

## Monitore della Giurisprudenza costituzionale

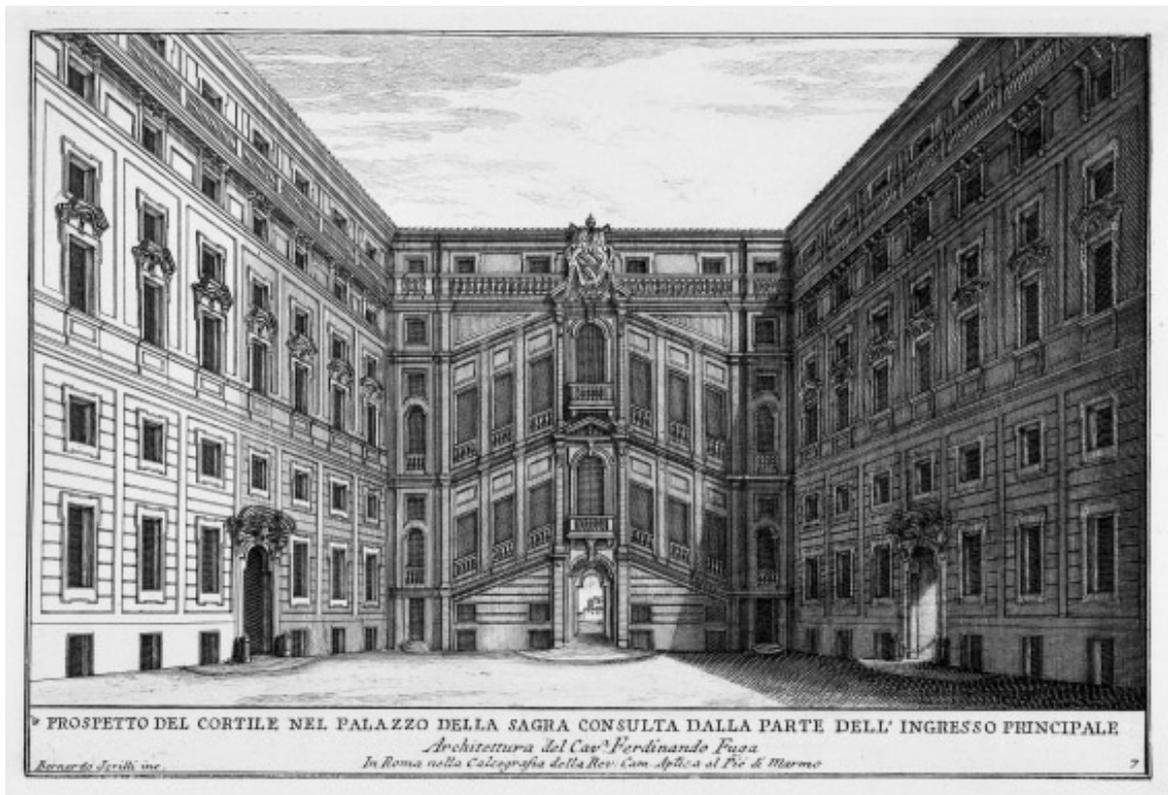
numero 2 del 2020  
(decisioni nn. 61/2020-148/2020)

---

### Hanno collaborato a questo numero:

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

---



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

**“FURBETTI DEL CARTELLINO”: ILLEGITTIMA PER ECCESSO  
DI DELEGA LA “NUOVA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA”  
DA DANNO DI IMMAGINE ALLA P.A.**

**Corte cost., sent. 9 gennaio – 10 aprile 2020, n. 61, Pres. Carosi, red.  
Carosi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 55 *quater*, co. 3-*quater*, ultimo periodo, d.lgs. n. 165/2001,  
inserito dall'art. 1, co. 1, lett. *b*), d.lgs. n. 116/2016]

(art. 76 Cost.)

È **illegittima per eccesso di delega** la previsione di «un'autonoma fattispecie di responsabilità amministrativa» da danno di immagine introdotta nel TU del pubblico impiego dalla disposizione in epigrafe, contenuta nel d.lgs. n. 116/2016, in attuazione della cd. Riforma Madia (l. n. 124/2015).

Dopo un'**interessante ricostruzione, anche giurisprudenziale, della generale fattispecie del danno all'immagine alla p.a., e della «specifica configurazione di quello causato da indebite assenze** realizzate mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza in servizio o con altre modalità fraudolente» (p.to 3 *Diritto*), la **motivazione si concentra tuttavia sulla violazione dell'art. 76 Cost.**, rilevando che l'art. 17, co. 1., lett. *s*), della l. n. 124/2015, di cui la disposizione impugnata era attuazione, «prevede unicamente l'introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti, finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare». Rileva inoltre che tale disposizione non era presente nel testo iniziale del d.d.l. delega e che è stata introdotta, senza discussione, con un emendamento del relatore durante l'iter al Senato. Anche **dall'esame degli atti parlamentari**, la Corte ricava pertanto che «la materia delegata è unicamente quella attinente al procedimento disciplinare, senza che possa ritenersi in essa contenuta l'introduzione di nuove fattispecie sostanziali in materia di responsabilità amministrativa».

Inoltre, a seguito di un'analisi testuale degli artt. 16 e 17 della l. n. 124/2015 **la Corte riconduce quella in esame alla categoria delle «deleghe per il riordino»:** per giurisprudenza costante, pertanto, essa «concede al legislatore delegato un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi e-

nunciati dal legislatore delegante (ex multis, sentenze n. 94, n. 73 e n. 5 del 2014, n. 80 del 2012, n. 293 e n. 230 del 2010)».

Di qui la conclusione secondo cui «**[n]on può dunque ritenersi compresa la materia della responsabilità amministrativa e, in particolare, la specifica fattispecie del danno all'immagine arrecato dalle indebite assenze dal servizio dei dipendenti pubblici**», oggetto invece della disciplina impugnata, che viene pertanto dichiarata illegittima.

Non solo: «sebbene le censure del giudice rimettente siano limitate all'ultimo periodo del comma 3-quater dell'art. 55-quater, che riguarda le modalità di stima e quantificazione del danno all'immagine, **l'illegittimità riguarda anche il secondo e il terzo periodo di detto comma perché essi sono funzionalmente inscindibili con l'ultimo**, così da costituire, nel loro complesso, un'autonoma fattispecie di responsabilità amministrativa non consentita dalla legge di delega». [C. Bergonzini]

## LA GARANZIA DEI LEA PREVALE SUI CONFLITTI FINANZIARI TRA STATO E REGIONI

**Corte cost., sent. 15 gennaio – 10 aprile 2020, n. 62**, Pres. Cartabia, red.  
Carosi

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 31, c. 4° e 5°, 45 e 99, commi da 2° a 17° e 25°, della legge della  
Regione Siciliana 08/05/2018, n. 8]

(Cost., artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettere e) ed m), e terzo  
comma)

La sentenza n. 62 del 2019 concerne il medesimo ricorso che aveva condotto alla declaratoria di incostituzionalità degli artt. 34 e 35 della legge reg. Sicilia n. 8 del 2018, con sentenza n. 197 del 2019. In quell'occasione, con separata ordinanza allegata alla sentenza, la Corte aveva disposto **incombenti istruttori** per entrambe le parti, al fine di risolvere le questioni relative agli articoli 31, 45 e 99 della legge impugnata. Nel termine di sessanta giorni, la Regione Sicilia ha ottemperato alla richiesta istruttoria, mentre lo stato ha provveduto fuori termine e la Regione Sicilia ha aggiunto ulteriore documentazione altrettanto fuori termine.

Dopo aver dichiarato l'inammissibilità della documentazione probatoria presentata fuori termine da entrambe le parti, la Corte si occupa di valutare nel meri-

to le questioni relative agli articoli 31, 45 e 99 della legge siciliana, riservando a separate pronunce le ulteriori questioni sollevate nel ricorso.

In primo luogo, viene presa in considerazione la questione relativa all'art. 31, commi 4 e 5, relativi al progressivo **incremento della compartecipazione regionale alla spesa sanitaria**, che autorizzano il Ragioniere generale della Regione a iscriverne in bilancio con proprio provvedimento la somma destinata alla maggior spesa prevista per far fronte all'incremento dell'onere siciliano per il fondo sanitario. Secondo lo Stato, tali norme violerebbero gli articoli 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettere e) ed m), e terzo (sotto il profilo della tutela della salute), Cost., poiché, in particolare, la maggiore spesa sanitaria da accantonare o da destinare al ripianamento del debito pubblico regionale andrebbe a pregiudicare – per effetto della destinazione ad altre finalità – la **garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie**.

La questione si inserisce in una annosa controversia tra lo Stato e la Regione Sicilia, vertente sulla copertura del fondo sanitario regionale che, in questa regione, a differenza delle altre autonomie speciali (che provvedono interamente alla copertura del proprio fondo sanitario) beneficia ancora di un ampio sostegno da parte dello Stato (apri a oltre la metà del fondo stesso).

A riguardo, con l'ordinanza istruttoria, la Corte aveva chiesto a entrambe le parti di fornire dati sui criteri di determinazione e perimetrazione dei LEA. Dalla documentazione presentata dalla Regione Sicilia risultano carenti alcuni adempimenti di prestazioni indefettibili, a pregiudizio della garanzia dei LEA. La Corte, sulla scorta della propria recente giurisprudenza sulla garanzia dei livelli essenziali, afferma che il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto alle prestazioni sanitarie «non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali» (sentenza n. 275 del 2016). Relativamente al bisogno di salute di un individuo dimorante sul territorio regionale, **il servizio sanitario è l'unico strumento per assicurare il suo diritto fondamentale e per realizzare i doveri di solidarietà e di tutela della dignità umana** (punto 4.3. del considerato in diritto). «La presenza di due livelli di governo rende necessaria la definizione di un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione, nel rispetto delle reciproche competenze».

La questione viene quindi dichiarata fondata in riferimento all'articolo 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost.: non è, infatti, possibile demandare ex lege al dirigente della Ragioneria regionale l'iscrizione e l'accertamento di somme, sulla cui esistenza non vi è ragionevole affidamento.

A questo punto, la Corte non solo coglie l'occasione per specificare ulteriormente la propria lettura della natura dei livelli essenziali delle prestazioni in sanità, ma indica anche una sorta di schema per il calcolo dei fabbisogni, in attesa del sistema sui costi standard, ancora inattuato. Circa il primo aspetto, e segnatamen-

te riguardo il rapporto tra disponibilità finanziaria e garanzia dei LEA sanitari, viene stabilito che la ponderazione di sostenibilità economica «non può riguardare la dimensione finanziaria e attuativa dei LEA, la cui necessaria compatibilità con le risorse è già fissata attraverso la loro determinazione in sede normativa» (punto 4.5 del considerato in diritto). Circa il calcolo dei fabbisogni, invece, la Corte specifica che i costi unitari per i LEA avrebbero dovuto essere sviluppati «sulla base del fabbisogno storico delle singole realtà regionali e sulle altre circostanze, normative e fattuali, che incidono sulla dinamica della spesa per le prestazioni sanitarie», salvo un successivo aggiornamento della proiezione estimatoria in corso di esercizio.

Mentre per le altre prestazioni sociali è necessario ponderare l'offerta con la disponibilità di risorse economiche, con i LEA tale valutazione non può essere fatta: «**la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti finanziari tra Stato e Regioni in tema di finanziamento dei livelli essenziali**, impongono una visione trascendente della garanzia dei LEA che vede collocata al centro della tutela costituzionale la persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche **nell'organizzazione delle comunità di appartenenza che caratterizza la socialità del servizio sanitario**» (punto 4.5 del considerato in diritto). Nella leale collaborazione trova dunque realizzazione questa articolata sinergia.

Dopo aver affermato questi importanti principi la Corte passa ad esaminare le restanti questioni di legittimità costituzionale. Con riguardo all'articolo 45 della legge siciliana, che prevedeva un **fondo previdenziale integrativo** per il personale dell'Ente Acquadotti, la Corte giudica la questione relativa alla violazione dell'art. 81 e dell'art. 117, comma terzo, in riferimento al principio di coordinamento della finanza pubblica, non fondata.

Viene, infine preso in esame l'articolo 99 della legge reg. Sicilia n. 8 del 2018, che secondo lo Stato non avrebbe previsto la dovuta copertura finanziaria in relazione al **cambio di destinazione dei fondi strutturali**. A riguardo, nonostante l'istruttoria abbia confermato che alcune criticità relative al procedimento per l'utilizzo dei fondi europei, la Corte decide di rigettare le doglianze dello Stato, poiché un accoglimento avrebbe compromesso definitivamente l'impiego di detti fondi. Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni «impone che il procedimento concertato, [...] venga messo rapidamente in atto da entrambe le parti e tradotto nei provvedimenti, comunque indefettibilmente necessari per evitare il disimpegno dei fondi in esame». [L. Busatta]

**FONDATA UNA DELLE DUE QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ  
COSTITUZIONALE PROMOSSE DALLO STATO IN TEMA DI  
ADDESTRAMENTO DI FALCHI**

**Corte cost., sent. 9 marzo 2020 – 16 aprile 2020, n. 63, Pres. Cartabia, red.  
Prosperetti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. Reg. Veneto n. 6/2019, art. 1, commi 1, lett. *b*) e *c*)]

(art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost., in relazione alla l. n. 157/92, artt. 13,  
18 e 19, secondo comma)

La Corte costituzionale dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 1, lett. *b*) della legge regionale veneta n. 6/2019 intervenuta a modificare alcune disposizioni di altra legge regionale (n. 2/2000) in tema di addestramento e allevamento dei falchi per l'esercizio di attività venatoria.

Delle due norme impugnate, a seguito della promulgazione della legge della reg. Veneto n. 24/2019, è stato modificato l'art. 3, comma 3-*ter*, lett. *a*), legge reg. Veneto n. 2/2000, modificato dall'impugnato art. 1, comma 1, lett. *c*), legge reg. Veneto n. 6/2019, escludendo l'attuazione dei piani di abbattimento dalle attività di controllo della fauna selvatica delegabili ai falconieri registrati. Lo Stato ha conseguentemente rinunciato al ricorso limitatamente alla lettera *c*).

Tuttavia, secondo la Consulta, la modifica residuale intervenuta non garantirebbe il rispetto della normativa nazionale in relazione alle specie cacciabili e ai periodi di caccia disciplinati dagli artt. 13 e 18 della legge n. 167/1992, in quanto l'autorizzazione all'addestramento del falco, senza limiti temporali e spaziali e senza la specifica previsione del divieto di predazione – sostituito dal solo divieto di cattura – non offrirebbe adeguate garanzie di rispetto della normativa nazionale quanto alle specie cacciabili e ai periodi di caccia.

La normativa regionale, ancorché in via generale «più restrittiva», viola la materia esclusiva dello Stato «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema [...]»: la sostituzione del divieto di predazione con il divieto di cattura e la rinuncia al ricorso da parte dello Stato sull'art. 1, comma 1, lett. *c*), legge reg. Veneto n. 6/2019 comportano «un significativo ampliamento nelle aree [di addestramento] che la Regione vorrà istituire, permettendo in tali limitati spazi l'abbattimento di fauna d'allevamento», con conseguente abbassamento della tutela dell'ambiente prevista dall'art. 117, comma secondo, lett. *s*), Cost. e invasione della competenza statale.

Per tali motivi, attesa l'estinzione del processo limitatamente all'art. 1, comma 1, lett. c) della legge veneta, la Corte accoglie la censura in merito alla lettera b) del medesimo art. 1, comma 1. [L. Di Majo]

**LA CORTE DICHIARA LA PARZIALE INCOSTITUZIONALITA'  
DELLA LEGGE CON CUI LA REGIONE VENETO AVEVA ESCLUSO LA  
PRATICABILITA' DI RICHIESTE DI CONGUAGLIO PER LE LIQUIDA-  
ZIONI CHE ERANO STATE COMPIUTE IN MODO NON CONFORME  
AL T.U. EDILIZIA**

**Corte cost., sent. 26 febbraio – 16 aprile 2020, n. 64, Pres. Cartabia, red. Bar-  
bera**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 2, c. 3°, della legge della Regione Veneto 16/03/2015, n. 4]

(artt. 3, 5, 97, 114, 117, co. 2, lettera l), e 3, 118, co. 1, e 119, co. 1, 2 e 4 Cost.)

Con la sentenza n. 64 del 2020, la Corte costituzionale ha dichiarato la parziale incostituzionalità dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Veneto del 16 marzo 2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali) che, dando attuazione all'art. 16 comma 9 del d.P.R. del 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) ha stabilito i nuovi parametri per la determinazione della quota del costo di costruzione per il rilascio del permesso a costruire, sostituendo la tabella allegata alla legge della Regione Veneto del 27 giugno 1985, n. 61.

All'attenzione della Corte è, in particolare, sottoposta la parte della disposizione che, dopo aver previsto che i nuovi parametri dovevano essere applicati ai procedimenti in corso relativi ai permessi di costruire nei quali il comune non aveva ancora provveduto a determinare la quota del costo di costruzione, aveva precisato che «[r]esta fermo quanto già determinato dal comune prima dell'entrata in vigore della presente legge in diretta attuazione del comma 9 dell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, purché la determinazione sia avvenuta all'atto del rilascio del permesso di costruire e non con una successiva richiesta di conguaglio». L'art. 16, comma 9, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, a cui l'art. 2, comma 3, della legge della Regione Veneto 16

marzo 2015, n. 4 fa riferimento, aveva stabilito, per l'intero territorio nazionale, i parametri da applicare transitoriamente per la determinazione della quota, fino a quando le Regioni a statuto ordinario, a cui era richiesto di prevederne di nuovi, non li avessero stabiliti. La disposizione censurata aveva dunque prodotto l'effetto di escludere la possibilità, per i Comuni che nel periodo di vigenza del t.u. avevano erroneamente calcolato la quota sulla base della precedente legge regionale e non invece dei parametri da quello stabiliti in via transitoria, di richiedere il conguaglio.

I dubbi che il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto rivolge alla Corte sono molteplici e riguardano diversi parametri, ed in particolare gli artt. 3, 5, 97, 114, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, 118, comma primo, e 119, commi primo, secondo e quarto, della Costituzione. La Corte però, risolve la questione affrontando esclusivamente quello prospettato nei confronti dell'art. 117, comma terzo, Cost., che ritiene di poter accogliere per la parte in cui, sottraendo dall'applicazione della legge statale di principio i contributi erroneamente liquidati in base alla previgente disciplina regionale (e non invece dell'intervenuto Testo Unico), la disposizione censurata ha determinato la violazione del principio dell'onerosità dell'attività edificatoria che, nell'ambito della materia «governo del territorio», costituisce un principio fondamentale insieme a tutte le disposizioni che, incidendo su tale principio, concorrono a determinarne l'effettiva portata, comprese le norme statali che stabiliscono le misure minime e massime dei costi connessi all'attività edificatoria.

Pertanto, ritiene la Corte, la norma oggetto del suo giudizio, non avendo consentito ai Comuni che avevano liquidato un importo inferiore all'atto del rilascio del titolo di richiedere il conguaglio, ha prodotto l'effetto di escludere che la quota del costo di costruzione sia determinata in base ai parametri fissati dall'art. 16, comma 9, del t.u. edilizia. E tale effetto determina la disapplicazione di una norma statale di principio nella materia «governo del territorio».

