ammissibilità della q.l.c. con riferimento al parametro di cui all'art. 1 Cost. (per assoluta carenza motivazionale), ha dichiarato le restanti q.l.c. non fondate.

In specie, con riferimento al parametro ex art. 77, comma 2, Cost., a venire in rilievo è il rapporto tra decretazione d'urgenza e legge di conversione sotto il profilo dell'omogeneità. Sul punto, la Corte costituzionale non condivide l'impostazione della parte ricorrente, secondo cui la norma censurata sarebbe «spuria», in quanto “intrusa” – dal punto di vista sia contenutistico, sia dei presupposti di necessità e urgenza – rispetto al decreto legge. Per costante orientamento pretorio, l'illegittimità costituzionale per difetto di omogeneità è rilevabile solo in mancanza di un qualsivoglia nesso di interrelazione e teleologico tra decreto legge e legge di conversione (cfr., in particolare, sentt. n. 22/2012 e n. 251/2014).

Nel caso di specie, è opinione del Giudice delle leggi che la norma censurata (art. 52-quinquies) non presenti i caratteri dell'assoluta “estraneità”, essendo, anzi, strettamente connessa alle ragioni e ai fini sottesi all'originario decreto legge.

In riferimento ai restanti parametri invocati (artt. 3, 24 e 101 Cost.), a venire in rilievo è lo squilibrio processuale che la norma censurata, qualificata nei termini di “norma-provvedimento”, avrebbe ingenerato a favore della parte pubblica. Risulta, pertanto, centrale, ai fini del caso di specie, valutare la legittimità della “norma-provvedimento” sotto i profili della “non arbitrarietà” e “non irragionevolezza”. Sul punto vi è una nutrita giurisprudenza costituzionale secondo la quale le norme-provvedimento non sono “ontologicamente” incompatibili con la Costituzione, dovendo essere vagliate caso per caso, «in relazione al loro contenuto specifico» (sentt. n. 275/2013, n. 154/2013 e n. 270/2010). Nel giudizio in parola, la norma-provvedimento di cui all'art. 52-quinquies non lede le disposizioni costituzionali invocate dal rimettente, superando il vaglio della “non irragionevolezza”, in quanto posta al fine non di influenzare l'esito del giudizio (e sicuramente non a vantaggio della parte pubblica), bensì di fronteggiare una situazione emergenziale mediante il finanziamento di parte dei lavori di messa in sicurezza sismica.

Sulla scorta di una valutazione sistematica della disposizione censurata, alla luce del complesso di misure urgenti poste in essere per la messa in sicurezza delle autostrade A24 e A25, la Corte costituzionale si esprime nel senso della non fondatezza delle q.l.c., non rilevando la violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., né la lesione del diritto alla tutela giurisdizionale di cui all'art. 24 Cost., nonché dell'art. 101 Cost. [A.C. Visconti]

## **LE NORME STATALI SULLE VACCINAZIONI OBBLIGATORIE SONO INDEROGABILI PER IL LEGISLATORE REGIONALE**

**Corte cost., sent. 5 giugno – 18 luglio 2019, n. 186, Pres. Lattanzi, red. Cartabia**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 1, commi 3 e 4, e 2 della legge della Regione Molise 12 settembre 2018, n. 8  
(Disposizioni in merito alle vaccinazioni per i minori di età)]

(artt. 117, commi secondo, lettere n) e q), e terzo, e art. 3 Cost.)

*Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. 1/2019*

Le disposizioni impugnate regolano il rapporto tra l'assolvimento degli obblighi vaccinali e gli adempimenti necessari per l'iscrizione dei minori ai nidi di infanzia, ai servizi integrativi per la prima infanzia e alla scuola d'infanzia. Le norme oggetto del giudizio, ad avviso del

ricorrente, si pongono in «maniera distonica» rispetto alla disciplina nazionale di riferimento, in violazione dell'art. 117, comma secondo, lettere n e q della Costituzione, e dei principi fondamentali in materia di tutela della salute (art. 117, co. terzo).

Ricordando la propria recente giurisprudenza sugli obblighi vaccinali (sentenza n. 5 del 2018), la Corte costituzionale accoglie la questione, sottolineando in particolare la necessità che il legislatore regionale non si discosti dalla normativa statale in ambiti – come quello oggetto del ricorso – che **intersecano una pluralità di materie, con prevalenza di profili ascrivibili alla competenza legislativa esclusiva dello Stato** (livelli essenziali delle prestazioni; norme generali sull'istruzione; profilassi internazionale). Con le disposizioni impugnate, il legislatore regionale è intervenuto nel settore delle **norme generali dell'istruzione** che, in base all'art. 117, comma secondo, lettera n) Cost. spetta allo Stato. La disciplina regionale si discosta, sotto il profilo contenutistico, da quella statale, poiché prevede, da un lato, **divieti più severi** rispetto alle **inderogabili norme statali** (divieto di iscrizione alle strutture educative, invece che sospensione dell'iscrizione in caso di inadempienza dell'obbligo vaccinale – peraltro anche per le sole vaccinazioni raccomandate) e, dall'altro lato, introduce **criteri più permissivi** (richiedendo il semplice avvio di un “percorso per l'assolvimento dell'obbligo vaccinale”, invece che degli adempimenti documentali richiesti dalla legge statale).

[L. Busatta]

## **ANCORA UN DIVIETO AGLI AUTOMATISMI PRECLUSIVI DI MISURE ALTERNATIVE: SI ALLA DETENZIONE DOMICILIARE SPECIALE PER ACCUDIRE I FIGLI MINORI**

**Corte cost. sent. 22 maggio 2019, n. 187, Pres. Lattanzi, red. Viganò**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 58-*quater*, commi 1, 2 e 3, della l. n. 354 del 1975]

(artt. 3, primo comma, 29, primo comma, 30, primo comma, e 31, secondo comma, Cost.)

La Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 58-*quater*, commi 1, 2 e 3, della l. n. 354 del 1975 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui precludono, per la durata di tre anni, la concessione della **detenzione domiciliare speciale** (di cui all'art. 47-*quinquies* l. n. 354/1975) al **condannato nei cui confronti è stata disposta la revoca di una delle misure indicate nel comma 2 dell'art. 58-*quater***.

La questione di costituzionalità è stata sollevata dalla prima sezione della Corte di Cassazione che dubita della legittimità costituzionale dell'automatismo preclusivo rispetto alla concessione della misura alternativa della detenzione domiciliare speciale a carico del condannato nei cui confronti sia stata revocata altra misura (in particolare: dell'affidamento in prova al servizio sociale, della detenzione domiciliare o della semilibertà) precedentemente concessagli. Il giudice rimettente ravvisa un contrasto con gli artt. 3, primo comma, 29, primo comma, 30, primo comma, e 31, secondo comma, Cost.

Per la Corte la misura si pone in contrasto con la protezione costituzionale dell'infanzia. Secondo il giudice delle leggi “la speciale rilevanza dell'interesse del figlio minore a mantenere un rapporto continuativo con ciascuno dei genitori, dai quali ha diritto di ricevere cura, educazione e istruzione”, trova riconoscimento e tutela sia nell'ordinamento costituzionale interno (che demanda alla Repubblica di proteggere l'infanzia, favorendo gli istituti necessari a tale scopo: art. 31, secondo comma, Cost.), sia in quello internazionale. In particolare, l'art. 3, comma 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo di New York del 1989 e l'art. 24, comma 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea di Nizza-

Strasburgo, qualificano come “superiore” l’interesse del minore, stabilendo che in tutte le decisioni relative ad esso, adottate da autorità pubbliche o istituzioni private, tale interesse deve essere considerato “preminente”.

Come evidenziato già nella sentenza n. 239 del 2014, inoltre, la detenzione domiciliare speciale costituisce una misura finalizzata alla tutela dell’interesse di un soggetto distinto dal condannato e, al tempo stesso, di particolarissimo rilievo, quale quello del minore in tenera età a fruire delle condizioni per un migliore e più equilibrato sviluppo fisio-psichico. Ne deriva che subordinare l’accesso alle misure alternative a particolari condizioni dettate dalla presunta pericolosità del condannato non rileva “quando al centro della tutela si collochi un interesse “esterno” ed eterogeneo”, quale quello del minore in tenera età (nello stesso senso, sentenze n. 174 del 2018 e n. 76 del 2017). L’impossibilità per il condannato (madre o padre) di accedere al beneficio della detenzione domiciliare speciale prima che sia decorso un triennio dalla revoca di una precedente misura alternativa sacrifica infatti a priori – e per un lungo arco temporale – l’interesse di quest’ultimo a vivere un rapporto quotidiano con almeno uno dei genitori, precludendo al giudice ogni bilanciamento “tra tale basilare interesse e le esigenze di tutela della società rispetto alla concreta pericolosità del condannato” [F. Covino].

### **IL SEQUESTRO DI PERSONA A SCOPO DI ESTORSIONE ATTENUATO PER “LIEVE ENTITÀ” RIMANE TRA I DELITTI “OSTATIVI” DI CUI ALL’AT. 4 BIS ORD.PEN.**

**Corte cost., sent. 5 giugno 2019 – 18 luglio 2019, n. 188, Pres. Lattanzi, red. Zanon**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 4 bis, c. 1, l. n. 354/1975]

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

La Corte dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 4 bis, l. n. 354/1975 sollevata con riferimento agli artt. 3 e 27 Cost. Il giudice rimettente ritiene che il delitto di cui all’art. 630 c.p., qualora ricorra la circostanza attenuante dell’art. 311 c.p. (cfr. C. cost., sent. n. 68/2012, che ha esteso l’applicabilità dell’art. 311 c.p., ove si prevede che la pena è diminuita quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanza dell’azione ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto è di lieve entità), debba essere espunto dal regime ostativo, che esclude il detenuto dall’accesso ai benefici penitenziari in assenza di collaborazione con la giustizia, giacché in tale ipotesi verrebbe meno “la presunzione di elevatissima pericolosità, collegabile a contesti di criminalità organizzata”, che accomunerebbe tutti i delitti ricompresi nell’elenco di cui all’art. 4 bis cit. La *ratio* a fondamento della disciplina sarebbe incoerente con il sequestro a scopo estorsivo “di lieve entità”, e precluderebbe irragionevolmente al detenuto di accedere al beneficio di cui all’art. 30-ter, c. 4, lett. c, in violazione dei principi di ragionevolezza e finalismo rieducativo della pena (§§ 1-2 C.d.). Ad avviso della Corte (§ 3 C.d.), è erroneo il presupposto dal quale muove il rimettente: se originariamente la *ratio* dell’art. 4 bis era strettamente collegata alla necessità di apprestare un trattamento penitenziario particolarmente aspro, alla luce della presunzione di pericolosità collegata ai contesti di criminalità organizzata, essa è andata via via svanendo, di pari passo con l’ampliamento dell’elenco dei reati cd. ostativi. Oggi tale disciplina presenta “natura di disposizione speciale, di carattere restrittivo, in tema di concessione dei benefici penitenziari a determinate categorie di detenuti o internati, che si presumono socialmente pericolosi *unicamente in ragione del titolo di reato* per il quale la detenzione o l’internamento sono stati disposti” (C. cost., sent. n. 239 del 2014). L’art. 4 bis è divenuto