La scure della Corte si abbatte dunque su quella parte della disposizione che determina la disapplicazione di una norma statale di principio nella materia «governo del territorio»: quella, cioè, che inizia con la parola «purchè» e termina con la parola «conguaglio». Le altre questioni sollevate restano assorbite. [A. Arcuri]

## **LA DEMOLIZIONE-RICOSTRUZIONE TRA LEGGE REGIONALE E DINAMICA DEI PRINCIPI FONDAMENTALI**

**Corte cost., sent. 9 marzo – 24 aprile 2020, n. 70, Pres. Cartabia, red. Barbera**

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

## Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge della Regione Puglia 17 dicembre 2018, n. 59, art. 2; legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 5, artt. 7 e 8]

(Costituzione, artt. 3, 97 e 117, terzo comma)

La sentenza dichiara costituzionalmente illegittime due disposizioni legislative della Regione Puglia in materia di interventi edilizi di **ristrutturazione ricostruttiva**, impugnate dal Governo con due successivi ricorsi.

La prima disposizione, contenuta nell'art. 2 della legge regionale Puglia n. 59 del 2018, si qualificava come “*interpretazione autentica*” dell'art. 4 della precedente legge regionale n. 14 del 2009 sul piano casa, e stabiliva che la ricostruzione potesse essere realizzata “anche con una diversa sistemazione plano-volumetrica, ovvero con diverse dislocazioni del volume massimo consentito all'interno dell'area di pertinenza”. Così disponendo, la norma andava in realtà a prevedere retroattivamente una estensione dell'ambito di applicazione della disposizione originaria del piano casa, da un lato consentendo costruzioni nuove e distinte rispetto all'immobile originario, purché nella medesima area di pertinenza; dall'altro, autorizzando “diverse sistemazioni plano-volumetriche”, comprensive delle modifiche alla sagoma dell'edificio preesistente.

La seconda norma, dettata dall'art. 7 della successiva legge regionale n. 5 del 2019, stabilizzava la medesima disciplina con effetti *pro futuro*, mentre l' art. 8 della stessa legge regionale abrogava la norma di interpretazione autentica.

La sentenza, pronunciando sulla disposizione di interpretazione autentica, ne dichiara l'incostituzionalità sia per **irragionevolezza**, in quanto la norma, di carattere non interpretativo bensì meramente retroattivo, determinava una ulteriore deroga agli strumenti urbanistici, con l'effetto – tipico di una sanatoria - di rendere retrospettivamente legittimi interventi edilizi che all'epoca della loro realizzazione non erano conformi agli strumenti urbanistici di riferimento; sia per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con il principio fondamentale della materia **governo del territorio** della **doppia conformità urbanistica**, sancito dagli artt. 36 e 37 del t.u. edilizia, che richiede la coerenza del manufatto con la disciplina urbanistica sia al momento della edificazione, sia al momento dell'accertamento di conformità.

La disposizione riprodotta del precetto *pro futuro* è invece confrontata con il principio fondamentale sopravvenuto recato dall'art. 5, comma 1, lett. b), del decreto-legge n. 32 del 2019 (c.d. “sblocca cantieri”, convertito con modifiche dalla legge n. 55 del 2019), entrato in vigore il 19 aprile 2019, tre giorni dopo la legge regionale (16 aprile 2019). Tale disposizione ha inserito il comma 1-*ter*

nell'art. 2-*bis* del t.u. edilizia, prevedendo che in caso di intervento di demolizione e ricostruzione quest'ultima è purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo.

La sentenza accredita tale norma sopravvenuta come **nuovo principio fondamentale della materia**, valorizzando anzitutto la sua **collocazione nel testo unico**, dove “*trova sede la legislazione di cornice in materia di edilizia, a sua volta riconducibile al governo del territorio*”, e poi il **carattere sostanziale** della norma, diretta a prescrivere una “*regola unitaria, valevole sull'intero territorio nazionale, diretta da un lato a favorire la rigenerazione urbana e, dall'altro, a rispettare l'assetto urbanistico impedendo ulteriore consumo di suolo*”, come risultava anche dai lavori preparatori della legge di conversione.

Tale principio supera quello precedente, che aveva progressivamente allargato l'ambito degli interventi di ristrutturazione e consentiva di derogare alla identità di volumetria in caso di ricostruzioni di riqualificazione edilizia, conservando l'obbligo di rispettare la sagoma solo per gli immobili vincolati.

La sentenza chiarisce che il nuovo principio prevale anche sulla disciplina regionale attuativa del piano casa, nonostante la specialità di questa, in quanto esso esprime “*una ratio univoca, volta a superare tutte le disposizioni (anche regionali), in materia di SCIA, incompatibili con i nuovi vincoli*”.

Ravvisato il contrasto tra la norma impugnata e il principio sopravvenuto, la Corte dichiara l'**incostituzionalità sopravvenuta** della disposizione regionale a **far data dalla entrata in vigore della norma interposta**, mentre pronuncia la cessazione della materia del contendere con riferimento al periodo anteriore, sul rilievo che tale brevissimo lasso di tempo era incompatibile con il consolidarsi del titolo abilitativo. [F. Corvaja]

## LA CORTE CONFERMA GLI USI CIVICI A TUTELA DEL TERRITORIO

**Corte cost., sent. 12 febbraio – 24 aprile 2020, n. 71, Pres. Cartabia, red. Carosi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 53, l. r. Calabria n. 34/2010]

(artt. 3, 9, 42 e 117, co. 2, lett. l), Cost.)

La Corte d'appello di Roma, sezione specializzata degli usi civici, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale della norma in vigore nella Regione Calabria in base alla quale sono da ritenersi estinti i diritti di uso civico gravanti sulle aree e sui nuclei di sviluppo industriale individuati dai relativi piani regolatori. **Le censure proposte dal giudice a quo sono ritenute fondate in riferimento agli artt. 9 e 117, co. 2, lett. l), Cost.** Quanto alla tutela del paesaggio, la Corte considera che all'inclusione nel piano di sviluppo industriale dell'area agro-silvo-pastorale gravata da usi civici è pregiudiziale la valutazione in ordine all'eventuale mutamento di destinazione di quell'area. Ai fini di questa valutazione **è necessario garantire che lo Stato possa far valere gli interessi di cui è portatore** e che vedono una «sovrapposizione funzionale e strutturale tra la tutela paesistico-ambientale e quella dominicale dei beni di uso civico»: «l'eventuale coinvolgimento di assetti fondiari collettivi nella pianificazione urbanistica deve prioritariamente passare attraverso un rigoroso esame di compatibilità con le esigenze di natura paesistico-ambientale di competenza statale e con i concreti interessi della collettività locale che ne è titolare». Con riguardo all'art. 117, co. 2, Cost., la Corte rileva che la determinazione del regime giuridico dei beni immobili appartiene alla materia dell'ordinamento civile: pertanto, «la disposizione censurata, nel disporre la descritta cessazione-estinzione, introduce, attraverso l'invasione della competenza statale, una non consentita compressione della proprietà collettiva». **La sclassificazione di un bene gravato da uso civico può avvenire solo nelle ipotesi tassative previste dalla legge statale, in ragione del «particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione» che «che lo assimila ad un bene appartenente al demanio»:** la «preminenza di quel pubblico interesse, che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso, ne viet[a] qualunque circolazione» (sent. n. 113 del 2018). [C. Domenicali]

## LE REGIONI NON POSSONO MAI DIFFERENZIARE AL RIBASSO I LIVELLI ESSENZIALI DI ASSISTENZA SOCIOSANITARIA

**Corte cost., sent. 26 febbraio – 24 aprile 2020, n. 72, Pres. Cartabia, red.  
Carosi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, c. 1° e 2°, della legge della Regione Puglia 28/03/2019, n. 6]

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

Il ricorso da cui origina la sentenza n. 72 verte sulla legge della Regione Puglia concernente la definizione delle **quote di compartecipazione per i livelli essenziali di assistenza** (LEA) in ambito sociosanitario. Più specificamente, l'art. 1, co. 1, prevederebbe un sistema di erogazione dei LEA per le persone non autosufficienti differente da quello disegnato nel d.P.C.M. 12 gennaio 2017, mentre il successivo comma 2 non prevede un termine certo a partire dal quale le quote di compartecipazione dovranno essere applicate.

Premesso che il d.P.C.M. sui LEA non può essere considerato norma interposta in relazione all'art. 117, comma secondo, lettera m), Cost., ma che è «comunque **indispensabile per conformare la disciplina “sostanziale” dei procedimenti legislativi di attuazione**» di detta norma costituzionale, la Corte dichiara le questioni fondate.

Quanto alla prima, la norma impugnata elenca i LEA per le persone non autosufficienti, stabilendo che i trattamenti residenziali e semiresidenziali siano limitati a particolari categorie e non a tutti i soggetti non autosufficienti, come previsto dal d.P.C.M. 12 gennaio 2017. Ricordando che i LEA dettano standard minimi da assicurare in modo uniforme sul territorio nazionale e che pertanto le Regioni non possono differenziare al ribasso, la Corte afferma che l'art. 1, co. 1, della legge pugliese oggetto di giudizio «costituisce **un'indebita restrizione e limitazione delle prestazioni essenziali**», in violazione del procedimento di individuazione dei LEA di cui al d.lgs. n. 502 del 1992, che dà attuazione all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. e di cui il d.P.C.M. del 2017 è «il provvedimento finale».

Per le medesime ragioni viene dichiarata anche l'illegittimità del comma 2 dell'art. 1 della legge reg. Puglia n. 6 del 2019. [L. Busatta]

### **L'ATTENUANTE DEL VIZIO PARZIALE DI MENTE PUO' PREVA- LERE SULLA RECIDIVA REITERATA**

**Corte cost., sent. 7 aprile – 24 aprile 2020, n. 73, Pres. Cartabia, red. Viganò**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 69, comma 4, c.p.]

(artt. 3, 27, commi 1 e 3, 32 Cost.)

Con la sentenza n. 73 del 2020, la Corte Costituzionale dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 69, comma 4, c.p. nella parte in cui inibisce al giudice di considerare l'attenuante del vizio parziale di mente *ex art. 89 c.p.* prevalente sull'aggravante della recidiva reiterata di cui all'art. 99, comma 4, c.p. La decisione si colloca sulla scia di una giurisprudenza costituzionale che già più volte aveva censurato il divieto assoluto di prevalenza di specifiche circostanze attenuanti sull'aggravante *ex art. 99, comma 4, c.p.* Finora, però, la Corte aveva sempre affrontato la questione in relazione a circostanze attenuanti a effetto speciale e di natura oggettiva. Con la pronuncia in commento, invece, il Giudice delle leggi giunge alle medesime conclusioni anche con riguardo a una circostanza attenuante a effetto comune e di natura soggettiva, quale è quella del vizio parziale di mente.

Segnatamente, la Corte, dopo aver ripercorso le plurime manipolazioni legislative intervenute sulla disciplina censurata, avalla la tesi sostenuta in sede di ordinanza di rimessione dal Tribunale di Reggio Calabria secondo la quale la preclusione scrutinata contrasterebbe con gli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost. Più precisamente, il combinato disposto degli artt. 3 e 27, comma 3, Cost. esige che la pena sia proporzionata, oltre alla gravità del fatto commesso, anche al disvalore soggettivo espresso dal fatto medesimo, il cui *quantum* «dipende in maniera determinante non solo dal contenuto della volontà criminosa (dolosa o colposa) e dal grado del dolo o della colpa, ma anche dalla eventuale presenza di fattori che hanno influito sul processo motivazionale dell'autore», quali ad esempio i disturbi della personalità. In presenza di un minor grado di rimproverabilità soggettiva, dunque, il giudice dovrebbe disporre del potere di comminare una pena inferiore rispetto a quella che sarebbe applicabile a chi ha agito in condizioni di «normalità psichica». Altrimenti, prim'ancora che i principi di proporzionalità e di necessaria personalizzazione della pena (art. 27, comma 1, Cost.), risulterebbe violato lo stesso art. 3 Cost., dal momento che «fatti di disvalore essenzialmente diverso» sarebbero indebitamente parificati. La Corte, da ultimo, precisa che la possibile prevalenza dell'attenuante della seminfermità non pregiudica la sicurezza della collettività, perché la pericolosità del recidivo reiterato può essere efficacemente neutralizzata attraverso l'applicazione di una misura di sicurezza. Resta infine assorbito l'ulteriore profilo di illegittimità sollevato dal rimettente in riferimento all'art. 32 Cost.: il giudice *a quo*, infatti, sosteneva che la pena dovesse essere *in primis* improntata alla tutela della salute del semi-imputabile. [V. Maraldi]

**LA CORTE COSTITUZIONALE APRE ALL'APPLICAZIONE PROVVISORIA DELLA SEMILIBERTÀ PER PENE RESIDUE SUPERIORI AI SEI MESI**

**Corte cost., sent. 7 aprile 2020 – 24 aprile 2020, n. 74, Pres. Cartabia, red. Viganò**

Giudizio di legittimità in via incidentale

[art. 50 c. 6 della legge 26 luglio 1975, n. 354]

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

Il magistrato di sorveglianza di Avellino ha ricevuto l'istanza di un detenuto volta a ottenere, in via straordinaria e urgente, la concessione dell'affidamento in prova al servizio sociale o, in subordine, della semilibertà in ragione di un'offerta di lavoro ricevuta.

Il magistrato di sorveglianza vedeva come prematura l'interruzione di ogni contatto con l'istituto di pena che l'affidamento in prova avrebbe comportato, ma riteneva adeguata al caso la misura più restrittiva della semilibertà. Tuttavia, il richiedente doveva ancora scontare più di sei mesi di pena e, oltre quella soglia, la richiesta non poteva essere accondiscesa in via straordinaria e urgente.

Quel potere è infatti disciplinato dal comma 6 dell'art. 50 ed è riferito solo al comma 1, che reca il limite di sei mesi; non menziona invece il comma 2, che ammette la semilibertà fino a quattro anni di pena residua. Vale la pena insistere sul punto: non era la misura in sé a essere sbarrata; il richiedente sembrava infatti avere tutte le carte in regola per ottenerla ai sensi del comma 2. Il problema riguardava soltanto la possibilità di concederla in via provvisoria, espressamente prevista per l'affidamento in prova, ma ancorata al limite di sei mesi per la più severa misura della semilibertà.

Su questo punto s'innesta la censura del rimettente: il condannato che deve ancora scontare più di sei mesi di pena è costretto ad aspettare la decisione del Tribunale di sorveglianza, che però potrebbe intervenire troppo tardi. Le offerte di lavoro come quella cui l'istanza era subordinata, infatti, non aspettano i tempi della giustizia: il soggetto rischierebbe di perdere l'opportunità professionale, con ingiustificato sacrificio del principio di gradualità e della stessa funzione rieducativa della pena.

Il Presidente del Consiglio, tramite l'Avvocatura di Stato, ha argomentato per l'infondatezza delle questioni o comunque per la loro inammissibilità: il limite di

pena entro cui consentire la concessione urgente delle misure alternative alla detenzione sarebbe infatti una questione politica riservata al legislatore.

La Corte costituzionale, per cominciare, ha rigettato l'eccezione dell'Avvocatura: l'intervento sollecitato dal magistrato non implica valutazioni politiche; chiede una verifica della ragionevolezza di un limite nell'ambito di una schiera di possibili alternative che la legge già contempla. In particolare, dall'ordinanza di rimessione emerge chiaro il confronto con la più ampia misura dell'affidamento in prova al servizio sociale.

Nel merito, le questioni sollevate in relazione all'art. 3 Cost. sono state almeno in parte accolte. La Corte ha ricordato alcuni suoi precedenti (sent. n. 338 del 2008; sent. n. 100 del 1997) che esaminavano i presupposti d'accesso alla semilibertà, ritenuti più rigidi di quelli che consentivano l'affidamento in prova. L'asimmetria non era parsa problematica in nessuna delle due occasioni: il testo costituzionale non richiede l'omogeneità delle condizioni d'accesso, viste le differenze morfologiche tra i due istituti.

Il bersaglio della questione odierna, però, è diverso: non mette in discussione la differenza di presupposti – che nel frattempo sono stati parificati dal legislatore – ma la differenza di procedura, che non trova ragionevole giustificazione. Se la legge ha livellato le due opzioni sul piano dei limiti di pena con l'ipotesi di semilibertà disciplinata dall'art. 50 c. 2 ord. pen., non si vede perché non si debba allineare anche il beneficio meno corposo, cioè la possibilità di un'applicazione provvisoria entro quelle stesse soglie.

La Corte ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 50 c. 6 ord. pen. «nella parte in cui nella parte in cui non consente al magistrato di sorveglianza di applicare in via provvisoria la semilibertà, ai sensi dell'art. 47 c. 4 ord. pen., in quanto compatibile, anche nell'ipotesi prevista dal terzo periodo del comma 2 dello stesso art. 50 (e dunque quando la pena detentiva da espiare sia superiore a sei mesi, ma non a quattro anni)». [L. Bartoli]

**LA CORTE COSTITUZIONALE DICHIARA ILLEGITTIMA  
L'EVENTUALE CONFISCA PREFETTIZIA A SEGUITO DI ESTINZIONE  
DEL REATO PER SVOLGIMENTO POSITIVO DELLA MESSA ALLA  
PROVA**

**Corte cost., sent. 7 aprile 2020 – 24 aprile 2020, n. 75, Pres. Cartabia, red. Pettiti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 224-ter, co. 6, D. Lgs. n. 285/1992]

(art. 3, Cost.)

La Corte costituzionale è stata adita dal Tribunale ordinario di Bergamo per pronunciarsi in merito alla legittimità costituzionale dell'art. 224-ter, co. 6, del D. Lgs. n. 285/1992, recante «Nuovo codice della strada», frutto dell'innesto normativo operato dall'art. 44, della Legge n. 120/2010 («Disposizioni in materia di sicurezza stradale»), in relazione all'art. 3, Cost.

Il giudice rimettente dubita, in specie, della legittimità costituzionale della disposizione, nella parte in cui non prevede che, in caso di estinzione del reato di guida in stato di ebbrezza a seguito di esito positivo della messa alla prova, il prefetto, anziché verificare la sussistenza delle condizioni di legge per l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria della confisca, disponga la restituzione del veicolo sequestrato all'avente diritto, ovvero (da intendersi come “quindi”) nella parte in cui non prevede che, nel medesimo caso, il giudice civile, adito in sede di opposizione avverso l'ordinanza prefettizia di confisca, disponga la restituzione del veicolo sequestrato all'avente diritto.

In via preliminare, la Corte costituzionale rileva che il *petitum* sia formulato in maniera solo apparentemente ancipite (e pertanto inammissibile), in quanto la congiunzione «ovvero» utilizzata dal giudice rimettente ha valore esplicativo piuttosto che disgiuntivo; secondo l'interpretazione fornita dalla Corte, il giudice *a quo* non avrebbe inteso prospettare «un'alternativa irrisolta tra questioni plurime», quanto piuttosto una «presentazione sequenziale della medesima questione».

Nel merito, la Corte costituzionale ritiene la questione fondata, non rilevando sufficienti profili di differenziazione tra gli istituti della «messa alla prova» previsto dall'art. 168-bis, del codice penale e del «lavoro di pubblica utilità», di cui all'art. 186, co. 9-bis, del Codice della strada, tali da giustificare la disparità di trattamento derivante dall'impianto normativo complessivo, frutto, del pari, di successivi interventi normativi.

Appuntandosi la q.l.c. sull'asserita irragionevolezza della disciplina della revoca della sanzione accessoria della confisca del veicolo nei due diversi casi di estinzione del reato, il Giudice delle leggi procede all'esame dei due istituti. Con riferimento all'istituto della «messa alla prova», introdotto, per gli imputati adulti, dalla Legge n. 67/2014, la Corte richiama la propria giurisprudenza in materia, sottolineando che «la messa alla prova non è una sanzione penale, poiché la sua esecuzione è rimessa “alla spontanea osservanza delle prescrizioni da parte dell'imputato, il quale liberamente può farla cessare, con l'unica conseguenza che il processo sospeso riprende il suo corso” (sentenza n. 91 del 2018)» e, al contempo, che «la messa alla prova manifesta, per gli imputati adulti, una “innegabi-

le connotazione sanzionatoria”, che la differenzia dall’omologo istituto minorile, la cui funzione è, invece, essenzialmente (ri)educativa (sentenza n. 68 del 2019)». A rimarcare tale ultimo profilo discrezionale, interviene la stessa circostanza per la quale la messa alla prova introdotta per gli imputati adulti prevede quale sua componente essenziale lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, il che rappresenta (come si vedrà) uno degli elementi centrali dell’argomentare della Corte. Il «lavoro di pubblica utilità» introdotto dall’art. 33, co. 1, lett. *d*), della Legge n. 120/2010 configura una pena sostitutiva a tutti gli effetti, consistente – in caso di mancata opposizione dell’imputato – nella prestazione di un’attività non retribuita a favore della collettività da svolgere, in via prioritaria, nel campo della sicurezza e dell’educazione stradale, dal cui svolgimento positivo derivano le conseguenze della declaratoria di estinzione del reato, riduzione a metà della durata della sospensione della patente e revoca della confisca del veicolo, coerentemente alla funzione eminentemente premiale dell’istituto (cfr. sent. n. 198/2015).

Risulta, pertanto, evidente, che la prestazione di lavoro di pubblica utilità accomuna entrambi gli istituti sebbene essa rappresenti una componente (essenziale) della messa alla prova e l’essenza stessa della pena sostitutiva prevista dall’art. 186, co. 9-*bis* del Codice della strada.

Orbene, ad avviso del Giudice delle leggi, è manifestamente irragionevole la scelta del Legislatore di prevedere che «pur al cospetto di una prestazione analoga, qual è il lavoro di pubblica utilità, e pur a fronte della medesima conseguenza dell’estinzione del reato, la confisca del veicolo venga meno per revoca del giudice, nel caso di svolgimento positivo del lavoro sostitutivo, e possa essere invece disposta per ordine del prefetto, nel caso di esito positivo della messa alla prova» (*cons. in dir.*, p.to 3.4.1.). I principali elementi di differenziazione dei due istituti risiedono, infatti, nel diverso ruolo della volontà dell’imputato, oltretutto nella circostanza per la quale il lavoro di pubblica utilità dovrebbe svolgersi – a norma dell’art. 186, co. 9-*bis* – “in via prioritaria” nel campo della sicurezza e dell’educazione stradale. Nonostante la base volontaria della messa alla prova, tale misura presenta una connotazione sanzionatoria (risultante, anche, dalla indefettibilità dello svolgimento del lavoro in favore della collettività) tale da rendere manifestamente irragionevole la possibilità di applicazione della confisca da parte del prefetto.

Conclusivamente, la Corte costituzionale rileva come l’introduzione (con Legge n. 67/2014) della misura della messa alla prova abbia alterato la coerenza interna del “microsistema” delineato dal Legislatore, «con effetti distorsivi sull’attuale portata applicativa dell’art. 224-*ter*, comma 6, cod. strada», in virtù del quale, ferma restando la disciplina speciale degli istituti incentivanti nel trattamento sanzionatorio dei reati stradali non aggravati – tra cui la pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità –, opera la disciplina generale per le ipotesi di estinzione del reato (diverse dalla morte dell’imputato) che, non condividendo

detta natura “premiata”, contemplanò l’eventualità della confisca prefettizia, nel cui ambito è irragionevolmente incluso il caso dell’estinzione del reato per svolgimento positivo della messa alla prova.

Sulla scorta di tali considerazioni – corroborate dalla recente giurisprudenza costituzionale in materia – la Corte costituzionale si esprime con sentenza manipolativa c.d. sostitutiva dichiarando l’illegittimità costituzionale della disposizione censurata, nella parte in cui prevede che il prefetto verifica la sussistenza delle condizioni di legge per l’applicazione della sanzione amministrativa accessoria della confisca del veicolo, anziché disporre la restituzione all’avente diritto, in caso di estinzione del reato di guida sotto l’influenza dell’alcool per esito positivo della messa alla prova. [A.C. Visconti]

## INADEGUATEZZA DELLE RISORSE PER LE FUNZIONI TRASFERITE? L’ONERE DELLA PROVA SPETTA ALLE REGIONI

**Corte cost., sent. 25 febbraio – 24 aprile 2020, n. 76 Pres. Cartabia, red. Coraggio**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[commi 833, 835 e 841, e 3, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio 2019)]

(artt. 117, 119, primo e quarto comma, e 120 Cost.)

La Regione Puglia ha impugnato alcune disposizioni contenute nella Legge di Bilancio 2019 formulando diverse qqddll.

Con la prima questione, la Regione contesta la legittimità delle disposizioni impuginate in quanto non avrebbero destinato alle Regioni risorse sufficienti per far fronte alle funzioni “trasferite” e già in precedenza assegnate alle province, così costringendole «ad utilizzare somme destinate ad altre voci del bilancio regionale». La Corte, dopo aver ricostruito il quadro giuridico e giurisprudenziale di riferimento, pur richiamando la sent. 205 del 2016, con la quale aveva affermato il principio della necessaria corrispondenza tra funzioni e risorse, **ha dichiarato la non fondatezza della questione osservando che «grava sul ricorrente l’onere di provare l’irreparabile giudizio lamentato in violazione dell’art. 119, quarto comma, Cost»**. Infatti, mentre nella «fase iniziale le funzioni trasferite sono rimaste “altre” rispetto al complesso delle funzioni regionali» e «vi era quindi la ne-

cessità di assegnare alle stesse le risorse che in precedenza erano attribuite alle Province» [...] «**a distanza di oltre sei anni dalla riforma, le funzioni trasferite si devono ormai ritenere indifferenziate rispetto alle altre funzioni regionali**». In questa “seconda fase”, pertanto, le “nuove” funzioni «devono trovare copertura nel complesso del bilancio regionale». Conseguentemente, ogni censura di presunta violazione dell’art. 119, quarto comma, Cost. impone di considerare il complessivo quadro finanziario e la sua adeguatezza (con onere di allegazione in capo al ricorrente).

La Corte ha dichiarato anche l’infondatezza della seconda questione sollevata, con la quale la Regione Puglia censurava la legge di bilancio per la mancata integrale “compensazione” conseguente al minor gettito generato dalla riduzione della base imponibile dell’IRAP (per effetto dell’art.1, comma 20, L. 190 del 2014). Secondo il Giudice delle leggi, infatti, «a fronte di una rilevante scelta di politica economica» (la riduzione del cd. “cuneo fiscale”) è giustificabile «una certa elasticità della compensazione». Compensazione che, in ogni caso, vi era già stata con un apposito contributo contenuto nel D.L. 78 del 2015 (ritenuto adeguato in sede di conferenza Stato-Regioni). La Regione, infine, non avrebbe provato che «la riduzione del gettito sia di entità tale da pregiudicare lo svolgimento delle funzioni regionali». Sono state invece dichiarate inammissibili le qd d l l formulate in relazione all’art. 117 Cost., in quanto carenti «di specifiche e puntuali motivazioni». [F. Conte]

## **LA LEGISLAZIONE STATALE SU MODALITÀ DI ACCESSO AL LAVORO PUBBLICO NON LEDE LA COMPETENZA DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE**

**Corte cost., sent. 25 febbraio – 24 aprile 2020, n. 77, Pres. Cartabia, red.**

Sciarra

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 1, c. 300°, 360°, 361°, 362°, 363°, 364° e 365°, della legge 30/12/2018, n. 145, nonché art. 9 bis, c. 1°, lett. a), del decreto-legge 14/12/2018, n. 135, convertito, con modificazioni, nella legge 11/02/2019, n. 12]

(artt. 3, 5, 97, 117 comma 4, 120, in combinato disposto con art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e artt. 2, lettere a) e b), 3, lettere l), 4 e 38 dello Statuto speciale per la Valle D’Aosta)

La regione Valle D'Aosta dubita della legittimità costituzionale di alcune disposizioni presenti nella legge 145/2018 (Bilancio di previsione per l'anno 2019), nonché di alcune norme del decreto legge n. 135/2018 che disciplinano le **modalità di accesso al lavoro pubblico**, ivi compreso le modalità di reclutamento del personale medico, tecnico-professionale e infermieristico presso le aziende e gli enti del SSN, nonché **i criteri per l'indizione delle procedure di reclutamento** e del relativo espletamento e **l'utilizzabilità delle graduatorie**. Essendo alcune censure attinenti alla modalità di reclutamento del personale (commi 300 e 360 dell'art. 1 della Legge di bilancio), mentre altre riguardanti la disciplina delle graduatorie (commi 361-365 del medesimo art. 1), la Corte costituzionale decide di trattare le due questioni separatamente. Per quanto attiene alla **prima questione** il dubbio sollevato dalla Valle D'Aosta riguarda la possibile applicazione di tale normativa impugnata che concerne in senso generale le **«amministrazioni pubbliche»** anche al reclutamento del **personale amministrativo della Regione**, andando a ledere principalmente in tal caso la competenza legislativa primaria riconosciuta dallo Statuto regionale speciale nei campi dello **«ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale»** e la competenza legislativa residuale in materia di **«ordinamento e organizzazione amministrative delle Regioni e degli enti pubblici regionali»**, di cui al comma 4 dell'art. 117 Cost, applicato alla regioni a statuto speciale con la conseguente clausola di maggior favore dell'art. 10 della legge costituzionale 3/2001. Questa normativa viola inoltre – a parere della Regione – il principio della parificazione della lingua francese riconosciuta dallo Statuto regionale, il principio di leale collaborazione non prevedendo alcuna forma di coordinamento con la Regione, e l'art. 97 Cost. perché crea un effetto di proliferazione delle procedure concorsuali contrario al buon andamento della PA. La Corte costituzionale pur considerando non implausibili le doglianze delle Regione, considera le questioni non fondate perché **la disciplina statale si applica chiaramente solo alle amministrazioni statali** (ad esempio essendo indicato nei commi contestati il riferimento a enti pubblici non economici nazionali, agenzie indicate con il decreto del Ministero della PA o comunque alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 comma 2 del decreto legislativo 165/2001, ecc.) e a maggior ragione in virtù del fatto che proprio le **competenze riconosciute alle regioni a statuto speciale in materia di organizzazione amministrativa** (richiamate nel d.lgs. 165/2001 e ribadito nella clausola di favore riconosciuta alle regioni a statuto speciale nell'art. 10 della legge costituzionale 3/2001) **fanno escludere che questa normativa si applichi alla regioni a statuto speciale**. Ciò non preclude dunque l'applicazione della normativa regionale della Valle D'Aosta per il reclutamento del personale amministra-

tivo. In riferimento invece ai commi contestati dal 361 al 365 che riguardavano **le modalità di scorrimento delle graduatorie**, la loro proroga in particolare per l'assunzione di personale medico, tecnico professionale e infermieristico (**la seconda questione**) – nonostante le numerose modifiche successive ma che non intaccano a parere della Corte la materia del contendere – lederebbero, a parere regionale, la competenza legislativa esclusiva della regione in materia di autonomia e organizzazione amministrativa (come riconosciuta dallo Statuto regionale e dall'art. 117 comma 4., interpretato secondo la clausola di maggior favore), la sua competenza integrativa attuativa in materia di igiene e sanità, oltre a violare il principio di leale collaborazione non prevedendo alcun meccanismo di raccordo e confronto. Anche in questo caso i giudici costituzionali non riscontrano una violazione della normativa statale perché è costante nella giurisprudenza della Corte in principio secondo cui **l'accesso al lavoro pubblico regionale sia riconducibile all'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali** (con caratteristiche marcatamente pubblicistiche, essendo sottratto alla privatizzazione dei rapporti di lavoro della PA). Rimane dunque nella **piena discrezionalità regionale individuare la disciplina delle graduatorie**, pur sempre però nel pieno rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione *lato sensu* intesa. Tra l'altro ricorda la Corte, lo scorrimento delle graduatorie individuato dal legislatore statale ma non applicabile al legislatore regionale è passato dall'essere uno strumento eccezionale a una vera e propria soluzione alternativa all'indizione di nuovi concorsi, con alcuni correttivi previsti come la necessità che agli idonei sia garantito un aggiornamento professionale (come previsto dalla legislazione statale). **La Valle D'Aosta** dunque, come le altre regioni a statuto speciale, **rimane libera sulla definizione della disciplina delle graduatorie**, non dovendosi necessariamente omologare al legislatore statale, ma rimane **soggetta al limite esterno del rispetto dell'art. 97 Cost e del principio di ragionevolezza**, dovendo contemperare i due poli della imparzialità e buon andamento della PA e della posizione degli idonei non reclutati. [F. Medico]

## **LA TEMPESTIVITÀ DEI PAGAMENTI DEI DEBITI COMMERCIALI DELLE P.A. COME OBIETTIVO NAZIONALE**

**Corte cost., sent. 9 marzo - 24 aprile 2020, n. 78, Pres. Cartabia, red. Antonini**

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

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Legge 30 dicembre 2018, n. 145, “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021”, art. 1, 857, 859, 862, 863, 865 e 866]

(Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, 119, e 120, secondo comma; legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione siciliana, artt. 20 e 36; statuto del Trentino-Alto Adige, artt. 4, numero 7), 8, numero 1), 9, numero 10), 16, 79, 104 e 107; d.lgs.16 marzo 1992, n. 266, art. 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, art. 2; accordo concluso tra il Governo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano il 15 ottobre 2014).

La sentenza respinge le impugnazioni promosse da parte di due Regioni e delle Province autonome contro le disposizioni in tema di **ritardo dei pagamento dei debiti commerciali degli enti del sistema sanitario nazionale** contenute nella legge n. 145 del 2018 (legge di bilancio 2019).

Le disposizioni impugnate – ricorda la Corte – si inquadrano nel contesto del “*ritardo nel pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni, considerato sotto i suoi profili macroeconomici*”, fenomeno che ha rilevante incidenza sul sistema economico complessivo, dato il ruolo delle p.a. quali acquirenti di beni, servizi e prestazioni e dell’ingente quantità di risorse impiegate a tale fine.

La sentenza sottolinea che la necessità di pagamenti tempestivi è oggetto di regolazione dell’Unione europea con la **direttiva 2011/7/UE**, che impone il passaggio ad una “cultura dei pagamenti rapidi”, e segnala che la **CGUE**, con **sentenza del 28 gennaio 2020, causa C-122/18**, ha accertato che la Repubblica Italiana è venuta meno agli obblighi sanciti della direttiva.

Venendo alle diverse questioni, la Regione Lazio e le Province autonome censuravano in primo luogo come invasivo delle proprie competenze in materia di organizzazione interna e di tutela della salute il comma 865 dell’art. 1 della legge di bilancio 2019, che impone agli enti del sistema sanitario in ritardo con il pagamento dei propri debiti commerciali di conformare l’indennità di risultato dei direttori generali e direttori amministrativi prevedendo uno specifico obiettivo connesso con il rispetto dei tempi di pagamento. I ricorsi contestavano l’autoqualificazione operata dal legislatore, che pretendeva di accreditare tali misure – dettagliate, puntuali ed autoapplicative – come principi di coordinamento della finanza pubblica. Denunciavano inoltre l’irragionevolezza e la non proporzionalità della misura.

La sentenza, ritenendo non vincolante l’autoqualificazione, adotta una diversa prospettiva e riconduce la norma sulla indennità di risultato all’**ordinamento civile quoad obiectum** e solo funzionalmente (“*in via mediata*”) agli obiettivi di **coor-**

**dinamento della finanza pubblica complessiva**, in considerazione della incidenza del fenomeno sull'intero sistema economico.

Ciò consente alla Corte di respingere le censure di incompetenza, mentre quelle di irragionevolezza e di difetto di proporzionalità sono rigettate evidenziando che a differenza delle misure caratterizzate da linearità la norma impugnata si applica soltanto agli enti che non rispettano i tempi di pagamento (mentre nulla è innovato per gli enti “virtuosi”) e comunque gradua le misure in ragione della gravità dell'inadempimento

La norma contenuta nel comma 866, che impone alle Regioni e alle Province autonome di relazionare al **Tavolo tecnico per gli adempimenti regionali in materia sanitaria**, è giustificata dalla Corte evidenziando come essa sia strumentale rispetto all'interesse dello Stato a conseguire a livello nazionale informazioni precise sul rispetto degli impegni prescritti dalla direttiva 2011/7/UE. La sentenza, considerato che tale obiettivo, *“dato il suo carattere sovra regionale, non potrebbe essere altrimenti efficacemente perseguito”*, ritiene *“prevalente, in relazione alla specifica fattispecie, la competenza azionata dal legislatore statale in materia di coordinamento della finanza pubblica”*, e sostiene che il finalismo insito a tali disposizioni di coordinamenti finanziario renda non invocabile la **logica principio-dettaglio**.

Infine, i commi 859, 862 e 863, che prevedono per le amministrazioni che adottano la contabilità finanziaria l'obbligatoria istituzione di uno specifico fondo quando l'ente non rispetti i tempi di pagamento o non riduca a sufficienza lo stock di debiti commerciali, sono ricondotti alla competenza statale esclusiva sulla **armonizzazione dei bilanci pubblici** e alla funzione di **coordinamento della finanza pubblica**, in considerazione del *“fondamentale rilievo che... assume il rispetto dei termini di pagamento previsti dal d.lgs. n. 231 del 2002 e dalla relativa normativa europea”*. Nel merito, anche le censure di violazione del principio di buon andamento e del canone di proporzionalità sollevate dalla Regione Siciliana contro tali disposizioni sono respinte, osservando che le misure sono *“congrue rispetto allo scopo legittimamente perseguito dal legislatore e approntano strumenti adeguati in relazione alla finalità di indurre l'ente a conseguire giacenze di cassa proprio per estinguere le obbligazioni che esso ha assunto”*.

La sentenza precisa che l'inidoneità della misura, denunciata dalla Regione con l'argomento che il ritardo nei pagamenti non dipenderebbe sempre dalla carenza di liquidità, non è dimostrata dalla ricorrente, in quanto questa, a sostegno di tale allegazione, *“non ha offerto concreti elementi (quali ad esempio il mancato trasferimento di risorse da parte dello Stato: si veda al riguardo la sentenza n. 62 del 2020, punto 4.1. del Considerato in diritto)”*. [F. Corvaja]

**CONVALIDA DI SFRACTO: NON È IRRAGIONEVOLE LA DISCIPLINA DELLA  
SANATORIA DELLA MOROSITÀ**

**Corte cost., sent. 10 marzo – 24 aprile 2020, n. 79, Pres. Cartabia, red. Amoroso**

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

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 55 della legge 27 luglio 1978, n. 392]

(artt. 2, 3, c. 2, e 111 della Costituzione)

**Non è irragionevole** la disciplina della **sanatoria della morosità** prevista per le **locazioni urbane abitative** in quanto «[r]ientra nella **discrezionalità del legislatore** modellare gli istituti processuali, soprattutto quando hanno carattere speciale ed eccezionale, come appunto è la sanatoria in sede giudiziale».