infatti “un complesso, eterogeneo e stratificato elenco di reati”, in ragione dei continui interventi legislativi volti a rispondere all’allarme sociale destato dalle emergenze criminali succedutesi nel tempo, che oggi ricomprende le figure criminose più disparate: reati di violenza sessuale; scambio elettorale politico-mafioso; favoreggiamento dell’immigrazione clandestina; gran parte dei delitti contro la pubblica amministrazione. Alla luce di tale trasformazione della *ratio* della norma, la concessione della circostanza attenuante della lieve entità “non risulta idonea a incidere, di per sé sola, sulla coerenza della scelta legislativa di considerare un determinato reato di particolare allarme sociale, ricollegandovi un trattamento più rigoroso in fase di esecuzione”. Né pare condivisibile la prospettiva del rimettente secondo cui i dati fattuali che integrano la circostanza della “lieve entità” sono tali da comportare “una caduta di effettività della presunzione di collegamento del reo con organizzazioni criminali”. Rientra nella discrezionalità del legislatore attribuire, ai fini della valutazione circa l’inclusione dei reati nell’elenco di cui all’art. 4-bis ordin. penit., esclusivo rilievo a profili di carattere oggettivo, sulla scorta del mero titolo di reato giudicato, in ragione della pericolosità di quanti ne siano stati ritenuti responsabili, a prescindere dalle decisioni in concreto assunte in tema di trattamento punitivo e di bilanciamento tra circostanze. Un ultimo argomento depone nel senso di escludere la fondatezza della questione: la circostanza di cui all’art. 311 c.p., riferita specificamente ai delitti contro la personalità dello Stato ed estesa all’art. 630 c.p. ad opera della sentenza additiva n. 68/2012, era fin dall’origine applicabile al sequestro di persona a scopo di terrorismo e di eversione (art. 289 bis c.p., introdotto dal D.L. n. 191/1978). Tale fattispecie, anche nella sua forma attenuata, è sempre stata inclusa nell’elenco di cui all’art. 4 bis ord. pen., e non si vede dunque perché il reato “omologo” di cui all’art. 630 c.p. debba essere oggi espunto da suddetto elenco. [P. Insolera]

## **L’ASSEGNAZIONE TEMPORANEA DI PERSONALE DIRIGENZIALE ALLA REGIONE NON È RICONDUCIBILE ALL’AMMINISTRAZIONE ORDINARIA DELL’ENTE**

**Corte cost., sent. 5 giugno – 19 luglio 2019, n. 192, Pres. Lattanzi, Red. Sciarra**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 5, comma 1 e art. 6, comma 2, della L.r. Toscana n. 32/2018]

(artt. 3 e 117, comma 2, lett. I e comma 3, Cost.)

Il giudizio, sollevato in via principale dallo Stato, ha ad oggetto la questione di legittimità costituzionale della L.r. Toscana n. 32/2018, recante «Disposizioni in materia di reclutamento speciale finalizzate al superamento del precariato. Modifiche alla l.r. 1/2009 in materia di capacità assunzionale e assegnazione temporanea dei dipendenti». In specie, la Corte costituzionale viene adita per vagliare la legittimità costituzionale dell’art. 5, comma 1, in riferimento all’art. 117, comma 3, Cost., nonché dell’art. 6, comma 2, in riferimento agli artt. 3 e 117, comma 2, lett. I), Cost.

Per quanto inerisce la prima delle disposizioni censurate (art. 5, co.1), la Corte costituzionale dichiara l’estinzione del processo alla luce della intervenuta L.r. n. 56/2018 per il venir meno dei vizi di legittimità costituzionale sollevati con riferimento alla disposizione in parola.

In merito alle questioni relative all’art. 6, comma 2, la Corte costituzionale esclude la violazione tanto dell’art. 117, co. 2, lett. I), quanto dell’art. 3 della Costituzione.

Nello specifico, tale ultima disposizione della legge regionale viene censurata nella parte in cui introduce all’art. 29 della L.r. 1/2009, recante «Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale» i commi 9-ter e 9-quater.

In particolare, il primo profilo di illegittimità sollevato concerne la prevista facoltà, in capo alla Regione, di utilizzare (sulla base di appositi protocolli d'intesa) personale in assegnazione temporanea proveniente da altre pubbliche amministrazioni, con la precisazione che «il personale conserva il trattamento economico, anche accessorio, in godimento alla data di assegnazione» (comma 9-ter).

A parere della Corte costituzionale, la q.l.c. non è fondata, ritenendo la norma regionale attuativa della disciplina statale e, in specie, dell'art. 23-bis del D.lgs. n. 165/2001, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche». Ad avviso della Corte, la norma regionale è, infatti, coerente con le esigenze di efficienza organizzativa e contenimento dei costi per il pubblico impiego alla base dell'art. 23-bis, introdotto dalla L. n. 145/2002 al fine precipuo di riordinare la disciplina sulla dirigenza statale e favorire lo scambio di professionalità tra le amministrazioni pubbliche (nonché tra settore pubblico e privato) e, pertanto, non lesiva della competenza statale in materia di «ordinamento civile», né foriera di disparità di trattamento rispetto alla generalità dei dipendenti pubblici.