Infatti «[i]l legislatore ha incluso le **spese processuali** nell'importo complessivo perché operi, in favore del conduttore, la speciale sanatoria in sede giudiziale del quinto comma dell'art. 55, nel contesto di un **bilanciamento** complessivo delle posizioni delle parti e in considerazione del "sacrificio" richiesto al locatore che non ottiene, alla prima udienza, la convalida dell'intimazione di sfratto, pur persistendo in quel momento la morosità e mancando l'opposizione dell'intimato».

Non è lesa nemmeno il principio del **giusto processo** in quanto «al legislatore è consentito differenziare i modi della tutela giurisdizionale onde adeguarli al conseguimento di determinate finalità, tra le quali assume rilevanza quella di definire il giudizio evitando **abusi del diritto di difesa** da parte del conduttore moroso che protragga eccessivamente il godimento del bene locato» (sentenza n. 185 del 1980).

Per questi motivi la Corte ritiene costituzionalmente legittima la normativa secondo cui il pagamento integrale (comprensivo, quindi, delle spese processuali) è elemento indispensabile per sanare la morosità ed evitare così la convalida di sfratto. [M. Caldironi]

**PATROCINIO GRATUITO: LA CORTE NON PUÒ SURROGARE  
IL LEGISLATORE NEL DETTARE UNA DISCIPLINA ORGANICA**

**Corte cost., sent. 11 marzo 2020 – 24 aprile 2020, n. 80**, Pres. Cartabia,  
*red.* Amoroso

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[d.P.R. 115/2002, art. 170; D.lgs. 150/2011, art. 15]

(artt. 3, 97 Cost.)

La questione di legittimità costituzionale, sollevata dal giudice torinese, attiene all'art. 170 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)» e dell'art. 15 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), nella parte in cui, in caso di revoca dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, prevedono l'inderogabile competenza monocratica a decidere "in caso di opposizione" del «capo» dell'ufficio giudiziario cui appartiene il «magistrato» che ha emesso il provvedimento opposto, anche ove quest'ultimo sia un giudice collegiale. In particolare, la discrasia è data dalla circostanza che un giudice monocratico viene chiamato a pronunciarsi in sede di opposizione avverso un provvedimento giurisdizionale di un giudice collegiale, il che costituisce un unicum nel processo civile e determina contraddizioni tali da risultare irragionevole e da compromettere il buon andamento degli uffici giudiziari, in violazione, rispettivamente, dei parametri di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione. La Corte, dopo aver ricostruito l'evoluzione del quadro normativo della disciplina del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti, ribadisce la natura giurisdizionale della funzione svolta dal giudice in una materia volta all'accertamento della sussistenza di un diritto, peraltro dotato di fondamento costituzionale (ord. n. 128/2016; n. 35/2019). Si rivela, da una parte, che i provvedimenti in materia non siano modificabili e revocabili in ogni momento dal giudice, dovendo applicarsi ai medesimi il regime proprio degli atti di giurisdizione (ord. n. 128/2016); e d'altra parte, che è necessario, perché la tutela giurisdizionale sia assicurata (art. 24 Cost.) nelle forme del giusto processo (art. 111 Cost.), prefigurare una successiva fase processuale di merito a contraddittorio pieno in cui chi è stato privato del beneficio, a seguito del decreto di revoca, possa far valere le sue ragioni nei confronti dell'amministrazione della giustizia. Nel caso della procedura per la concessione del gratuito patrocinio «il legislatore ha previsto sia una valutazione ex ante del requisito della non manifesta infondatezza (da compiersi al momento della presentazione della domanda, con rigetto della stessa nei casi in cui, sin

dall'origine, l'istante voglia far valere una pretesa palesemente infondata); sia la revoca, ex post, della ammissione al beneficio quando, a seguito del giudizio, risulta provato che la persona ammessa ha agito o resistito con mala fede o colpa grave» (ord. n. 220/2009). Da notare come l'unica norma sull'impugnazione del decreto di revoca sia contenuta nell'art. 113 del t.u., rubricato appunto «[r]icorso avverso il decreto di revoca», che però riguarda solo la revoca del beneficio in materia penale, laddove in materia civile, invece, in mancanza di un'espressa disposizione, dovendovi supplire la giurisprudenza, attraverso l'applicazione dell'art. 170 del t.u.

Il riconoscimento della natura giurisdizionale di tale decreto comporta che il procedimento di primo (e unico) grado si presenta a struttura bifasica eventuale e a contraddittorio differito. L'opposizione non introduce un giudizio di impugnazione in un grado superiore, non essendo ammissibile un primo grado di giudizio senza contraddittorio, ma apre a una fase in prosecuzione nell'unico grado con la costituzione del contraddittorio tra l'opponente, che contesta la legittimità della revoca del patrocinio, e l'opposto (amministrazione della giustizia). Tale condizione esclude una applicazione analogica della regola generale sulla collegialità del giudice dell'impugnazione quando la causa è giudicata in primo grado in composizione collegiale. La Corte sottolinea come la disciplina normativa dei provvedimenti, specie quelli di revoca, in tema di patrocinio a spese dello Stato, sia storicamente connotata da lacune e attraversata da discrasie che l'intervento del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia non è riuscito a superare completamente. In questo contesto si collocano anche le questioni sollevate dal rimettente che, tuttavia, non possono essere risolte dal Giudice costituzionale, poiché implicano, proprio in ragione del descritto contesto normativo, valutazioni sistematiche rientranti nella discrezionalità del legislatore, discrezionalità che è peraltro particolarmente ampia in materia processuale (ex plurimis, sent. n. 45/2019; ord. n. 273/2019). Anche recentemente la Corte (ord. n. 3/2020) ha ribadito che «la giurisprudenza costituzionale ha in più occasioni ricondotto l'istituto del patrocinio a spese dello Stato nell'alveo della disciplina processuale (sentenza n. 81 del 2017; ordinanze n. 122 del 2016 e n. 270 del 2012), nella cui conformazione il legislatore gode di ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte adottate (ex plurimis, sentenza n. 97 del 2019)». E, proprio con riferimento alla disciplina della revoca del decreto di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, la Corte (sent. n. 47/2020) ha ritenuto «inammissibili questioni rispetto alle quali si chiede una pronuncia connotata da un cospicuo tasso di manipolatività (sentenze n. 219 del 2019, n. 23 del 2016 e n. 277 del 2014; ordinanze n. 254 e n. 122 del 2016)». La Corte non può infatti sostituirsi al legislatore in tali valutazioni discrezionali, tanto più che un intervento additivo come quello auspicato dal giu-

dice rimettente rischierebbe di creare non secondarie disarmonie applicative, laddove sarebbe invece auspicabile un riordino del sistema normativo. [S. Rossi]

## IL SENATO PUÓ DICHIARARE L'INSINDACABILITÀ DELLE OPINIONI ESPRESSE DA UN PARLAMENTARE EUROPEO? IL CONFLITTO TRA POTERI SUL CASO ALBERTINI

**Corte cost. ord. 7 aprile – 24 aprile 2020, n. 82, Pres. Cartabia, red. Zanon**

Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (ammissibilità)

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

(art. 68, primo comma, Cost.)

L'ordinanza dichiara **l'ammissibilità del conflitto tra poteri dello Stato sollevato dalla Corte di Appello di Brescia** in riferimento alla deliberazione del 10 gennaio 2007, con la quale il **Senato della Repubblica afferma** che le **dichiarazioni rese dal senatore Gabriele Albertini, all'epoca dei fatti parlamentare europeo, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento** nell'esercizio delle sue funzioni, ricadendo nella garanzia di insindacabilità di cui all'**art. 68, primo comma, Cost.**

La Corte ricorrente viene investita di un giudizio di appello avverso una sentenza con cui il Tribunale ordinario di Brescia ha assolto il sen. Albertini per due reati di calunnia. Il senatore, nello specifico, avrebbe falsamente accusato il magistrato Alfredo Robledo di una serie di reati, tra cui l'abuso d'ufficio. La Corte d'appello di Brescia, nel corso del procedimento, solleva il predetto conflitto ritenendo che, al momento delle dichiarazioni oggetto dei reati contestati, Gabriele Albertini non rivestisse ancora la carica di senatore della Repubblica, e che, comunque, le richiamate condotte fossero estranee all'esercizio della funzione parlamentare. Conseguentemente non sarebbe spettato al Senato dichiarare l'insindacabilità delle stesse. La Corte costituzionale dichiara l'ammissibilità del conflitto, accertando la sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo, prescritti dall'art. 37, primo comma, della l. n. 87 del 1953. In particolare riconosce in capo alla **Corte d'appello di Brescia la legittimazione a promuovere il conflitto interorganico**, in quanto **organo giurisdizionale** in posizione di **indipendenza costituzionalmente garantita** e, quindi, **in grado di dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene**; così come afferma la legittimazione del **Senato della**

**Repubblica** ad essere parte del giudizio, quale **organo competente ad esprimere una definitiva volontà in ordine all'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost.** Quanto al profilo oggettivo, il giudice delle leggi afferma la sussistenza della materia del conflitto e il tono costituzionale dello stesso, stante l'asserita lesione lamentata dal ricorrente, relativamente al potere esercitato dal Senato della Repubblica. [A. Chiusolo]

**MANDATARIA IN CONCORDATO PREVENTIVO:  
L'ESCLUSIONE DEL RTI DALLE PROCEDURE DI GARA NON  
VIOLA IL PRINCIPIO DI EGUAGLIANZA**

**Corte cost., sent. 22 aprile – 7 maggio 2020, n. 85, Pres. Cartabia, red. De Pretis**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 38, c. 1, lett. a), del D.lgs. n. 163/2006; art. 186 bis, cc. 5, 6, del regio decreto, n. 267/1942, come introdotto dall'art. 33, c. 1, lett. h), del d.l. n. 83/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 134/2012]

(artt. 3, 41, 117, c. 2, lett. a), Cost.)

Con la decisione in esame, il Giudice delle leggi si pronuncia in materia di appalti pubblici e, in specie, con riguardo al divieto di partecipazione a una procedura di gara gravante su di un Raggruppamento temporaneo di imprese (nel prosieguo pure RTI) nel caso in cui l'impresa mandataria versi in una situazione di concordato. *In primis*, la Corte costituzionale dichiara **(i)** inammissibili le q.l.c. riguardanti l'art. 186-*bis*, c. 5, del regio decreto, n. 267/1942 relativo alla disciplina del fallimento e fattispecie consimili come introdotto dall'art. 33, c. 1, lett. h), del d.l. n. 83/2012 convertito, con modificazioni, nella l. n. 134/2012, in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, c. 2, lett. a), Cost. e **(ii)** parimenti inammissibili le q.l.c. riferibili all'art. 38, c. 1, lett. a), del d.lgs. n. 163/2006 e dell'art. 186-*bis*, c. 6, della legge fallimentare *ex art.* 117, c. 2, lett. a), Cost. A tal proposito giova ricordare come la norma oggetto "ritenuta lesiva [...] è quella risultante dal combinato disposto, oltre che del citato art. 38, c. 1, lett. a), del solo sesto comma dell'art. 186-*bis* della legge fallimentare, nella parte in cui esclude dalle gare l'impresa in concordato di continuità mandataria di un RTI. La prima disposizione fa «salvo il caso di cui all'articolo 186-bis» allo scopo di introdurre, a favore delle imprese in concordato di continuità, una deroga alla regola generale di esclusione dalle gare di chi è sottoposto a procedura concorsuale".

In *secundis*, la Corte costituzionale dichiara **(iii)** non fondate le q.l.c. dell'art. 38, c. 1, lett. a), del d.lgs. n. 163/2006 e dell'art. 186-*bis*, c. 6, della legge fallimentare in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost. e **(iv)** parimenti non fondate le q.l.c. dell'art. 186-*bis*, c. 6, della l. fallimentare in riferimento agli artt. 3, 41 e 97 Cost.

In relazione a questi profili, i giudici rimettenti muovono dalla violazione dell'art. 3 Cost., nei suoi profili relativi al **a)** principio di eguaglianza e **b)** di intrinseca ragionevolezza. In dettaglio, i giudici lamentano la lesione del principio di uguaglianza per la irragionevole disparità di trattamento tra l'impresa mandataria di un RTI, esclusa dalla partecipazione alle gare, e l'impresa che, invece, o concorre individualmente o riveste la qualità di mandante, nei quali casi è legittimata a partecipare. Per il Giudice delle leggi le questioni non sono fondate; tale assunto muove dalle seguenti considerazioni. **a)** Con riguardo al principio di eguaglianza, la Corte costituzionale puntualizza come l'obiettivo dell'art. 186-*bis*, c. 6 della legge fallimentare sia quello di “scongiorare il rischio che la parte pubblica, all'esito della procedura di affidamento, si trovi in una relazione contrattuale con imprenditori non affidabili sotto il profilo economico e finanziario”. In altre parole, il bene che viene garantito dalla summenzionata disposizione è l'interesse pubblico al corretto e puntuale adempimento delle prestazioni oggetto del contratto. Va tuttavia precisato come, dal punto di vista privatistico, la predetta disposizione risponda pure alla *ratio* di favorire il superamento dello stato di crisi in cui versa l'azienda, anche attraverso una “deroga al divieto di partecipare a gare pubbliche”. Per il Giudice delle leggi, il differente trattamento serbato all'impresa mandataria di un RTI in concordato di continuità **“trova giustificazione, nella prospettiva del legislatore, nella diversa modalità della sua partecipazione alla gara e, in caso di aggiudicazione, al rapporto contrattuale, rispetto alla partecipazione dell'impresa che concorra rispettivamente in forma singola, o in qualità di mandante di un RTI, o anche come mandataria di imprese che si costituiranno in consorzio”**. Invero, un RTI – pur non qualificandosi come soggetto giuridico univoco – **si contraddistingue per una “struttura complessa, che va al di là delle singole individualità delle imprese raggruppate e rispetto alla quale l'impresa mandataria rappresenta il punto di riferimento della stazione appaltante per tutta la durata del rapporto contrattuale”**. A tal proposito, la mandataria è il soggetto tenuto a rispondere in solido alla Stazione appaltante con riguardo all'esecuzione delle prestazioni, pure per “quelle scorporabili o secondarie di competenza delle mandanti”. Se ne deduce che **la situazione economica di una impresa mandataria “potrebbe costituire motivo di pregiudizio aggiuntivo per la stazione appaltante, che si vedrebbe esposta al rischio del fallimento dell'unico debitore comunque solidale”**. Specifica la Corte come tale ultima precisazione valga pure sotto il profilo privatistico in relazione al rischio a

cui sono esposti “i creditori dell’impresa in concordato, a fronte della sopravvenienza di crediti prededucibili sorti da inadempimenti di soggetti diversi dal debitore”. Se ne ricava che “le situazioni messe a confronto [...] sono diverse, mancando in quelle assunte a *tertia comparationis* le peculiarità che connotano invece la posizione della mandataria in un RTI”. In dettaglio, per quel che concerne il caso nel quale l’impresa, in forza di un rapporto di mandato, stipuli il contratto con la P.A. prima della costituzione di un consorzio per tale ipotesi non si applica il regime di responsabilità descritto *supra* per quel che concerne l’istituto del RTI. In aggiunta, si puntualizza come il consorzio rappresenti un soggetto giuridico autonomo “che risponde e agisce attraverso i suoi organi in base alle previsioni dell’atto costitutivo”. Lo stesso vale con riguardo all’impresa che concorre in forma individuale. A differenza di quest’ultima, **l’esclusione della mandataria in concordato con continuità aziendale dalle gare, risponde all’obiettivo di evitare ripercussioni negative tali da mettere in discussione il rapporto con l’amministrazione appaltante. Nell’esercizio non irragionevole della sua discrezionalità, il legislatore ha ritenuto queste ripercussioni intollerabili**, “da ciò la scelta legislativa di sottrarre questa ipotesi al regime derogatorio”. Per la Corte costituzionale, l’irragionevolezza non trova fondamento nemmeno nel diverso trattamento a cui sono sottoposte le imprese mandatarie di RTI in caso di fallimento nel corso dell’esecuzione del contratto, nel qual caso l’ordinamento prevede, infatti, la possibilità, in capo alla Stazione appaltante, di proseguire il rapporto con altro operatore economico che sia costituito mandatario. Per il Giudice delle leggi, tale argomento non prova l’irragionevolezza della disposizione contestata. Questo perché il divieto di partecipazione a gare per le imprese mandatarie in RTI è “funzionale all’interesse della stazione appaltante a selezionare contraenti ragionevolmente affidabili quanto a capacità di adempiere, [diversamente] la previsione della possibilità, in caso di fallimento della mandataria, di proseguire il rapporto per il tramite di una modificazione soggettiva del contratto è diretta a tutelare il diverso interesse pubblico a conservare il rapporto in corso, onde permettere il corretto svolgimento della prestazione sino alla sua completa esecuzione, evitando il recesso”. In conclusione, in punto di irragionevole disparità di trattamento, il Giudice delle leggi rigetta pure le argomentazioni riconducibili all’evoluzione della normativa *ex art. 80, c. 5 lett. b)* del nuovo codice dei contratti pubblici, ove non si rinviene alcun rinvio all’art. 186-*bis* della legge fallimentare. Tale argomentazione non è corretta poiché, con l. 32/2019 (art. 1, c. 20, lett. o), è stato inserito nel testo del summenzionato art. 80 nuovo codice, il richiamo testuale all’art. 186-bis della legge fallimentare. **b)** Infine, in punto di **intrinseca irragionevolezza** della norma censurata, il Giudice delle leggi puntualizza come **la scelta operata dal legislatore rappresenti il “frutto del complesso bilanciamento [...] tra l’interesse della stazione appaltante al corretto e puntuale adempi-**

mento della prestazione affidata nella particolare ipotesi del contratto concluso con un RTI, e l'interesse al superamento della crisi dell'impresa in concordato preventivo con continuità aziendale, da perseguire anche attraverso la partecipazione dell'impresa stessa alle procedure di affidamento dei contratti pubblici al fine della migliore soddisfazione dei creditori". La predetta operazione rientra a pieno titolo nell'esercizio della discrezionalità del legislatore che "resta libero di operarla nei limiti della non manifesta irragionevolezza". In tal senso, per la Corte, sebbene tale scelta possa essere considerata, in astratto, opinabile, cionondimeno essa "non supera i limiti entro i quali la discrezionalità legislativa si deve ritenere legittimamente esercitata. Essa si ispira infatti pur sempre alla *ratio* sottesa alla regola generale di esclusione dalle procedure di affidamento delle imprese sottoposte a procedure concorsuali, e tale regola fa riespandere in un'ipotesi nella quale lo stesso legislatore non irragionevolmente ha reputato necessarie cautele aggiuntive a protezione degli interessi della stazione appaltante". In via conclusiva, il Giudice delle leggi affronta le q.l.c. correlate agli artt. 41 e 97 Cost. Con riguardo al primo profilo, viene puntualizzato come per costante giurisprudenza della Corte costituzionale **la tutela dell'autonomia privata non sia assoluta, non essendo ipotizzabile la violazione della libertà economica allorché "l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale, come sancito dall'art. 41, secondo comma, Cost., purché, per un verso, l'individuazione di quest'ultima non appaia arbitraria e, per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue"** (*ex plurimis*, sentt. nn. 203/2016, 56/2015, 247 e 152/2010 e 167/2009). **Il concetto di utilità sociale – quale limite all'esercizio della libertà di iniziativa economica – altro non rappresenta se non il "perseguimento dell'interesse pubblico al corretto e puntuale adempimento delle prestazioni contrattuali"**. Ne consegue che nel caso concreto il legislatore, escludendo dalle gare l'impresa mandataria di un RTI in concordato preventivo con continuità aziendale, abbia privilegiato il summenzionato interesse pubblico. Tali considerazioni, infine, consentono pure di risolvere la questione relativa all'art. 97 Cost. [Y. Guerra]

**INAMMISSIBILE IL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE  
PROMOSSO DA UN SINGOLO PARLAMENTARE CONTRO  
"L'ELEZIONE" DI UN ALTRO SENATORE.  
IL CASO DELLA MANCATA ASSEGNAZIONE DEL SEGGIO  
SICILIANO**

**Corte cost. ord. 7 aprile – 7 maggio 2020, n. 86, Pres. Cartabia, red. De Pretis**

Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (ammissibilità)

(artt. 3, 24, 48, 51, 57, 66, 72 e 117, primo comma, Cost. in rel. all'art. 6 CEDU)

L'ordinanza dichiara l'**inammissibilità del conflitto di attribuzione** tra poteri dello Stato, sollevato da **Gregorio De Falco**, in qualità di senatore, **nei confronti del Senato della Repubblica e di un altro parlamentare**, la sen. Emma Pavanelli, **in relazione all'atto di proclamazione di quest'ultima**, candidata nella Regione Umbria, ma eletta **a seguito della mancata assegnazione di un seggio nella Regione Sicilia**.

Il ricorrente denuncia la menomazione di attribuzioni costituzionali e, in particolare, degli artt. 3, 24, 48, 51, 57, 66, 72 e 117, primo comma, Cost., in rel. all'art. 6 CEDU, lamentando l'ingerenza del Senato nelle operazioni elettorali «di competenza di organi ad esclusiva composizione magistratuale».

La Corte costituzionale afferma l'inammissibilità del ricorso: nel caso di specie non rilevrebbero le menomazioni lamentate e, comunque, la mera denuncia delle stesse non fonda la legittimazione a ricorrere del singolo parlamentare. In particolare, la Corte ricorda che **la legittimazione** a sollevare conflitto inter-organico è stata riconosciuta in capo ai **singoli deputati o senatori** dall'**ord. n. 17 del 2019**, esclusivamente **a tutela delle attribuzioni inerenti al diritto di proposta e di voto**, quali **competenze individualmente riconosciute al singolo rappresentante della Nazione** (ai sensi degli artt. 67, 68, 69, 71, primo comma, e 72 Cost.). Tali lesioni, per giungere al vaglio della Corte costituzionale, devono rappresentare **«violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari»** ed è necessario che, a fondamento della propria legittimazione, il singolo le **comprovi con allegazioni o prove** specifiche. Nel caso in esame, è peraltro lo stesso senatore ricorrente ad ammettere di lamentarsi per la violazione di prerogative non sue, ma di competenza di un organo terzo, l'Ufficio elettorale regionale e/o centrale. **In ogni caso** – ricorda infine il giudice delle leggi a sostegno dell'inammissibilità – le predette censure attengono a **violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi delle Camere**, che, per costante giurisprudenza costituzionale **non possono avere ingresso nei conflitti tra poteri dello Stato** (su tutte, si v. ord. n. 17 del 2019, sent. n. 379 del 1996 e ord. n. 149 del 2016) [A. Chiusolo]

**BASILICATA: VIA LIBERA ALLE CONVENZIONI CON GLI ISTITU-  
TI DI VIGILANZA  
A TUTELA DELLA PROPRIETÀ PRIVATA**

**Corte cost., sent. 20 aprile – 25 maggio 2020, n. 88, Pres. Cartabia, red. Amato**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 2, comma 7, 5 e 8 della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4]

(Art. 117, secondo comma, lett. g) h) ed s), Cost.)

Lo Stato ha impugnato alcune disposizioni, relative a diverse materie, contenute nella L. R. Basilicata n. 4 del 2019. Con la sent. n. 88 del 2020, la Corte si è pronunciata su tre delle qdldl sollevate con il ricorso statale.

Con la prima qdl sollevata, lo Stato censura una previsione, contenuta nella legge regionale citata, che avrebbe consentito alla Polizia provinciale di avvalersi dell'Arma dei Carabinieri forestali, per l'attuazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica. Nelle more del giudizio la Regione è intervenuta sulla disposizione censurata, disponendo che il menzionato avvalimento possa avvenire solo «previa intesa tra la Regione Basilicata e il Ministero delle politiche agricole e forestali». Benché la novella possa ritenersi soddisfacente delle pretese statali, in considerazione del lasso di tempo intercorso tra l'entrata in vigore della disposizione censurata e l'entrata in vigore della novella e in assenza di difese regionali sul punto, **la Corte ha ritenuto non sussistente il requisito della «mancata applicazione» necessario per una pronuncia di cessata materia del contendere.** Pertanto, decidendo la questione nel merito, l'ha ritenuta fondata, in quanto «Regione Basilicata si è [...] attribuita il potere di assegnare unilateralmente ad un corpo di polizia dello Stato compiti ulteriori rispetto a quelli stabiliti dalla legge statale, per il perseguimento di obiettivi individuati dalla stessa Regione» in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

La Corte ha riconosciuto anche la fondatezza della qdl sollevata in riferimento alla disposizione con cui la Regione «ha disciplinato l'impiego in agricoltura dei fanghi di depurazione di acque reflue» (art. 5) per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s).

Infatti, benché la Regione abbia introdotto criteri più restrittivi per l'impiego dei fanghi di depurazione in agricoltura, al fine di evitare l'«accumulo di elementi e sostanze tossiche e pericolose nel terreno» ma, nel far ciò, incide negativamente «sul complessivo sistema nazionale di gestione dei fanghi di depurazione,

sull'adempimento degli obblighi di riduzione del conferimento in discarica di tutti i rifiuti recuperabili e riciclabili».

Non è invece fondata la qdl sollevata in relazione all'art. 8 della L.R. Basilicata n. 4 del 2019. La disposizione citata consente ai «Comuni interessati da ricorrenti e significativi episodi di attentati alla proprietà privata» di **stipulare «apposite convenzioni con le imprese private di vigilanza»**, avvalendosi delle risorse del Fondo Unico Autonomie Locali, istituito dalla legge della Regione Basilicata 19 settembre 2018, n. 23, recante «Istituzione del Fondo Unico Autonomie Locali (F.U.A.L.)». Ad avviso della Corte, infatti, **la previsione in parola, non interferisce con la competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, né con la disciplina della prevenzione dei reati**, ma – coinvolgendo esclusivamente istituti di vigilanza privati – **si «configura come un'attività ordinaria di gestione del patrimonio *iure privatorum*»**. [F. Conte]

### CONFERMATA L'AMPIA DISCREZIONALITÀ DEL LEGISLATORE NEL DISCIPLINARE LA MATERIA DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI

**Corte cost., sent. 7 aprile – 15 maggio 2020, n. 90, Pres. Cartabia, red.  
Prosperetti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D. Lgs. 14 settembre 2015, n. 148, art. 25, comma 3]

(Cost., artt. 3; 41)

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollecitato la Consulta a pronunciarsi in merito alla legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 3, del D. Lgs. 14 settembre 2015, n. 148 recante *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*.

Il Giudice rimettente individua tre profili di censura nei confronti della disposizione impugnata. Innanzitutto, essa violerebbe l'art. 3 Cost «in riferimento ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, in quanto comporterebbe una “sanzione” ingiustificatamente onerosa per l'impresa che presenti la domanda oltre il termine ... stabilito dal comma 1 del medesimo art. 25 del d.lgs. n. 148 del 2015».

In secondo luogo la disposizione impugnata lederebbe l'art. 3 anche in riferimento «principio di uguaglianza, in quanto opererebbe una discriminazione nei

confronti delle imprese ...che subentrano in appalti e che devono quindi rispettare la cosiddetta clausola sociale (prevista nella fattispecie dall'art. 16-bis del contratto collettivo nazionale di lavoro della mobilità/area contrattuale attività ferroviarie del 20 luglio 2012), secondo cui viene trasferito all'impresa subentrante il personale già occupato in quella cessante». Nello specifico i profili di discriminazione vengono individuati «con riferimento alla situazione delle altre imprese «che essendo già titolari delle posizioni giuridiche datoriali nei confronti dei propri dipendenti, possono anticipare le trattative sindacali e gli accordi negoziali».

Infine, la disposizione impugnata lederebbe anche l'art. 41 Cost. «in riferimento al principio di libertà dell'iniziativa economica privata, poiché verrebbe scaricato sull'imprenditore datore di lavoro un onere che invece lo Stato riconosce, almeno provvisoriamente, come proprio, ma a far tempo dal trentesimo giorno successivo alla data di presentazione della domanda di aiuto».

In relazione al secondo e al terzo profilo di censura il Giudice delle leggi ha ravvisato l'inammissibilità della q.l.c. prospettata in quanto non sorrette da adeguato apparato motivazionale.

In relazione, invece, alla dedotta violazione dell'art. 3 in riferimento ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, la Consulta dichiara non fondata la q.l.c.

Nel disciplinare la materia degli ammortizzatori sociali «e, nello specifico, nel conformare i correlati procedimenti amministrativi» il legislatore gode, infatti, di ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute e, nel caso di specie, tale limite «non può ritenersi superato ... anche alla luce della ricognizione del complessivo assetto della disciplina in materia e della sua evoluzione» [C. Drigo].

### **OLTRE I LIVELLI ESSENZIALI SI RIESPANDE LA COMPETENZA REGIONALE RESIDUALE: LA CORTE FA SALVO IL “FATTORE FAMIGLIA” PIEMONTESE**

**Corte cost., sent. 7 aprile – 15 maggio 2020, n. 91, Pres. Cartabia, red.  
Carosi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 3, c. 1°, lett. a), e 4 della legge della Regione Piemonte 09/04/2019,  
n. 16]

(Cost., art. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, della Costituzione, in relazione ai principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica»)

La sentenza n. 91 del 2020 ha ad oggetto la legge della Regione Piemonte n. 16 del 2019, Istituzione del Fattore Famiglia, che è finalizzata a introdurre, per le prestazioni erogate in Regione, un nuovo indicatore sintetico della situazione reddituale, che rappresenti le situazioni reali dei nuclei familiari.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, in particolare, impugna gli artt. 3 e 4 della legge, dedicati, rispettivamente, all'elencazione degli ambiti di applicazione del Fattore famiglia e a incaricare la Giunta regionale di determinare i criteri e le modalità attuative di detto fattore e di prevederne l'aggiornamento annuale.

Quanto alla prima delle due disposizioni impugnate, si ritiene che essa violi l'articolo 117, comma secondo, lettera m), e comma terzo (con riguardo ai principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica), Cost., poiché non specifica come intenda utilizzare l'indicatore nell'accesso e nelle compartecipazioni alla spesa per le prestazioni sanitarie. Lo Stato, infatti, rammenta che la disciplina concernente le quote di compartecipazione alle prestazioni sanitarie non contempla la possibilità di rimodulazione in base alla sua situazione economica.

Premessa un'articolata ricostruzione della disciplina relativa al **ticket sanitario**, a partire dalla sua introduzione (legge n. 537 del 1993), sino ai più recenti interventi normativi (l'ultimo ad opera della legge n. 160 del 2019), la Corte risolve la questione offrendo un'interpretazione conforme a Costituzione della norma *de qua*. Essa, infatti, non determinerebbe nessuna integrazione normativa della disciplina dei ticket sanitari fissata dalla legge statale, ma si occupa piuttosto di «modulare i costi individuali relativi alle **altre tipologie di prestazioni** per le quali non opera il criterio di uniformità sull'intero territorio nazionale».

Anche la seconda questione, relativa all'art. 4 della legge piemontese, è dichiarata infondata. Secondo il giudice costituzionale, essa rappresenta la necessaria proiezione «nel programma e nel bilancio dell'ente territoriale delle modalità e dei costi di erogazione dei servizi». Da questo punto di vista, si tratta semplicemente di «**operazioni consustanziali al buon andamento dell'amministrazione**», e costituisce esercizio della **competenza legislativa residuale nella materia dei servizi sociali**. La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, infatti, non esclude un successivo intervento da parte delle Regioni o degli enti locali per garantire livelli ulteriori. La competenza statale trasversale individua le prestazioni da assicurare su tutto il territorio dello Stato; «**oltre tale limite si riepande la generale competenza della Regione sulla materia**». [L. Busatta]

## IL DIVIETO ASSOLUTO DI SCAMBIO DI OGGETTI TRA DETENUTI AL 41 BIS ASSEGNATI AL MEDESIMO GRUPPO DI SOCIALITA' E' INCOSTITUZIONALE

**Corte cost., sent. 5 maggio 2020 – 22 maggio 2020, n. 97, Pres. Cartabia,  
red. Zanon**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 41-bis, comma 2-quater, lettera f), della legge 26 luglio 1975, n. 354]

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

Accogliendo le questioni proposte dalla Corte di cassazione con due ordinanze di analogo tenore, la Corte riconosce la violazione degli artt. 3 Cost. e 27, comma 3, Cost. Con riferimento al **divieto assoluto, posto dall'ordinamento penitenziario, allo scambio di oggetti** tra detenuti al regime speciale di cui all'art. 41 bis ordin. penit. appartenenti al **medesimo gruppo di socialità**. Per l'effetto, la sentenza dichiara incostituzionale l'art. 41-bis, comma 2-quater, lettera f), della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui prevede l'adozione delle necessarie misure di sicurezza volte a garantire che sia assicurata «la assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, **scambiare oggetti**» anziché «la assoluta impossibilità di comunicare e **scambiare oggetti tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità**».

Preliminarmente, la Corte opera una **ricostruzione del significato normativo** della disposizione censurata alla luce dei parametri costituzionali evocati dal rimettente, rilevando, da un lato, la corrispondenza tra la lettura interpretativa offerta dal giudice *a quo* e l'orientamento ermeneutico fatto proprio dalla giurisprudenza di legittimità e, dall'altro, l'impossibilità di una diversa interpretazione idonea ad eliminare i dubbi di costituzionalità: il divieto di scambio di oggetti posto dall'art. 41-bis, comma 2-quater, lettera f) ordin. penit. è di **portata generale**; esso opera, per l'effetto, sia rispetto ai detenuti al 41 bis assegnati al **medesimo gruppo di socialità**, sia rispetto ai detenuti sottoposti allo stesso regime speciale appartenenti ad un **diverso gruppo di socialità**. Sulla portata e l'estensione di tale divieto, applicato indifferentemente a tutti i detenuti sottoposti al regime speciale, ancorché appartenenti al medesimo gruppo di socialità, si appuntano i dubbi di costituzionalità del rimettente: il divieto risulterebbe incongruo e inutile rispetto al fine di recidere i collegamenti tra i detenuti soggetti al regime speciale e tra gli stessi e gli altri componenti del sodalizio in libertà, dal momento che, in quanto assegnati al medesimo gruppo di socialità, gli stessi sarebbero comunque ammessi allo scambio di ogni contenuto informativo; la preclusione si risolverebbe

così in una misura meramente afflittiva, incompatibile con l'art. 27 comma 3 Cost.

Nel **merito**, i giudici costituzionali ritengono fondate le questioni con riferimento ad entrambi i parametri evocati: l'art. 3 e l'art. 27, comma 3, Cost.

Con riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost., il divieto è ritenuto incongruo rispetto ai **due scopi** perseguiti dalla disposizione.

Da un lato, la preclusione allo scambio di oggetti, nella parte in cui si applica anche ai detenuti inseriti nel medesimo gruppo di socialità, non risulta funzionale rispetto alla finalità tipica ed essenziale del provvedimento di sottoposizione del singolo detenuto al regime differenziato, consistente nell'**impedire le sue comunicazioni con l'esterno**; i detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità, infatti, hanno varie occasioni di comunicare qualsiasi messaggio tra loro in forma orale e, di conseguenza, il divieto di scambio di oggetti non potrebbe rafforzare quelle esigenze di sicurezza al perseguimento delle quali deve intendersi posto. Secondo i giudici costituzionali – pertanto - alla certa compressione di una forma minima di socialità non corrisponderebbe un accrescimento delle garanzie di difesa sociale e sicurezza pubblica: comprensibile se riferito a detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, il divieto mostra la sua irragionevolezza ove obbligatoriamente applicato anche ai detenuti assegnati al medesimo gruppo.

Dall'altro, secondo la Corte, il divieto si rivela incongruo anche là dove si valorizzi la diversa finalità d'impedire che taluno degli appartenenti al gruppo possa acquisire, attraverso lo scambio di oggetti, una **posizione di supremazia nel contesto penitenziario**, simbolicamente significativa nell'ottica delle organizzazioni criminali e da comunicare, come tale, all'esterno del carcere. Il perseguimento di tale obiettivo – nell'ottica dei giudici – è garantito dall'applicazione delle **regole generali** che, su un versante, limitano lo scambio unicamente di beni di **“modico valore”** (art. 15, comma 2, del d.P.R. n. 230 del 2000), sicché la possibilità di un utilizzo di beni di rilevante valore quale mezzo di accrescimento del potere in ambito carcerario è ragionevolmente da escludersi, sull'altro, consentono la **costante osservazione** dei gruppi e l'eventuale tempestiva modifica della loro composizione, eventualmente proprio in seguito alla rilevazione di un'anomala frequenza e unidirezionalità degli scambi.

La Corte rileva, inoltre, la **sproporzione** della misura censurata, nella sua portata di divieto assoluto posto dalla legge. Lo scambio di oggetti di modico valore costituisce – osservano i giudici – una facoltà dell'individuo riconducibile ai «piccoli gesti di normalità quotidiana» (sentenza n. 186 del 2018), tanto più preziosi in quanto costituenti gli ultimi residui in cui può espandersi la libertà del detenuto stesso. La compressione di tale minima facoltà di socializzazione può giustificarsi **non in astratto** ma esclusivamente ove sussistano effettive esigenze di sicu-

rezza, motivate in concreto; in questo senso, rimane all'amministrazione penitenziaria la possibilità di disciplinare le modalità di effettuazione degli scambi tra detenuti appartenenti al medesimo gruppo, nonché di predeterminare le condizioni per introdurre eventuali limitazioni.