Il secondo profilo di illegittimità costituzionale si appunta sull'introduzione, *sub* art. 29 della L.r. n. 1/2009, del comma 9-quater, ai sensi del quale «il personale proveniente da altre pubbliche amministrazioni in assegnazione temporanea presso la Regione non ricopre posti in dotazione organica e non rileva ai fini del rispetto dei limiti di cui all'art. 18-bis» del Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale. Anche sotto tale secondo versante, la Corte costituzionale non accoglie le argomentazioni del ricorrente, secondo cui la norma regionale contrasterebbe con il D.lgs. n. 165/2001 e, in specie, con i limiti percentuali fissati *ex* art. 19, comma 5-bis per il conferimento di incarichi dirigenziali al personale proveniente da altre pubbliche amministrazioni in assegnazione temporanea presso la Regione, con conseguenziale violazione degli artt. 117, comma 2, lett. l) e 3, Cost.

A giudizio della Corte, infatti, l'esclusione del personale in assegnazione temporanea dal computo dei limiti per il conferimento di incarichi dirigenziali si spiega alla luce del carattere di eccezionalità, temporaneità e specificità che tale forma di assegnazione riveste, in quanto funzionale alla gestione di progetti specifici e straordinari, non riconducibili nell'alveo dell'ordinaria amministrazione. Sulla scorta di tali argomentazioni, il Giudice delle leggi considera l'art. 6, comma 2, della L.r. Toscana n. 32/2018 attuativo dell'art. 23-bis, comma 7, del D.lgs. n. 165/2001 e rigetta le questioni di legittimità costituzionale prospettate dal ricorrente. [A.C. Visconti]

## **LA SECONDA SENTENZA SUL “DECRETO SICUREZZA”: DASPO URBANO E SCIOGLIMENTO DEI CONSIGLI COMUNALI**

**Corte cost., sent. 20 giugno – 24 luglio 2019, n. 195, Pres. Lattanzi, red. Amoroso**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 21, co. 1, lett. a); art. 21-bis, commi 1 e 2; art. 28, co. 1, 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'Agenda nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, in legge 1° dicembre 2018, n. 132]

(artt. 3, 5, 23, 25, 27, 32, 77, 97, 114, 117, commi primo (in relazione agli articoli 6 e 7 della CEDU), secondo, terzo e quarto, 118, commi primo, secondo e terzo, 119, 120, comma secondo, Cost.)

*Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. 2/2019*

La sentenza n. 195 del 2019 (che va letta congiuntamente alla sentenza n. 194 del 2019, avente ad oggetto anch'essa alcune disposizioni del decreto-legge n. 113 del 2018 come convertito dalla legge n. 132 del 2018) ha deciso i ricorsi proposti dalle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Calabria in riferimento all'art. 21, comma 1, lettera a), del decreto sicurezza del 2018. La norma impugnata prevede l'ampliamento dell'elenco dei luoghi in cui può trovare applicazione il cd. DASPO urbano fa sì che la persona bisognosa di cure mediche possa essere allontanata proprio da quei luoghi sui quali sono presenti "presidi sanitari", con conseguente lesione del diritto alla salute.

La Regione Emilia-Romagna ha sollevato questione di legittimità costituzionale anche dell'art. dell'art. 21-bis, commi 1 e 2, del medesimo decreto-legge (relativo all'ordine e alla sicurezza pubblica all'interno degli esercizi pubblici e nelle immediate vicinanze), per violazione della propria competenza residuale in materia di commercio e del principio di leale collaborazione.

La Regione Umbria ha altresì proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, co. 1, del decreto sicurezza, che modifica le norme del Testo unico degli enti locali (d.lgs. 267 del 2000), relative allo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o similare.

Con riguardo alla questione di costituzionalità relativa all'art. 21, co. 1, lett. a) del decreto sicurezza, la Corte ricorda che tale disposizione ha inserito il riferimento ai presidi sanitari nel comma 3 dell'art. 9 del richiamato d.l. n. 14 del 2017, in materia di sicurezza delle città, ampliando in tal modo il novero dei luoghi pubblici in cui può trovare applicazione il cd. DASPO urbano. Le Regioni lamentavano la violazione di una molteplicità di parametri costituzionali, ulteriori rispetto al Titolo V e, in punto di **ridondanza**, la Corte si richiama a quanto già definito nella sentenza n. 194 del 2019. In particolare: «la ridondanza del vizio sulle competenze regionali e locali deve essere argomentata in relazione allo specifico contenuto normativo del decreto e alla idoneità dello stesso ad obbligare la Regione a esercitare le proprie attribuzioni in conformità ad una disciplina legislativa statale in contrasto con norme costituzionali». La disposizione impugnata di fatto **incide sulle competenze regionali, intersecando la materia dell'organizzazione sanitaria**, poiché imporrebbe alle Regioni di escludere alcune persone dall'accesso alle prestazioni sanitarie erogate nei presidi.

La Corte, rigettando la questione, indica l'interpretazione costituzionalmente orientata della norma: gli interessi costituzionali alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza è affidato in via esclusiva allo Stato e, con riguardo alla disposizione impugnata, il **DASPO deve essere disposto in modo compatibile con le esigenze di salute del destinatario**. Ne segue che il destinatario del DASPO può comunque fruire dei servizi sanitari per ragioni di cura.

La Corte giudica, invece, fondata la questione di legittimità dell'art. 21-bis del decreto sicurezza, promossa dalla Regione Emilia-Romagna per violazione della competenza residuale in materia di commercio e del principio di leale collaborazione. Secondo la Corte, «Pur essendo l'oggetto di tali linee guida ascrivibile alla materia dell'ordine pubblico e sicurezza», è comunque rilevabile una possibile ricaduta sulla disciplina del commercio. Ciò impone il necessario coinvolgimento delle Regioni, non previsto dalla norma impugnata. Viene così, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 21-bis, comma 2, del d.l. n. 113 del 2018, convertito, con modificazioni, nella legge n. 132 del 2018, nella parte

in cui prevede «sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali» anziché «sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni, città e autonomie locali».