Fuori dalle ipotesi in cui sia necessario **in concreto** disporre limiti agli scambi, la previsione di un divieto generalizzato ed assoluto di scambiare oggetti tra detenuti al regime speciale, invece, costituisce una misura incongrua e sproporzionata che finisce per violare anche la finalità rieducativa della pena, e quindi l'**art. 27 comma 3 Cost.** [S. Tesoriero]

### **APPALTI “SOTTO SOGLIA” RISERVATI ALLE PMI TOSCANE: ARRIVA IL *NIET* DELLA CONSULTA**

**Corte cost., sent. 5 maggio – 27 maggio 2020, n. 98, Pres. Cartabia, red. De Petris**

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

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 10, comma 4, della legge della Regione Toscana 16 aprile 2019, n. 18]

(l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione e gli artt. 30, comma 1, e 36 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici))

La Regione Toscana ha previsto la facoltà per le stazioni appaltanti di riservare, in favore delle PMI «con sede legale e operativa nel territorio regionale», una quota non superiore al 50% per la partecipazione alle procedure negoziate relative all'affidamento di lavori pubblici “sotto soglia”. La Corte, nel solco della propria giurisprudenza, osserva che «le disposizioni del codice dei contratti pubblici [...] regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza, e [...] **le Regioni, anche ad autonomia speciale, non possono dettare una disciplina da esse difforme** (tra le tante, sentenze n. 263 del 2016, n. 36 del 2013, n. 328 del 2011, n. 411 e n. 322 del 2008)» (sentenza n. 39 del 2020).

La disposizione, pertanto, si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. e) in quanto altera la concorrenza, incidendo negativamente sul principio della par condicio, mediante la previsione di norme di protezione delle imprese locali (cfr. sentenze n. 28 del 2013 e n. 440 del 2006, quest'ultima però pronunciata in relazione agli artt. 117, primo comma, e 120 Cost.). [F. Conte]

## MISURE DI PREVENZIONE E REVOCA DELLA PATENTE DI GUIDA: UN IRRAGIONEVOLE AUTOMATISMO

**Corte cost., sent. 6 maggio – 27 maggio 2020, n. 99, Pres. Cartabia, red. Morrelli**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 120, c. 2 e 3, d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo Codice della strada)]

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

È costituzionalmente illegittima per violazione dei principi di **eguaglianza**, **proporzionalità** e **ragionevolezza** la norma che prevede che il prefetto *debba* provvedere – invece che *possa* provvedere – alla **revoca** della **patente** di guida nei confronti di coloro che siano sottoposti a **misure di prevenzione personale di cui al d.lgs. n. 159 del 2011**, nei termini di cui alle precedenti sentt. 22 del 2018 e 24 del 2020. Infatti, possono essere sottoposti a misure di prevenzione soggetti condannati o indiziati per ipotesi delittuose di differenti gravità e tale diversità delle fattispecie, rilevando come indice di pericolosità sociale, coerentemente si riflette, sul piano giudiziario, nella diversa durata e nella differente modulabilità della misura. «Dal che, anche riguardo a tali misure, l'irragionevolezza del meccanismo, previsto dal censurato art. 120, comma 2, cod. strada, che ricollega in via **automatica** a tale varietà e **diversa gravità** di ipotesi di pericolosità sociale, l'**identico effetto** di revoca prefettizia della patente di guida. Effetto, quest'ultimo, suscettibile, per di più, di innescare un corto circuito all'interno dell'ordinamento, nel caso in cui l'utilizzo della patente sia funzionale alla "ricerca di un lavoro"». Pertanto, la revoca della patente di guida deve ritenersi sottoposta ad una necessaria verifica della necessità ed opportunità del provvedimento amministrativo che tenga conto non soltanto del caso concreto, ma anche delle eventuali «finalità, di inserimento del soggetto nel circuito lavorativo, che la misura stessa si proponga». [F. Pedrini]

## NON È GOLD PLATING L'INTRODUZIONE DELL'OBBLIGO DI MOTIVAZIONE CON RIGUARDO AL MANCATO RICORSO AL MERCATO

**Corte cost., sent. 5 maggio – 27 maggio 2020, n. 100, Pres. Cartabia, red.  
Coraggio**

Giudizio di legittimità in via incidentale

[art. 192, c. 2 del D.lgs. n. 50/2016]

(art. 76 Cost.)

Con la pronuncia in esame, il Giudice delle leggi dichiara non fondata la q.l.c. dell'art. 192, c. 2, del D.lgs. n. 50/2016 (nel prosieguo pure Codice dei contratti pubblici), sollevata, in riferimento all'art. 76 Cost. nella parte in cui prevede che le stazioni appaltanti, nel provvedimento di affidamento in house, danno conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato. Per il giudice rimettente la predetta norma oggetto si pone in contrasto con quanto disposto dall'art. 76 Cost. in relazione ai criteri direttivi *ex art. 1, c. 1 lett. a) e eee)* della l. n. 11/2016 recante “Deleghe al Governo per l’attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture” che si configurano quali parametri interposti. L’art. 1, c. 1, lett. a) della summenzionata legge dispone il divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive comunitarie (cosiddetto *gold plating*). Per il giudice rimette detta disposizione sarebbe violata poiché l’onere di motivazione con riguardo alle ragioni del mancato ricorso al mercato non sarebbe previsto dalle direttive medesime. Per quel che concerne, invece, l’art. 1, c. 1, lett. eee) questo dispone “«per gli appalti pubblici e i contratti di concessione tra enti nell’ambito del settore pubblico», la valutazione della congruità economica delle offerte degli affidatari, nonché la pubblicità e la trasparenza degli affidamenti, mediante l’istituzione, a cura dell’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), di un elenco di enti aggiudicatori, ma non l’ulteriore onere, introdotto dal legislatore delegato, di specifica motivazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato”. La Corte costituzionale che, nel risolvere la questione *de qua* precisa come quest’ultima si inserisca in un vivo dibattito della giurisprudenza amministrativa “sulla natura generale o eccezionale dell’affidamento in house”. Nel merito, per il Giudice delle leggi, quanto alla prima norma interposta evocata che prescrive il divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive comunitarie (il c.d. *gold plating*), specifica che tale criterio direttivo non rappresenta un principio di diritto comunitario,

vincolante per gli Stati membri nell'attuazione delle direttive, restando così, in capo a questi ultimi, la libertà di scegliere la forma e i mezzi ritenuti più opportuni per raggiungere i risultati prefissati (salvo il caso di norme direttamente applicabili). Con il lemma *gold plating* s'intende indicare quel fenomeno volto ad aggiungere regole a quanto già stabilito in sede europea. In particolare, tale termine – che compare per la prima volta nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, dell'8 ottobre 2010, recante riflessioni e proposte circa il raggiungimento dell'obiettivo di una legiferazione «intelligente», comunitaria e degli Stati membri, in grado di ridurre gli oneri amministrativi a carico dei cittadini e delle imprese – «si riferisce alla prassi delle autorità nazionali di regolamentare oltre i requisiti imposti dalla legislazione UE, in sede di recepimento o di attuazione in uno Stato membro». Il divieto di *gold plating* trova compiuta disciplina all'art. 15, c. 2, lett.t.) l. n. 183/2011 che va ad inserire i cc. 24-bis, ter e quater nella l. n. 246/2005. I summenzionati commi prescrivono **(i)** che «[g]li atti di recepimento di direttive comunitarie non possono prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse, salvo quanto previsto al comma 24-quater» (24-bis); **(ii)** quali debbano intendersi livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive comunitarie, ossia: «a) l'introduzione o il mantenimento di requisiti, standard, obblighi e oneri non strettamente necessari per l'attuazione delle direttive; b) l'estensione dell'ambito soggettivo o oggettivo di applicazione delle regole rispetto a quanto previsto dalle direttive, ove comporti maggiori oneri amministrativi per i destinatari; c) l'introduzione o il mantenimento di sanzioni, procedure o meccanismi operativi più gravosi o complessi di quelli strettamente necessari per l'attuazione delle direttive» (24-ter); infine **(iii)** come [l']amministrazione [debba dare] conto delle circostanze eccezionali, valutate nell'analisi d'impatto della regolamentazione, in relazione alle quali si rende necessario il superamento del livello minimo di regolazione comunitaria. Per gli atti normativi non sottoposti ad AIR, le Amministrazioni utilizzano comunque i metodi di analisi definiti dalle direttive di cui al comma 6 del presente articolo» (24-quater). Dalle disposizioni *testé* richiamate il Giudice delle leggi afferma come **la ratio del divieto, assunto a criterio direttivo nella l. delega n. 11/2016, sia “quella di impedire l'introduzione, in via legislativa, di oneri amministrativi e tecnici, ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa comunitaria, che riducano la concorrenza in danno delle imprese e dei cittadini, mentre è evidente che la norma censurata si rivolge all'amministrazione e segue una direttrice proconcorrenziale, in quanto è volta ad allargare il ricorso al mercato”**. Tale lettura è confermata dall'Adunanza della commissione speciale del Consiglio di Stato, nel parere n.

855 del 1° aprile 2016, relativo allo schema di decreto legislativo recante «Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 28 gennaio 2016, n. 11», in cui si specifica che tale divieto “[...] va rettammente interpretato in una prospettiva di riduzione degli “oneri non necessari”, e non anche in una prospettiva di abbassamento del livello di quelle garanzie che salvaguardano altri valori costituzionali, in relazione ai quali le esigenze di massima semplificazione e efficienza non possono che risultare recessive” e dalla Corte di giustizia dell’UE, “che, nell’affermare la **non contrarietà della norma oggi scrutinata all’art. 12, paragrafo 3, della direttiva 2014/24/UE, ha ribadito che dal principio di libera autorganizzazione delle autorità pubbliche [...] discende la «libertà degli Stati membri di scegliere il modo di prestazione di servizi mediante il quale le amministrazioni aggiudicatrici provvederanno alle proprie esigenze» e, conseguentemente, quel principio «li autorizza a subordinare la conclusione di un’operazione interna all’impossibilità di indire una gara d’appalto e, in ogni caso, alla dimostrazione, da parte dell’amministrazione aggiudicatrice, dei vantaggi per la collettività specificamente connessi al ricorso all’operazione interna»** (Corte di giustizia, nona sezione, ordinanza 6 febbraio 2020, in cause da C-89/19 a C-91/19, Rieco spa; [...] nello stesso senso, Corte di giustizia, quarta sezione, sentenza 3 ottobre 2019, in causa C-285/18, Irgita)”. **Ne consegue come l’obbligo di motivazione sulle ragioni del mancato ricorso al mercato ex art. 192, c. 2 codice dei contratti pubblici non si pone in contrasto con il criterio di cui all’art. 1, c. 1 lett. a) l. delega n. 11/2016 e “risponde agli interessi costituzionalmente tutelati della trasparenza amministrativa e della tutela della concorrenza”**. Con riguardo alla seconda norma interposta (art. 1, comma 1, lettera eee), della medesima legge delega) che prescrive la garanzia di «adeguati livelli di pubblicità e trasparenza delle procedure anche per gli appalti pubblici e i contratti di concessione tra enti nell’ambito del settore pubblico, cosiddetti affidamenti in house, prevedendo, anche per questi enti, l’obbligo di pubblicazione di tutti gli atti connessi all’affidamento, assicurando, anche nelle forme di aggiudicazione diretta, la valutazione sulla congruità economica delle offerte, avuto riguardo all’oggetto e al valore della prestazione» va sottolineato come “l’epicentro” dell’evocato criterio direttivo sia il riferimento, in particolare, agli affidamenti diretti, “segno di una specifica attenzione a questo istituto già da parte del legislatore delegante”. In aggiunta, puntualizza la Corte costituzionale, **la questione deve essere valutata alla luce di precedenti giurisprudenziali che riconoscono, tra le altre cose, “margini di discrezionalità e la necessità di tener conto del quadro normativo di riferimento”** (sentt. nn. 10/2018; 59/2016, 146 e 98/2015; 119/2013), “specie quando la delega «riguardi interi settori di discipli-

**na o comunque organici complessi normativi»** (sentt. nn. 10/2018; 229/2014, 162/2012). Tale ultimo criterio trova piena applicazione nel caso di specie, ove si è di fronte a un codice che si prefigge pure lo scopo di razionalizzare una disciplina di settore stratificatasi nel tempo. Per il Giudice delle leggi, la norma delegata si inserisce in un contesto normativo coerente. Quest'ultimo, nel ripercorrere le disposizioni di riferimento – art. 23-*bis* del d.l. n. 112/2008 convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133 e poi abrogato a seguito di referendum; art. 34, c. 20, del d.l. n. 179/2012, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221; art. 7, c. 3, dello schema di decreto legislativo di riforma dei servizi pubblici locali di interesse economico generale (adottato ai sensi degli artt. 16 e 19 della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»); art. 5, c. 1, del d.lgs. n. 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) – precisa come tale normativa sia stata già oggetto di controllo costituzionale. In particolare, con riguardo all'art. 23-*bis* del d.l. n. 112/2008 si è osservato che «[s]iffatte ulteriori condizioni [...] si risolvono in una restrizione delle ipotesi in cui è consentito il ricorso alla gestione in house del servizio e, quindi, della possibilità di derogare alla regola comunitaria concorrenziale dell'affidamento del servizio stesso mediante gara pubblica. **Ciò comporta, evidentemente, un'applicazione più estesa di detta regola comunitaria, quale conseguenza di una precisa scelta del legislatore italiano. Tale scelta, proprio perché reca una disciplina pro concorrenziale più rigorosa rispetto a quanto richiesto dal diritto comunitario, non è da questo imposta – e, dunque, non è costituzionalmente obbligata, ai sensi del primo comma dell'art. 117 Cost., come sostenuto dallo Stato –, ma neppure si pone in contrasto [...] con la citata normativa comunitaria, che, in quanto diretta a favorire l'assetto concorrenziale del mercato, costituisce solo un minimo inderogabile per gli Stati membri. È infatti innegabile l'esistenza di un “margine di apprezzamento” del legislatore nazionale rispetto a principi di tutela, minimi ed indefettibili, stabiliti dall'ordinamento comunitario con riguardo ad un valore ritenuto meritevole di specifica protezione, quale la tutela della concorrenza “nel” mercato e “per” il mercato».** (sentt. nn. 325/2010; 46/2013). **Ne consegue che la specificazione introdotta dal legislatore delegato rientri a pieno titolo nel normale esercizio della discrezionalità e si ponga in maniera coerente con il quadro normativo di riferimento** (tra le tante, sentt. nn. 10/2018, 59/2016, 146 e 98/2015, e 119/2013). [Y. Guerra].

**CADE L'AUTOMATISMO NELLA SOSPENSIONE DELLA  
POTESTÀ GENITORIALE PER IL DELITTO DI SOTTRAZIONE E  
TRATTENIMENTO DEL MINORE ALL'ESTERO**

**Corte cost., sent. 6 maggio 2020 – 29 maggio 2020, n. 102, Pres. Cartabia,  
red. Viganò**

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

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 34, c. 2 e 574 bis, c. 3, c.p.]

(artt. 2, 3, 30, 31 Cost.)

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 574 bis, c. 3, c.p., per contrasto con gli artt. 2, 3, 30, 31 Cost., nella parte in cui prevede che la condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di sottrazione e mantenimento di minore all'estero ai danni del figlio minore comporta *necessariamente* la sospensione dell'esercizio della responsabilità genitoriale, anziché la *possibilità* per il giudice di disporre la sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale. Sono invece dichiarate inammissibili le questioni relative all'art. 34 c.p., in riferimento agli artt. 2, 3, 27, c. 3, 30 e 31 Cost., nonché all'art. 10 Cost., in relazione alla Convenzione sui diritti del fanciullo, ed all'art. 574 bis c.p., in riferimento all'art. 10 Cost., in relazione alla Convenzione sui diritti del fanciullo. Preliminarmente la Corte ricostruisce il quadro normativo di riferimento (§§ 2, 2.1, 2.2, 2.3 C.d.). La prima norma oggetto di censura è l'art. 34 c.p., che disciplina in via generale le pene accessorie della sospensione e della decadenza dall'esercizio della responsabilità genitoriale, disponendo che la sospensione “opera ... come *conseguenza automatica* della «condanna per delitti commessi con abuso della responsabilità genitoriale [...] per un periodo di tempo, superiore al doppio della pena inflitta»”. Sulla scorta del rinvio operato dall'art. 34 c.p. al titolo IX, libro I, c.c., il contenuto della sospensione incide su ogni diritto che spetti al genitore sui beni del figlio in forza della responsabilità genitoriale, disciplinata dall'art. 316 c.c., come mod. dal d.lgs. n. 154/2013, da intendersi quale: “«situazione giuridica complessa idonea a riassumere i doveri, gli obblighi e i diritti derivanti per il genitore dalla filiazione» ... «necessariamente più ampia rispetto alla (vecchia) potestà, in quanto dovrebbe reputarsi in essa ricompresa anche la componente economica rappresentata dall'obbligo di mantenimento dei figli» ... dovendosi attribuire «risalto alla diversa visione prospettica che

nel corso degli anni si è sviluppata ed è ormai da considerare patrimonio condiviso: i rapporti genitori-figli non devono più essere considerati avendo riguardo al punto di vista dei genitori, ma occorre porre in risalto il superiore interesse dei figli minori». Ancora, l'art. 34 c.p. dispone che in caso di sospensione condizionale della pena, la quale di norma si estende anche alle pene accessorie, gli atti siano trasmessi al tribunale per i minorenni, affinché possano assumersi «i provvedimenti più opportuni nell'interesse del minore» (artt. 330 e 333 c.c.). Ulteriore norma oggetto di controllo è l'art. 574 bis c.p., introdotto dalla l. n. 94/2009, per reprimere «l'odioso fenomeno della sottrazione o del trattenimento di minori all'estero contro la volontà di uno o entrambi i genitori esercenti la responsabilità genitoriale ovvero del tutore, con l'effetto di impedire a costoro l'esercizio della responsabilità stessa». Unitamente alla pena della reclusione da uno a quattro anni comminata dal c. 1, ed alla pena della reclusione da sei mesi a tre anni prevista dal c. 2 per la meno grave fattispecie perpetrata nei confronti del minore ultraquattordicenne consenziente, il c. 3 prevede per entrambe le ipotesi la pena accessoria della sospensione dell'esercizio della responsabilità genitoriale quale conseguenza *automatica* della condanna, a carico del genitore che commetta il fatto «in danno del figlio minore». Si tratta di norma speciale rispetto all'art. 34 c.p., al quale comunque si fa rinvio, in assenza di disposizione espressa, con riferimento al moltiplicatore fisso (doppio della pena principale irrogata) ai fini della commisurazione della pena. La Consulta circoscrive dunque *petita* all'art. 574 bis, c. 3, c.p. (natura automatica nell'*an* della pena accessoria) e all'art. 34, c. 2, c.p. (moltiplicatore fisso per la commisurazione). La questione sull'art. 34 c.p. è giudicata inammissibile, essendo non necessaria ai fini della decisione, in quanto «l'oggetto del presente giudizio di costituzionalità deve essere ... confinato al solo terzo comma dell'art. 574-bis cod. pen., che stabilisce la regola secondo cui la condanna del genitore per il delitto di sottrazione o trattenimento di minore all'estero compiuto in danno del figlio minore «comporta», con carattere di automaticità, la sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale» (§ 3.1.1 C.d.). Anche le questioni concernenti il *quantum* della pena accessoria sono inammissibili per difetto di rilevanza, giacché dovrà essere eventualmente la corte d'appello nel giudizio rescissorio a ricalibrare la sanzione, dopo l'eventuale annullamento del capo inerente alla pena accessoria da parte della Cassazione, in caso di accoglimento della q.l.c. (§ 3.1.2 C.d.). E' poi ritenuta inammissibile la censura in riferimento all'art. 10 Cost., in relazione alla Convenzione sui diritti del fanciullo (§ 3.2 C.d.). Il riferimento a ridetto parametro è inconferente, in quanto esso – per giurisprudenza costante – non include le fonti di diritto internazionale pattizio, che vincolano piuttosto il potere legislativo statale e regionale ex art. 117, c. 1, Cost., ben potendo tuttavia residuare la rilevanza della anzidetta Convenzione quale «strumento inter-

pretativo” dei parametri interni (artt. 2, 30, 31 Cost.). Ritenute poi infondate due ulteriori eccezioni formulate dall’Avvocatura dello Stato, riguardanti, da una parte, un asserito difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni da parte del rimettente, e, dall’altra, “l’omessa illustrazione ... delle circostanze di fatto dalle quali dovrebbe desumersi il carattere pregiudizievole per i figli dell’applicazione della pena accessoria alla madre” (§§ 3.3, 3.4 C.d.), la Corte procede ad esaminare il merito delle questioni, con riferimento agli artt. 2, 3, 30, 31 Cost., che sarebbero vulnerati dall’art. 574 bis, c. 3, c.p. “sotto un triplice concorrente profilo in quanto: a) imporrebbe al giudice penale di irrogare la sanzione accessoria della sospensione dall’esercizio della responsabilità genitoriale anche allorché ciò sia contrario all’interesse preminente del minore, b) violerebbe il diritto del minore di mantenere relazioni con entrambi i genitori, e c) introdurrebbe un automatismo incompatibile con la necessità di una valutazione caso per caso dell’adozione di un provvedimento che riguarda direttamente il minore” (§ 4 C.d.). Come argomenta la Corte, tutti i parametri evocati sono pertinenti (§§ 4.1-4.4 C.d.). Anzitutto, gli artt. 30 e 31 Cost. debbono interpretarsi nel senso che in “tutte le decisioni relative ai minori di competenza delle pubbliche autorità, compresi i tribunali, deve essere riconosciuto rilievo primario alla salvaguardia dei “migliori interessi” (*best interests*) o dell’“interesse superiore” (*intérêt supérieur*) del minore”, come da formule indicate in molteplici fonti internazionali e sovranazionali (Dichiarazione universale dei diritti del fanciullo ONU del 20 novembre 1959; art. 3, c. 1, Convenzione sui diritti del fanciullo; art. 24, c. 2, CDFUE; art. 8 CEDU), nonché nella costante giurisprudenza costituzionale relativa agli artt. 30 e 31 Cost (§ 4.1 C.d.). Parimenti, il secondo profilo, attinente al diritto del minore di mantenere un rapporto con entrambi i genitori, trova compiuto riconoscimento in una pluralità di fonti: a livello normativo ordinario interno (artt. 315 bis e 337 c.c.); sul piano internazionale e sovranazionale (artt. 8, c. 1, 9, cc. 1, 2, 3 Conv. sui diritti del fanciullo; art. 24, c. 2, CDFUE; art. 8 CEDU), e, non da ultimo, nello stesso art. 30 Cost., previsione che, laddove sancisce “ il dovere dei genitori di «educare» i figli, non può che presupporre il correlativo diritto del minore a essere educato da entrambi i genitori; ciò che necessariamente implica il suo diritto a vivere con loro una relazione diretta e personale, salvo che essa risulti in concreto pregiudizievole per i suoi interessi” (§ 4.2 C.d.). Il diritto del minore di mantenere un rapporto con entrambi i genitori trova inoltre copertura nell’evocato art. 2 Cost., tra quei “diritti inviolabili dell’uomo” riconosciuti e garantiti non solo alla singola persona, “ma anche nelle relazioni in cui essa concretamente si trova, e nelle quali essa soltanto si può sviluppare” (§ 4.3 C.d.). Infine, conferente è pure il richiamo all’art. 3 Cost. che “vieta irragionevoli equiparazioni di trattamento di situazioni differenziate”, e potrebbe dunque essere violato dall’automatismo sanzionatorio, che

“impedirebbe al giudice di ricercare la soluzione ottimale per il minore nella situazione concreta”, eventualmente compromettendo il “suo diritto alle relazioni personali con entrambi i genitori” (§ 4.4 C.d.). Nel merito, le questioni sono fondate (§§ 5-5.4 C.d.). Il delitto *de quo* – argomenta la Corte – presenta una dimensione necessariamente plurioffensiva, nel senso che lede “tanto il diritto dell’altro genitore, quanto il diritto del minore a vivere la propria relazione con quest’ultimo”. Tale accentuata gravità, soltanto attenuata nell’ipotesi del c. 2, costituisce un tratto di netta distinzione rispetto alle questioni relative alla pena accessoria della perdita della responsabilità genitoriale, la cui applicazione automatica è stata invalidata per i delitti di alterazione e soppressione di stato, solo *eventualmente* lesivi dell’interesse del minore (sent. n. 31/2012 e n. 7/2013) (§ 5.1 C.d.). La intrinseca lesività dell’interesse del minore non è però sufficiente per giustificare l’automatismo sanzionatorio, non foss’altro perché il minore patisce in prima persona gli effetti negativi derivanti dalla pena accessoria, che determina la “privazione, per tutto il tempo della sospensione, dell’intero fascio di diritti, poteri e obblighi inerenti al concetto legale di «responsabilità genitoriale», con conseguente venir meno di ogni potere di assumere decisioni “per” il figlio: comprese quelle che attengono alle sue necessità di vita quotidiana e che l’art. 357 cod. civ., nel disciplinare i poteri del tutore, indica riassuntivamente con l’espressione «cura della persona». Un impatto così ampio e contundente da risolversi in un pregiudizio in capo al minore, che vede significativamente limitato il suo diritto di mantenere una relazione con entrambi i genitori, e viene assoggettato nella sostanza ad una pena per fatto altrui (in contrasto con il contenuto di garanzia minimo dell’art. 27, c. 1, Cost., v. sent. n. 364/1988) (§ 5.2 C.d.). Alla luce di tale consistente *vulnus*, appare irragionevole “assumere che la sospensione dalla responsabilità genitoriale di chi si sia in passato reso responsabile del delitto di cui all’art. 574-bis cod. pen. costituisca sempre e necessariamente ... la soluzione ottimale per il minore”. Ciò per due fondamentali ragioni. Anzitutto, “i fatti sussumibili nell’art. 574-bis cod. pen. possono presentare caratteristiche assai varie, anche in relazione alla loro concreta offensività per l’interesse del minore”: riprova ne è il fatto che la pena accessoria, nell’*an* e nel *quantum*, non è sensibile al diverso coefficiente offensivo verso l’interesse del minore espresso dalle fattispecie di cui al c. 1 ed al c. 2. Ma anche nell’ambito del solo c. 1 è dato riscontrare numerose “sottofattispecie” connotate da diversa lesività, come ad esempio nel caso in cui “un genitore straniero in contesti di elevata conflittualità familiare ... conduca all’estero il minore ... ritenendo che la condotta dell’altro genitore sia pregiudizievole per il minore”, ipotesi concreta che “certo non consente di desumere meccanicamente dalla commissione del reato che il mantenimento del rapporto tra il suo autore e il minore sia senz’altro pregiudizievole per gli interessi di quest’ultimo”. Né in tali casi – osserva la

Corte – potrebbe ammorbidire la rigidità dell’automatismo la sospensione condizionale della pena detentiva, estesa alle pene accessorie ex art. 34: l’accesso a tale beneficio potrebbe infatti essere precluso per ragioni del tutto avulse dalla gravità del fatto di reato (§ 5.3.1 C.d.). In secondo luogo, ed in maniera decisiva, il profilo di incostituzionalità dell’art. 574 bis, c. 3, c.p. si identifica nella cecità della pena accessoria automatica “rispetto all’evoluzione, successiva al reato, delle relazioni tra il figlio minore e il genitore autore del reato medesimo”. Secondo la Corte, in coerenza con il principio generale secondo cui ogni decisione relativa al minore dev’essere orientata alla ricerca della soluzione ottimale per il suo interesse, “l’applicazione della pena accessoria ... potrà giustificarsi solo ove risponda in concreto agli interessi del minore, da apprezzare *secondo le circostanze di fatto esistenti al momento della sua applicazione*: le quali ... comprendono anche tutto ciò che è accaduto dopo il fatto da cui è scaturita la responsabilità penale del genitore. Tali circostanze ben potrebbero, infatti, aver evidenziato come il mantenimento del rapporto con il genitore autore della sottrazione o trattenimento all’estero non risulti pregiudizievole per il minore, e anzi corrisponda a un suo preciso interesse” (§ 5.3.2 C.d.). Vieppiù macroscopica appare, allora, l’irragionevolezza della pena accessoria censurata, che è “destinata a essere inesorabilmente eseguita soltanto dopo il passaggio in giudicato della sentenza, spesso a molti anni di distanza dal fatto”, non sussistendo al momento dell’esecuzione della sentenza di condanna alcun margine di discrezionalità giudiziale per apprezzare tali circostanze, diversamente rispetto alla fase cautelare, dinanzi al giudice di volta in volta competente, che può invece adottare un provvedimento di sospensione calibrato a seconda delle specifiche esigenze del caso concreto (art. 288, c. 1, c.p.p.) (§§ 5.3.3 C.d.). Per tali ragioni, il giudice delle leggi conclude che l’art. 574 bis, c. 3, c.p. viola gli art. 2, 3, 30, 31 Cost. interpretati alla luce degli obblighi internazionali e sovranazionali in materia di tutela dei minori, dovendosi sostituire “l’attuale automatismo con il dovere di valutazione caso per caso, da parte dello stesso giudice penale, se l’applicazione della pena accessoria in questione costituisca in concreto la soluzione ottimale per il minore, sulla base del criterio secondo cui tale applicazione «in tanto può ritenersi giustificabile [...] in quanto essa si giustifichi proprio in funzione di tutela degli interessi del minore» (sentenza n. 7 del 2013). Valutazione, quest’ultima, che non potrà che compiersi in relazione alla situazione esistente al momento della pronuncia della sentenza di condanna – e dunque tenendo conto necessariamente anche dell’evoluzione delle circostanze successive al fatto di reato” (§ 5.4 C.d.). Rimane inalterata la norma generale dell’art. 34 c.p. nella parte in cui prevede, in caso di “condanna per delitti commessi con abuso della responsabilità genitoriale”, l’automatica applicazione della pena accessoria in questione (§ 5.5 C.d.); resta altresì assorbita la questione di legittimità costitu-

zionale dell'art. 574 bis, c. 3, c.p. in riferimento al principio di proporzione della pena (§ 6 C.d.) [P. Insolera].

**NON È NECESSARIA LA PROCEDURA AD EVIDENZA  
PUBBLICA PER IL RINNOVO DI CONCESSIONI DI IMPIANTI  
FUNIVIARI A USO TURISTICO-SPORTIVO, QUALIFICABILI  
COME SERVIZI PUBBLICI AI SENSI DELLA NORMATIVA DELLA  
PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO**

**Corte cost., sent. 22 aprile – 29 maggio 2020, n. 103**, Pres. Cartabia, red.  
Viganò

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. della Provincia autonoma di Bolzano 11 luglio 2018, n. 10, artt. 44,  
comma 3 e 45]

(Cost., art. 117, comma 2, let. e) in relazione agli artt. 30 e 164, comma 2,  
D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici); art. 117, comma 1,  
Cost., in relazione agli artt. 3, 30 e 41 della Direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio  
2014, nonché agli artt. 49, 56 e 106 TFUE).

Il Tribunale amministrativo regionale, sezione autonoma di Bolzano, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 44, comma 3, e 45 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 luglio 2018, n. 10 recante *Modifiche di leggi provinciali in materia di ordinamento degli uffici e personale, istruzione, formazione professionale, sport, cultura, enti locali, servizi pubblici, tutela del paesaggio e dell'ambiente, energia, utilizzazione di acque pubbliche, caccia e pesca, protezione antincendi e civile, urbanistica, igiene e sanità, politiche sociali, famiglia, edilizia scolastica, trasporti, edilizia abitativa agevolata, lavoro, economia, cave e torbiere, entrate, commercio, turismo e industria alberghiera, rifugi alpini, artigianato, finanze e ricerca*.

Le disposizioni *de quibus* sono state censurate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione agli artt. 30 e 164, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), e in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3, 30 e 41 della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, nonché agli artt. 49, 56 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Il Giudice rimettente ritiene che le due disposizioni censurate, «non prevedendo la necessità di una procedura a evidenza pubblica per il rilascio o il rinnovo di concessioni di impianti funiviari a uso turistico-sportivo, qualificabili come servizi pubblici ai sensi della normativa provinciale» si pongano «in contrasto con i principi stabiliti a tutela della concorrenza dal diritto dell'Unione europea, e segnatamente dalla direttiva 2004/23/UE, nonché con il codice dei contratti pubblici, che ha trasposto a livello nazionale i medesimi principi, con ciò violando entrambi i parametri costituzionali invocati».

La Consulta ha dichiarato non fondate le q.l.c. dell'art. 45 impugnato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (in relazione agli artt. 30 e 164, comma 2, cod. contratti pubblici, e in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3, 30 e 41 della direttiva 2014/23/UE).

Innanzitutto la Corte ha rilevato come ai sensi della normativa europea richiamata dal giudice *a quo* «ciascuno Stato, e ciascun ente territoriale dotato di autonomia politica, resta libero, in linea di principio, di stabilire quali prestazioni debbano costituire “servizi di interesse economico generale” per le proprie comunità di riferimento ... ed eventualmente di affidarne l'erogazione a imprese private mediante la stipula di contratti di concessione ai sensi della stessa direttiva 2014/23/UE.» (sul punto si v. Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenze 21 dicembre 2011, in causa C-242/10, Enel Produzione SpA, e 20 aprile 2010, in causa C-265/08, Federutility). In secondo luogo, ha individuato quale oggetto del giudizio *a quo* «unicamente la legittimità del ... provvedimento di rinnovo della concessione della linea funiviaria». Ne consegue che oggetto del giudizio in via incidentale sottoposto al suo esame vi era unicamente «la conformità della disciplina provinciale relativa a questa tipologia di provvedimenti – e non già alle concessioni demaniali eventualmente presupposte – in relazione ai principi desumibili dalla direttiva 2014/23/UE e dal codice dei contratti pubblici, che il rimettente ritiene debbano applicarsi a tutte le concessioni di impianti a fune destinati al pubblico esercizio, indipendentemente dalla circostanza se essi insistano su terreni pubblici o privati».

In relazione a tali profili, il Giudice delle leggi non ha ravvisato profili di illegittimità costituzionale nell'azione provinciale, pur riscontrando «la necessità del puntuale rispetto ... dei principi sanciti da altre discipline di diritto dell'Unione europea e nazionale prevalenti sulle competenze provinciali, tra cui – segnatamente – da un lato i principi di cui alla direttiva 2006/123/UE, in particolare allorché l'impianto insista su terreni demaniali o appartenenti al patrimonio pubblico indisponibile, e dall'altro la disciplina in materia di aiuti di Stato, alla quale resta subordinata la legittimità dei finanziamenti pubblici riconosciuti alle imprese concessionarie di impianti di funivie ad uso sportivo o turistico-ricreativo, come quella oggetto del procedimento *a quo*».

Infine, in relazione alle altre censure mosse, la Consulta ne ha dichiarato l'inammissibilità per difetto di rilevanza (art. 44) o adeguata motivazione (art. 45). [C. Drigo]

## LA DIFFUSIONE DELLE ENERGIE RINNOVABILI GENERA UNA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA

**Corte cost., sent. 8 aprile – 5 giugno 2020, n. 106, Pres. Cartabia, red. Sciarra**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[artt. 9, 10, 12, 13, c. 1° e 3°, e 27, legge della Regione Basilicata n. 4/2019]

(artt. 3, 97, 117, commi primo, secondo lett. s, terzo Cost.)

La Corte affronta alcune questioni in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e «tutela della salute». Nonostante gli articoli impugnati siano stati abrogati dalla successiva legge reg. n. 22/2019, non si può escludere che dette disposizioni abbiano avuto *medio tempore* applicazione, mancando uno dei presupposti per dichiarare cessata la materia del contendere.

La dichiarazione di **illegittimità costituzionale** colpisce innanzitutto **gli artt. 9 e 10**, per violazione dell'**art. 117, commi primo, secondo, lett. s), e terzo Cost.**

Per il governo ricorrente, **le disposizioni definiscono distanze minime degli aerogeneratori dalle abitazioni e dalle strade, senza istruttoria e in violazione dei principi fondamentali** in materia di «produzione, distribuzione e trasporto dell'energia».

Nel merito la questione è fondata, in quanto la disciplina del regime abilitativo degli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili è riconducibile alla competenza concorrente e, come tale, soggetta ai principi fondamentali posti dal legislatore statale, tra cui emergono l'art. 12, co. 10, del d.lgs. n. 387/2003 e le «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili» (d.m. 10 settembre 2010), che «costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria» (sentenza n. 86/2019). Il legislatore statale ha statuito **la massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili** stabilita in conformità alla normativa europea (sentenza n. 286/2019), da cui deriva per la Corte che **le Regioni non possono prescrivere limiti generali inderogabili** alla localizzazione degli impianti, vevoli sull'intero territorio regionale, ma possono **soltanto individuare, caso per caso, aree non idonee**. Il giudizio sulla non idoneità

dell'area inoltre deve essere espresso dalle Regioni all'esito di un'istruttoria all'interno di un procedimento amministrativo, da cui emergano i diversi interessi coinvolti (sentenza n. 69/2018).

Parimenti **fondate** sono le questioni relative all'**art. 12**, per contrasto con gli **artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lett. s), Cost.**

La norma impugnata, nell'ambito del procedimento di autorizzazione unica alla realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili, prevede **la possibilità di una proroga (fino a 60 giorni) del termine per la produzione della documentazione**, prescritta dal Piano energetico regionale (PIEAR). Si tratta di documentazione che per il Piano regionale deve essere presentata prima del rilascio dell'autorizzazione. Detta **previsione si discosta dalla disciplina statale del procedimento** (art. 12, d.lgs. n. 387/2003) **e, in particolare, dalle Linee guida attuative**, le quali si limitano a prescrivere la presentazione dell'impegno a corrispondere una cauzione, all'atto di avvio dei lavori, fra i documenti da produrre al momento dell'istanza di autorizzazione, senza individuare ulteriori termini per il versamento della cauzione, né ulteriore documentazione.

**La dettagliata definizione delle fasi e dei termini** che conducono al rilascio del **provvedimento autorizzatorio unico regionale** crea una cornice di riferimento che sintetizza i diversi interessi coinvolti, **individuando un punto di equilibrio, che corrisponde anche a uno *standard* di tutela dell'ambiente**. La proroga stabilita dal legislatore lucano aggiunge invece **un ulteriore irragionevole anello alla lunga catena di adempimenti**, aggravando il procedimento autorizzativo in **lesione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione** e dello *standard* di tutela dell'ambiente fissato dal legislatore statale.

**Non fondata** è la questione dell'**art. 13, comma 1**. La disposizione aggiunge il comma 2 all'art. 11 della legge reg. n. 8/2012, il quale mira a realizzare l'obiettivo dell'incremento della produzione elettrica da fonti rinnovabili per colmare il *deficit* tra produzione e fabbisogno di energia elettrica stimato al 2020, «indirizzando significativamente verso le rinnovabili il mix di fonti utilizzato». In vista di tale obiettivo, l'art. 11 della legge reg. n. 8/2012 ha escluso dal computo dell'incremento di produzione l'energia prodotta da impianti di piccole dimensioni e limitata potenza, destinati a usi privati o, comunque, con caratteristiche particolari.