Vengono, infine, giudicate fondate le questioni prospettate dalla Regione Umbria in riferimento all'art. 28 del decreto sicurezza, con riguardo allo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o similare.

Premessa la dettagliata ricostruzione del quadro normativo di riferimento, la Corte rileva che i presupposti per l'azionamento del potere sostitutivo del prefetto siano disegnati «in termini vaghi, ampiamente discrezionali e certamente assai meno definiti di quelli del potere governativo di scioglimento dei consigli comunali e provinciali». La disposizione attribuisce, inoltre, al Prefetto non un potere di impulso, ma «quello ben più incisivo della diretta individuazione, ampiamente discrezionale, di “prioritari interventi di risanamento”».

La mancata determinazione del contenuto e delle modalità di esercizio del potere amministrativo determina la violazione del principio di legalità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.) e dell'autonomia degli enti locali (art. 5 Cost.). Inoltre, il potere sostitutivo introdotto dalla disposizione impugnata avrebbe dovuto rispettare i canoni previsti dall'art. 120 Cost., improntati ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Ravvisata altresì la violazione degli articoli 114 e 118 Cost., la Corte aggiunge che rimane, comunque, nella discrezionalità del legislatore «riformulare la norma in termini compatibili con il principio di legalità dell'azione amministrativa e con la garanzia di autonomia costituzionalmente garantita di cui godono gli enti locali territoriali». [L. Busatta]

### **ORDINANZA ISTRUTTORIA FORMALE, CONTESTUALE ALLA PRONUNCIA, IN MATERIA DI LEA E FONDI STRUTTURALI: LA CORTE CHIEDE CHIARIMENTI DOCUMENTALI A GOVERNO E REGIONE SICILIA**

**Corte cost., sent. 2 luglio 2019 – 24 luglio 2019, n. 197, Pres. Lattanzi, red. Carosi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 31, cc. 4 e 5, 34, 35, 45 e 99, cc. 2-17, 25, della legge della Regione Siciliana n. 8/2018]

(artt. 81, c. 3, 117, cc. 2 lett. m), 3, e 119 Cost.)

Le norme oggetto vengono censurate per i seguenti profili: **a)** l'art. 31, cc. 4 e 5, della l. reg. Siciliana n. 8/2018, in riferimento agli artt. 81, c. 3, 117, cc. 2, 3, lett. m), e 3, Cost., quest'ultimo in relazione al principio della tutela della salute, «per la retrocessione delle accise a favore della Regione, in assenza del contestuale incremento della compartecipazione regionale alla spesa sanitaria rispetto alla quota del 49,11 per cento prevista dalla legislazione vigente», da cui si determinerebbero oneri a carico del bilancio dello Stato privi di copertura finanziaria; per il pregiudizio, conseguente all'accantonamento della maggiore spesa sanitaria, dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie, «il cui finanziamento sarebbe limitato alla quota del 49,11 per cento della quota di compartecipazione regionale»; nonché, come sub-profilo legato al precedente, per la violazione del parametro posto a presidio della tutela della salute; **b)** gli artt. 34, 35, che prevedono «l'autorizzazione all'accertamento in bilancio di contributi pubblici per l'importo di euro 6.600.000,00 in relazione ai finanziamenti di cui alla legge della Regione Siciliana 20 dicembre 1975, n. 79 [...] e per l'importo di euro 1.450.000,00 in relazione ai finanziamenti di cui alla legge regionale 25 marzo 1986, n. 15 [...]», per l'assenza del presupposto giuridico, essendo queste ultime norme in materia edilizia; **c)** l'art. 45 perché introducendo nuovi benefici pensionistici, non specificherebbe gli idonei elementi di valutazione, determinando da una parte la mancata possibilità di sindacare la norma,

dall'altra la mancata sostenibilità finanziaria degli oneri; **d)** l'art. 99, commi 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12, 14, 15 e 25, per mancata idonea copertura finanziaria. Per il Giudice delle leggi, le q.l.c. proposte sono in parte fondate e in parte meritevoli di apposita istruttoria. In ordine, per quel che concerne la q.l.c. relativa all'art. 31, cc. 4 e 5, della l. reg. Siciliana n. 8/2018, **a)**, la Corte, stante i «contrastanti argomenti sviluppati dalle parti e la mancata ostensione degli elementi indefettibili previsti dall'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118» sostiene che le disposizioni impugnate possano non essere conformi ai parametri evocati e che possa non essere assicurato neppure da parte dello Stato l'integrale finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie. Per questa ragione è **«necessario che le parti dimostrino il rispetto dell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, alla cui attuazione cooperano sia lo Stato sia la Regione stessa, e forniscano la prova dell'integrale finanziamento dei LEA, di cui l'avvenuta retrocessione delle quote di accise o l'attribuzione di altro cespite nella misura di legge dovuta dallo Stato dovrebbe essere parte integrante, nonché del rispetto dei vincoli di destinazione, che la vigente normativa impone per il finanziamento dei livelli essenziali»**. Per quel che concerne gli artt. 34, 35, **b)**, il Giudice delle leggi dichiara fondata la q.l.c. e conferma il costante orientamento «secondo cui **le risorse stanziare in entrata devono essere congrue e attendibili, poiché dalla loro effettiva realizzazione dipende la tutela dell'equilibrio il cui canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost., «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte»** (ex plurimis, sentenza n. 26 del 2013)». In aggiunta, specifica la Corte, esistono nel nostro ordinamento disposizioni puntuali che illustrano analiticamente le regole finalizzate alla corretta redazione della parte entrata del bilancio. «Si tratta di operazioni indefettibili per poter iscrivere in bilancio una somma, cui automaticamente è correlata la dimensione della spesa. Esse costituiscono una declinazione specifica dei principi di prudenza, veridicità, attendibilità e chiarezza [...] che consente di considerare valida una partita attiva solo in presenza di un titolo giuridico appropriato e di una stima credibile. La violazione di tale regola virtuosa comporta [...] la mancata copertura di una parte della spesa per effetto dell'iscrizione invalida nel bilancio della posta attiva non attendibilmente stimata». Il **«difetto di copertura e pregiudizio dell'equilibrio del bilancio sono facce della stessa medaglia, tenuto conto che la predetta irregolarità della parte entrata consente una dimensione di spesa altrimenti non sostenibile, con inevitabile riverbero sul successivo risultato di amministrazione che viene a peggiorare in misura pari all'entrata non realizzabile»**. Per queste ragioni gli artt. 34, 35 sono costituzionalmente illegittimi. In relazione all'art. 45 il Giudice delle leggi ritiene necessario l'approfondimento di alcuni elementi. Per tale ragione, la Corte adotta l'**ordinanza istruttoria** allegata alla presente decisione, applicando il medesimo iter alla q.l.c. dell'art. 99, cc. 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12, 14, 15 e 25. L'ordinanza richiede, entro sessanta giorni dalla comunicazione, alla Regione Sicilia e al Presidente del Consiglio dei ministri, «anche per il tramite del Ministro dell'economia e delle finanze», l'invio di informazioni e la produzione dei documenti. In particolare, la Corte chiede, in relazione all'art. 31, cc. 4, 5, alla Regione **l'estratto delle previsioni definitive del bilancio 2018 debitamente attestato dalla propria Ragioneria della Regione Sicilia - «contenente l'"esatta perimetrazione" di cui all'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118** [...], con analitica indicazione delle partite di entrata e di spesa e dei relativi stanziamenti inerenti ai diversi finanziamenti e alle diverse spese, secondo la classificazione del predetto art. 20»; al Presidente del Consiglio, le risultanze del monitoraggio circa lo stato del finanziamento del Servizio sanitario nazionale nella Regione Sicilia con indicazione delle risorse stanziare dallo Stato e di quelle stanziare dalla Regione, «nonché i reciproci flussi finanziari intervenuti tra le parti nell'esercizio 2018; ciò separando le somme assegnate»; a entrambi le parti informazioni circa le modalità con cui sono state calcolate le somme destinate ai LEA, la quota - in valore

nominale e non percentuale - assegnata da ciascuna per tale finalità; la cronologia delle erogazioni di parte ministeriale [...] e quella delle erogazioni alle aziende sanitarie e ospedaliere da parte della Regione Siciliana. In ordine alla q.l.c. relativa all'art. 45, la Corte chiede alla Regione Sicilia che «precisi con **analitica chiarezza**: «le fonti normative del finanziamento del fondo e dell'imputazione al fondo stesso degli oneri pensionistici in discussione; i criteri di quantificazione della spesa, precisando gli oneri derivanti direttamente da sentenza passata in giudicato, quelli derivanti dall'estensione dei giudicati ai soggetti in analoghe condizioni, quelli eventualmente inerenti a soggetti le cui istanze giurisdizionali siano state rigettate; la posta di bilancio di imputazione degli oneri e gli specifici mezzi di copertura, entrambi debitamente attestati dalla Ragioneria». Infine, in ordine all'art. 99, commi da 2 a 17 e 25, il Giudice delle leggi chiede alla Regione Sicilia la redazione di «un analitico prospetto sinottico contenente il raffronto tra l'originaria destinazione dei fondi strutturali e quella prevista dalle nuove ipotesi di cui al richiamato art. 99» e l'indicazione della provenienza dei suddetti fondi, nonché se la disciplina inerente all'impiego degli stessi fondi sia, con riguardo alla loro provenienza, differenziata ovvero uniforme. Invece, sulla medesima questione, chiede al Ministro dell'economia e delle finanze di precisare se i mutamenti di destinazione dei fondi strutturali previsti nell'art. 99 siano compatibili con le norme che ne regolano l'utilizzazione e l'indicazione delle risorse assegnate per l'esercizio 2018 in quota fondi europei e in quota fondi nazionali di coesione, precisando se la disciplina inerente all'impiego dei suddetti fondi sia, con riguardo alla loro provenienza, differenziata ovvero uniforme». [Y. Guerra]

## **LA NOMINA DEL COMMISSARIO AD ACTA PER IL PIANO DI DISAVANZO SANITARIO CALABRESE NON LEDE LE COMPETENZE REGIONALI**

**Corte cost., sent. 3 luglio – 31 luglio 2019, n. 200, Pres. Lattanzi, Red. Morelli**

Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti

[Delibera del Consiglio dei ministri 07/12/2018; telegramma del Presidente del Consiglio  
dei ministri 06/12/2018, n. 6079/10.1]

(artt. 5, 117, 118, 119, 120 Cost.)

**La Regione Calabria** ha promosso **conflitto di attribuzione tra enti** nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri in relazione al «**telegramma urgentissimo**» del 6 dicembre 2018 con cui il Presidente della Regione Calabria è stato invitato a partecipare al Consiglio dei Ministri del 7 dicembre 2018 e alla **delibera del Consiglio dei Ministri del 7 dicembre 2018, in merito alla nomina del commissario ad acta e de subcommissario per l'attuazione del vigente piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione**. La Regione contesta **differenti profili di lesione delle sue competenze**, tra cui: **le concrete modalità del procedimento di nomina del commissario** (che non avrebbe garantito al Presidente della Regione di partecipare in termini "effettivi" alla riunione del CdM), **la nomina del subcommissario** (che secondo la Regione non è nelle competenze del Governo), **il superamento dei limiti temporali consentiti in materia di intervento statale di commissariamento** (un triennio secondo la Regione, ampiamento decorso dal 2010), la prosecuzione del commissariamento oltre il 13.12.18 e la nomina del nuovo commissario in data 8.1.2019 oltre il limite temporale previsto creando un ulteriore lesione delle competenze concorrenti regionali e, infine, **l'impossibilità del commissario di rimuovere provvedimenti legislativi regionali e aziendali** (come invece riconosciuto dalla delibera impugnata) che siano in contrasto con la piena attuazione del Piano di rientro perché priva di alcun fondamento normativo. **La Corte ha dichiarato infondate tutte le doglianze proposte** ai fini dell'annullamento delle due delibere. Per quanto concerne **la prima doglianza** in merito alla partecipazione del Presidente della Regione al

CdM, i giudici costituzionali - oltre a rilevare che il Presidente di Regione aveva inizialmente confermato la sua partecipazione per poi successivamente negarla per «già assunti impegni istituzionali» - considerano che **la partecipazione di quest'ultimo alle riunioni del CdM (ai sensi dell'art. 8 della legge 131/2003) non esaurisce le modalità attraverso cui attuare il principio di leale collaborazione**, potendo il legislatore disciplinare diverse forme per settori normativi specifici. Ad esempio nel caso per la disciplina dei piani di rientro e dei relativi commissariamenti è già previsto **un costante confronto tra livello statale e regionale** attraverso organi come il «**Comitato paritetico permanente per la verifica dei Livelli essenziali di assistenza**» e il «**Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali**», in cui è ben presente **la componente regionale** che, come dimostrano i verbali dei predetti organi, era ben **cosciente** delle criticità del commissariamento e dei **motivi del potere di sostituzione del commissario**. Per quanto riguarda invece **la nomina dei subcommissari**, la Corte costituzionale ha rilevato che la facoltà di audizione della Regione non si estende alla nomina di quest'ultimi, che rimane di **competenza esclusiva del Governo**, trovando conferma tra l'altro dal rinvio operato dall'art. 4 comma 2 terzo, quarto e sesto periodo del decreto legge 159/2007 che parla di «soggetti attuatori» che corrispondono proprio ai subcommissari, che coadiuvano il commissario in specifici compiti. In merito invece alla **prosecuzione del commissariamento** e alla nomina del commissario oltre il limite temporale normativamente previsto, i giudici costituzionali hanno rilevato che «oltre al previsto triennio di conclusione dell'originario piano di rientro» resta ferma **l'esigenza dell'intervento sostitutivo dello Stato in relazione agli obiettivi ancora non raggiunti della Regione** a garanzia sia **dell'unità economica della Repubblica**, sia dei **livelli essenziali di prestazioni concernenti il diritto fondamentali alla salute** (sentenza 266/2016). Per questi motivi la mancata attuazione del programma operativo per gli anni 2016-2018 è alla base della delibera impugnata, avendo il commissario inoltre il compito di attuare anche i programmi operativi 2019-2021. **La stessa attuazione temporale del piano di rientro poi va letta in una dimensione teleologica** che giustifica la continuazione necessaria dell'azione del commissario che deve restare «**fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali**». Infine per ciò che concerne il **potere da parte del commissario di rimuovere provvedimenti legislativi regionali e aziendali** in contrasto con il Piano di rientro, Palazzo della Consulta ritrova **il fondamento di questo potere nell'art. 2 comma 80 della legge 191/2009** che prevede esclusivamente che il commissario nell'esercizio di questo suo potere abbia esclusivamente **l'obbligo di trasmissione degli atti al Consiglio regionale, con l'indicazione dei motivi di contrasto**. [F. Medico]

## **CASO ILVA: LA CONSULTA DICHIARA AMMISSIBILE L'INTERVENTO IN GIUDIZIO DEL GESTORE DELLO STABILIMENTO**

**Corte cost. ord. 16 luglio 2019, n. 204, Pres. Lattanzi, red. Cartabia**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[artt. 2, comma 5 e 6, d.l. n. 1 del 2015, convertito con modificazioni, nella legge 4 marzo 2015, n. 20]

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

Con l'ordinanza in questione la Corte ammette l'intervento di terzi nel giudizio costituzionale.

Il giudice per le indagini preliminari di Taranto censura l'art. 2, comma 5, del d.l. n. 1 del 2015 (Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto), convertito, con modificazioni, nella legge 4 marzo 2015, n. 20, che proroga, allo scadere dell'autorizzazione integrata ambientale (fissata al 23 agosto 2023), i termini per l'attuazione del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria relativo allo stabilimento ILVA di Taranto, al fine della prosecuzione dell'attività produttiva. Solleva altresì questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del richiamato d.l. n. 1, nella parte in cui prevede che le condotte poste in essere in attuazione del Piano approvato con D.P.C.M. del 14 marzo 2014 non determinano responsabilità penali o amministrative del commissario straordinario, dell'affittuario o acquirente e dei soggetti da questi delegati, in quanto costituiscono adempimento di disposizioni in materia ambientale, di tutela della salute e dell'incolumità pubblica e di sicurezza sul lavoro. Il giudice a quo ritiene le previsioni in contrasto con gli articoli 3, 24, 32, 35, 41, 112 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 2, 8 e 13 della CEDU.

In qualità di gestore del ramo d'azienda relativo allo stabilimento siderurgico ILVA di Taranto e ritenendosi portatrice di un interesse giuridico particolarmente qualificato, la Arcelor-Mittal Italia spa ha presentato istanza di fissazione anticipata della camera di consiglio per la delibazione dell'ammissibilità del suo intervento nel giudizio costituzionale. La Corte, in continuità con alcuni precedenti ha dichiarato ammissibile detto intervento (cfr. già sentt. n. 98 e n. 13 del 2019, n. 180 del 2018, n. 345 del 2005), ritenendo la ArcelorMittal Italia spa, titolare di un interesse qualificato e immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio "e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalle norme censurate". Dette norme, infatti, "oltre a esonerare da responsabilità penale i gestori dello stabilimento, autorizzano «in ogni caso» la prosecuzione dell'attività produttiva presso lo stabilimento ILVA di Taranto in pendenza di sequestro penale sino al 23 agosto 2023". [F. Covino]

## **FINANZIAMENTI ALL'EDITORIA: IL SISTEMA PECCA DI INCOERENZA - CHE SPETTA AL LEGISLATORE SANARE - MA NON ESISTE UN DIRITTO DEGLI EDITORI AL SOSTEGNO ECONOMICO**

**Corte cost., sent. 4 giugno 2019 – 25 luglio 2019, n. 206, Pres. Lattanzi, red. Coraggio**

*Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti n. 1/2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 44, comma 1, d.l. n. 112 del 2008, art. 2, comma 62, l. n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010), art. 2, comma 1, d.l. n. 63 del 2012]

(artt. 2, 3, 21, 41, secondo comma, 97, 117, primo comma, Cost., principio della tutela dell'affidamento negli atti dello Stato)

Ai sensi delle norme impugnate, i contributi all'editoria spettano nel limite delle risorse stanziato sul relativo capitolo del bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri e per ogni impresa, non possono superare l'ammontare dei contributi relativi all'anno 2010; la loro determinazione è affidata alla discrezionalità del Governo e, in caso di insufficienza delle risorse, agli aventi titolo spettano contributi ridotti mediante riparto proporzionale.

La questione si colloca nell'ambito della tutela offerta dall'art. 21 Cost.: un *excursus* nella giurisprudenza costituzionale, con particolare riferimento al diritto dell'informazione e al suo pluralismo, consente alla Corte di ricostruire il fondamentale rilievo di questa libertà ma **non** di riconoscere in via generale, con l'ausilio degli articoli 2 e 3, comma 2, Cost., **un diritto soggettivo delle imprese editrici a ricevere misure di sostegno**. Il campo dell'editoria è «**caratterizzato dalla presenza di un diritto fondamentale**» che se non impone univocamente di essere tutelato attraverso l'erogazione di contributi (il sostegno economico non rientra nel nucleo indefettibile di garanzie del pluralismo informativo e del mercato, cui l'ordinamento già offre «presìdi [...] idonei»), **almeno impone che la disciplina del sistema di finanziamenti non sia incoerente**. In base al sistema vigente, invece, «[l]e imprese editrici, da un lato, sono destinatarie di norme che le vedono come titolari di diritti rispetto all'allocazione delle risorse in questione; dall'altro, sono esposte al rischio di un parziale o addirittura totale taglio delle risorse stesse», per la discrezionalità della Presidenza del Consiglio nello stabilire l'ammontare delle risorse. «[A]ffetto da una incoerenza interna, dovuta a scelte normative che prima creano aspettative e poi autorizzano a negarle», **il settore esige «che il quadro normativo sia ricondotto a trasparenza e chiarezza, e in particolare che l'attribuzione delle risorse risponda a criteri certi e obiettivi»**. Tuttavia, questa operazione non può essere compiuta dai giudici costituzionali: né con un annullamento secco, che «si tradurrebbe in un danno per la stessa parte del giudizio *a quo*, che si vedrebbe del tutto negato il contributo», né con una sentenza additiva, poiché nessuna soluzione appare costituzionalmente obbligata. **Accertata l'incostituzionalità, la Corte sentenza l'inammissibilità, rimettendo la scelta al legislatore**. [C. Domenicali]

### TERTIUM (COMPARATIONIS) NON DATUR

Corte cost., sent. 3 – 26 Aprile 2019, n. 208, Pres. Lattanzi, Red. Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 34, comma 2, lettera a) della legge della Regione Emilia-Romagna 21 ottobre 2004, n. 23]

(Art. 3, comma 1, Cost.)

È infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato nei confronti della normativa regionale emiliana in tema di condono edilizio. Si tratta di una normativa di carattere eccezionale, volta a specificare, all'interno delle scelte assunte dal legislatore nazionale, l'ampiezza della sanatoria in relazione alle peculiarità regionali (sent. 49/2006). In particolare, la norma censurata prevede che gli interventi sanabili non comportino aumenti delle unità immobiliari, "fatte salve quelle ottenute attraverso il recupero ai fini abitativi dei sottotetti, in edifici residenziali bifamiliari e monofamiliari". La situazione non appare tuttavia comparabile né a quella oggetto del giudizio principale, in cui non si tratta di riutilizzare uno spazio già esistente, quanto piuttosto di creare due nuove unità immobiliari, né tantomeno ad altre, generiche, fattispecie. La norma censurata, essendo eccezionale, non può peraltro costituire un termine di raffronto ai fini del giudizio di ragionevolezza (sentt. 298/1994 e 20/2018); quando infatti si adotti come *tertium comparationis* una norma derogatrice, "la funzione del giudizio di legittimità costituzionale non può essere se non il ripristino della disciplina generale, ingiustificatamente derogata da quella particolare, non l'estensione ad altri casi di quest'ultima" (orrd. 666/1988, 582/1988, sentt. 383/1992 e 298/1994). [M. Morvillo]