La **disposizione impugnata ha, invece, condizionato tale ultima esclusione** al rispetto di alcuni limiti, individuati attraverso il rinvio all'art. 6 della medesima l. reg. n. 8/2012 (e succ. modif.). Dette previsioni, cui sono rivolte tutte le censure di illegittimità costituzionale promosse dal ricorrente con riguardo all'art. 13, comma 1, sono state però dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza n. 286 del 2019, in riferimento ai medesimi parametri evocati nell'odierno giu-

dizio. Pertanto, l'impugnato art. 13, comma 1, là dove fa rinvio all'art. 6 della legge reg. n. 8/2012, nel testo risultante dalla sentenza n. 286 del 2019, è esente dai denunciati vizi di illegittimità costituzionale.

**Fondata** è invece la qlc dell'impugnato **art. 13, co. 3**, in riferimento all'**art. 117, terzo comma, Cost.**

La disposizione stabilisce **un tetto all'aumento della produzione di energia elettrica** da fonti rinnovabili **ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica** di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003.

Simile disposizione appare in conflitto con il complesso quadro normativo di riferimento, inerente all'obiettivo dell'incremento della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili in linea con la normativa europea (direttiva 2009/28/CE). In vista di tale obiettivo, la normativa statale (art. 2, co. 167, l. n. 244/2007) ha demandato a uno o più decreti ministeriali il compito di ripartire territorialmente la quota minima necessaria di incremento dell'energia prodotta con fonti rinnovabili. Il d.lgs. n. 28 del 2011, ha poi assegnato ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico la quantificazione degli obiettivi che ciascuna Regione e Provincia autonoma deve conseguire (d.m. 15 marzo 2012) fino al 2020. Il d.m. del 2012 richiama le Linee guida attuative, le quali statuiscono che il **«superamento di eventuali limitazioni di tipo programmatico contenute nel Piano Energetico regionale o delle quote minime di incremento dell'energia elettrica da fonti rinnovabili ripartite» non preclude l'avvio e la conclusione favorevole del procedimento di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili** (paragrafo 14.5).

La norma impugnata si mostra incompatibile con l'obiettivo della massima diffusione delle energie rinnovabili definito dal legislatore statale. Essa, infatti, ponendo un tetto massimo alla produzione dell'energia da fonti rinnovabili, «ai fini del rilascio delle autorizzazioni di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003» contraddice quanto stabilito al paragrafo 14.5. delle Linee guida, attribuendo al superamento di quel tetto proprio l'effetto di precludere l'avvio o di sospendere la conclusione di procedimenti preordinati al rilascio di nuove autorizzazioni alla realizzazione degli impianti. **Essa viola anche la previsione di cui all'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003**, ispirato alle regole della **semplificazione amministrativa** e della **celerità**, volto a garantire, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo, la quale **costituisce principio fondamentale nella materia de qua** (sentenza n. 177/2018).

La Corte, infine, dichiara **inammissibile** la qlc dell'**art. 27**, promossa per **contrasto** con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di «tutela della salute», e in particolare con il **principio dell'accreditamento** (art. 8-

*quinquies*, d.lgs. n. 502/1992), per **genericità e insufficiente motivazione della censura** in riferimento all'asserito contrasto con il parametro interposto.

La norma impugnata autorizza le aziende sanitarie locali e i Comuni a proseguire i contratti in corso sia con i gestori delle strutture e dei servizi socio-sanitari, sia con i gestori dei servizi socio-assistenziali e socio-educativi, già in possesso di autorizzazione, anche provvisoria, sulla base della normativa previgente, «al fine di garantire la continuità dei servizi sociali e socio-sanitari essenziali nelle more del perfezionamento dell'iter procedurale in materia di autorizzazione di cui alla D.G.R. n. 424 del 17 maggio 2018». La disposizione si colloca al crocevia di due distinte materie disciplinate dal legislatore statale, relative rispettivamente al riordino dei servizi socio-sanitari e al sistema integrato dei servizi sociali. Il ricorrente trascura di ricostruire il quadro normativo in cui operano i gestori delle strutture e dei servizi socio-sanitari per cui è prevista l'autorizzazione a proseguire i contratti, né illustra il contenuto della norma impugnata, intervenuta a seguito della modifica dei requisiti prescritti per il rilascio dell'autorizzazione, operata dalla nuova normativa regionale, in linea con la normativa statale, e precisata dalla citata delibera della Giunta regionale. Nel dichiarare la questione inammissibile, la Corte sottolinea che anche la disciplina regionale dei servizi socio-educativi e socio-assistenziali (sebbene riconducibile a materia di competenza regionale residuale) incontra il limite del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, fissati dal legislatore statale e indirizza al **legislatore regionale il monito di adottare tempestivamente una disciplina organica dei servizi socio-sanitari e sociali, coerente con il rispetto dei richiamati principi costituzionali**. [F. Covino]

### È AMMISSIBILE L'INTERVENTO NEL GIUDIZIO INCIDENTALE DEGLI ESPROPRIATI PER LA RICOSTRUZIONE DEL PONTE MORANDI

Corte Cost., ord. del 27 maggio – 10 giugno 2020, n. 111, Pres. Cartabia, red. Barbera

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[richiesta di intervento in giudizio]

(art. 4, comma 7, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale)

La Corte ritiene ammissibile l'intervento nel giudizio incidentale degli individui espropriati per la ricostruzione del ponte Morandi nella città di Genova e il conseguente accesso agli atti processuali da parte degli stessi, ai sensi degli artt. 4 e 4-bis delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, modificati dall'art. 1 della delibera della Corte in sede non giurisdizionale dell'8 gennaio 2020. La normativa in parola, recependo un orientamento giurisprudenziale della Corte, legittima l'intervento in giudizio ogni qual volta si configuri una «posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale» (sent. 159/2019, ord. dibatt. all. sent. 194/2018). Poiché gli intervenienti hanno ceduto immobili (o ne sono stati espropriati) per la ricostruzione del Ponte Morandi percepiscono un'indennità calcolata sulla base di una disposizione che forma oggetto del giudizio incidentale e che un'eventuale illegittimità priverebbe la quantificazione dell'indennità di una base legale, la Corte ritiene infatti che gli stessi abbiano un interesse qualificato per l'intervento in giudizio. [F. Minni]

**INCREMENTO DI SPESA PRIVO DI LEGITTIMA COPERTURA  
NORMATIVA: ILLEGITTIMA LA NORMA LUCANA IN MATERIA DI  
CONTRATTO DEI GIORNALISTI IMPIEGATI PRESSO GLI UFFICI  
STAMPA REGIONALI**

**Corte cost., sent. 19 maggio – 12 giugno 2020, n. 112, Pres. Cartabia, red.**  
Prosperetti

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 2, commi 2 e 6, art. 6, commi 1 e 2, legge della Regione Basilicata 9  
febbraio 2001, n. 7]

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

La sentenza in esame ha ad oggetto la legittimità della **norma regionale lucana che applica ai giornalisti impiegati presso gli uffici stampa regionali il contratto nazionale di lavoro dei giornalisti (e il relativo trattamento economico) in luogo di quello del comparto funzioni locali**. La norma è illegittima in quanto **viola la competenza statale in materia di ordinamento civile** e in particolare di trattamento economico dei dipendenti pubblici.

Due i principali elementi di interesse. Il primo concerne la **legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di**

**parifica del rendiconto regionale rispetto all'art. 117, comma 2, l)**, riconosciuta a condizione che la violazione di tale parametro sia **funzionalmente collegata agli artt. 81 e 97 Cost.** (sentt. 146/2019 e 196/2018). Nel caso in esame, tale collegamento funzionale sussiste in quanto la Corte dei conti si trova impossibilitata a procedere alla validazione del rendiconto regionale dal momento che le spese in questione sarebbero illegittime, in quanto basate su una norma regionale invasiva della competenza statale e pertanto prive di fondamento normativo e di valida copertura finanziaria.

In secondo luogo, la normativa regionale è illegittima. La disciplina del rapporto di lavoro in esame rientra infatti nella competenza statale in materia di ordinamento civile (sentt. 10 e 91/2019). Competenza che è peraltro stata esercitata con il d. lgs. 31/2001 e con la l. 150/2000; il primo demanda la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici alla contrattazione collettiva; la seconda prevede che per i dipendenti pubblici che siano altresì giornalisti l'individuazione e regolamentazione dei profili professionali spetti alla contrattazione collettiva nell'ambito di una speciale area di contrattazione. Sebbene tale speciale area di contrattazione non sia mai stata attuata, il contratto collettivo relativo al personale del comparto funzioni locali, negoziato dall'ARAN e dalle organizzazioni sindacali del comparto, ha disciplinato anche la posizione dei giornalisti addetti agli uffici stampa regionali. In tale contesto "la definizione di un trattamento economico attraverso legge regionale, operato mediante la tecnica del rinvio ad un contratto collettivo nazionale del settore privato, quale quello dei giornalisti, [...] integra una fonte di disciplina diversa dalla contrattazione collettiva del pubblico impiego regolata dal d.lgs. 165/2001". Tale **invasione della competenza legislativa statale da parte della legge regionale si traduce in un aumento di spesa privo di fondamento normativo, risultando in una lesione degli artt. 81 e 97, comma 1, Cost.**

E' partimenti illegittimo, per identiche ragioni, l'art. 6 della legge regionale impugnata, ossia la norma transitoria che consente la trasformazione del rapporto di lavoro degli addetti stampa che avessero optato per l'applicazione del contratto nazionale giornalistico, disciplinandone altresì gli aspetti previdenziali e contributivi.

In chiusura, la Corte sottolinea come l'evoluzione normativa "segnala l'attenzione del legislatore alle problematiche connesse alla peculiare posizione dei giornalisti che siano pubblici dipendenti ... che vanno affrontate nelle indicate sedi negoziali", ossia nella contrattazione del pubblico impiego "che può assicurare il necessario coinvolgimento della parte rappresentativa della categoria dei giornalisti". [M. Morvillo]

**INCOSTITUZIONALE IL TERMINE DI 24 ORE PER  
PRESENTARE RECLAMO CONTRO IL PROVVEDIMENTO  
RELATIVO AI PERMESSI PREMIO**

**Corte cost., sent. 27 maggio 2020 – 12 giugno 2020, n. 113, Pres. Cartabia,  
red. Viganò**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 30-bis, comma 3; art. 30-ter, comma 7, legge 26 luglio 1975, n. 354]

(art. 3 Cost.; art. 24 Cost.; 27 Cost.; art. 111 Cost.)

La sentenza, accogliendo le questioni sollevate dalla Corte di Cassazione, **di-**  
**chiara l'illegittimità costituzionale** dell'art. 30-ter, comma 7, della legge 26 luglio  
1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle mi-  
sure privative e limitative della libertà) nella parte in cui prevede, mediante rinvio  
al precedente art. 30-bis, che il provvedimento relativo ai **permessi premio** per i  
detenuti è soggetto a reclamo al tribunale di sorveglianza **entro ventiquattro ore**  
dalla sua comunicazione, anziché nel termine di quindici giorni, previsto dall'art.  
35-bis, comma 4, ordin. penit., entro cui è consentito impugnare tutte le decisioni  
che incidono sui diritti del detenuto.

La Corte rileva il contrasto della disciplina censurata con gli artt. 3, 24 e 27  
Cost., ritenendo assorbito il controllo di costituzionalità con riferimento all'art.  
111 Cost.

Al vertice dell'argomentazione i giudici della Consulta pongono il richiamo ad  
una precedente decisione, indicata anche dal giudice *a quo*, sulla medesima nor-  
ma, il cui contenuto anticipa le *rationes decidendi* (ri)proposte: nella sentenza n.  
235 del 1996 la Corte, infatti, esaminando questioni relative al termine disciplina-  
to dal combinato disposto di cui all'art. 30-ter e 30-bis ordin. penit., aveva già  
sottolineato la profonda diversità di presupposti e finalità tra gli istituti del **per-**  
**nesso “di necessità”** e del **permesso “premio”**, rilevando l'irragionevolezza della  
parificazione del termine per impugnare i relativi provvedimenti, la cui brevità si  
giustifica con riferimento all'urgenza che connota la situazione sottostante alla ri-  
chiesta di un permesso di necessità (imminente pericolo di vita di un familiare o  
di un convivente del detenuto, o comunque eventi di particolare gravità), mentre  
appare non del tutto congrua rispetto all'impugnazione di un provvedimento re-  
lativo al permesso premio, che incide su una parte integrante del trattamento e da  
cui possono discendere conseguenze dirette anche al fine dell'applicazione delle  
misure alternative alla detenzione. In quell'occasione, tuttavia, la Corte aveva di-

chiarato inammissibili le questioni prospettate, non riuscendo a rintracciare nell'ordinamento una soluzione costituzionalmente obbligata che potesse consentire di porre direttamente rimedio alla situazione, finendo per invitare il legislatore alla disciplina di un nuovo termine che contemperasse la tutela del diritto di difesa con le esigenze di speditezza della procedura.

La Consulta sottolinea come tale monito sia rimasto inascoltato e ribadisce, nella sostanza, la valutazione di incostituzionalità del termine, alla quale può – oggi – corrispondere una conseguente pronuncia di illegittimità, alla luce della rinnovata **disciplina generale del reclamo giurisdizionale** avverso le decisioni delle autorità penitenziarie che riguardano il detenuto.

Con riferimento all'**art. 3 Cost.**, i giudici ribadiscono l'**irragionevolezza della previsione di un unico termine di ventiquattro ore** sia per il reclamo avverso il provvedimento relativo ai permessi “di necessità” – rispetto ai quali l'esiguità del termine appare correlata alla situazione di urgenza posta a fondamento della richiesta –, sia per il reclamo contro la decisione sui permessi premio, in relazione al quale, invece, tali ragioni di urgenza certamente non sussistono.

La previsione di un termine così breve, poi, entra in conflitto con il diritto di difesa di cui all'**art. 24 Cost.** nella misura in cui pregiudica la possibilità per l'interessato di enunciare compiutamente i motivi di reclamo, anche alla luce della oggettiva difficoltà di ottenere in un così breve lasso di tempo l'assistenza tecnica di un difensore, che pure è parte integrante del **diritto di difesa** in ogni stato e grado del procedimento (tra le tante, sentenze n. 143 del 2013, n. 120 del 2002, n. 175 del 1996).

L'individuazione di un ostacolo immotivato alla possibilità di contestare efficacemente le decisioni del magistrato di sorveglianza rispetto ad un istituto, come il permesso premio, riconosciuto come cruciale ai fini del trattamento conduce la Corte, inoltre, a ritenere compromessa la **funzione rieducativa della pena**, con conseguente violazione del parametro di cui all'**art. 27, terzo comma, Cost.**

Diagnosticato il contrasto della previsione censurata con i predetti parametri costituzionali, la Corte individua nella disciplina di cui all'art. 35-bis ordin. penit. (introdotta dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10) un preciso punto di riferimento, nel sistema legislativo vigente, idoneo a eliminare il *vulnus* riscontrato, ancorché non costituente l'unica soluzione costituzionalmente obbligata: tale norma infatti prevede, nell'ambito del procedimento che disciplina in via generale il controllo giurisdizionale su tutte le decisioni che incidono sui diritti del detenuto, **il termine di quindici giorni** per il reclamo innanzi al tribunale di sorveglianza, decorrente dalla notificazione o comunicazione dell'avviso di deposito della decisione del magistrato. Tale termine – osservano i giudici - costituisce dunque una soluzione, già esistente nel sistema, che si presta a **essere estesa** al reclamo avverso i provve-

dimenti del magistrato di sorveglianza concernenti i permessi premio, da presentare parimenti al tribunale di sorveglianza. [S. Tesoriero]

## ANCORA SUI COMUNI IN PREDISSESTO E SULL'ESTENSIONE DEI PIANI DI RIENTRO: LA CORTE “CHIARISCE UN EQUIVOCO” E ANNULLA UN’ALTRA DEROGA

**Corte cost., sent. 19 maggio - 23 giugno 2020, n. 115, Pres. Cartabia, red.  
Carosi**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 38, co. 1-*terdecies*, 2-*bis* e 2-*ter*, d.l. n. 34/2019, conv. con mod. in l.  
n. 58/2019]

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

Con la sentenza in epigrafe **prosegue il lavoro della Corte sulle discipline in deroga rispetto alla normativa sui piani di rientro dei Comuni in predissesto**, iniziata con la [sent. n. 18/2019](#) e proseguita, per il versante delle anticipazioni di liquidità, con la [sent. n. 4/2020](#), entrambe ampiamente richiamate.

Nel caso in esame, la q.l.c. sollevata dalla Sezione regionale per la Calabria della Corte dei conti in sede di controllo (di cui è ribadita la legittimazione: p.to 2 *Diritto*) **dubitava della compatibilità dell’art. 38, co. 1-*terdecies*, 2-*bis* e 2-*ter* del d.l. n. 34/2019 (cd. *Decreto Crescita 2019*)**, come convertito in l. n. 58/2019, con una pletora di parametri costituzionali, rispetto a buona parte dei quali è stata dichiarata l’inammissibilità «per grave carenza del percorso argomentativo» (p.to 4 *Diritto*).

Dell’articolata motivazione – cui si rinvia per l’accurata ricostruzione di alcuni nodi centrali degli istituti in esame – si segnalano solo i passaggi principali.

In via preliminare, viene affrontata **la questione (pregiudiziale) rispetto all’art. 77 Cost.**: la remittente lamentava infatti un difetto di omogeneità delle disposizioni impugnate, ma la Corte **richiama la propria giurisprudenza sulle cd. “norme intruse”** per rilevare l’eterogeneità *ab origine* del contenuto del decreto, nonché la necessità di una sua interpretazione teleologica, e quindi per **escludere l’illegittimità** (cfr. *ex multis* le sentt. n. 247, 226 e 181 del 2019, n. 154/2015). Interessante, sul punto, **l’analitico richiamo ai lavori parlamentari**, sia del Comitato

per la legislazione della Camera, sia delle Commissioni Ve VI in sede referente (p.to 5.1. *Diritto*).

Dal p.to 6 del *Diritto*, la motivazione si configura come **un vero e proprio compendio dei principi sinora enunciati dalla Corte in materia di piani di riequilibrio degli enti locali**, a partire dalla evidenziata **necessità di «chiarire un equivoco»**, presumibilmente generato dalla sent. n. 18/2019 e consistente nella «convinzione» che l'illegittimità fosse stata dichiarata «con riguardo all'intrinseca durata del piano di riequilibrio prevista nell'arco temporale di trent'anni». Al contrario, viene sottolineato che **la Corte «non ha colpito la misura temporale del piano in sé considerata, bensì i meccanismi contabili previsti dalla disposizione viziata»**, precisando altresì che è «evidente che consentire per un trentennio – ma **il principio vale per qualsiasi deroga all'immediato rientro che consenta di allargare l'entità del disavanzo anziché ridurlo** – all'ente territoriale di “vivere ultra vires” comporta l'aggravio del deficit strutturale, anziché il suo risanamento».

Nel merito, **la fondatezza della questione (per violazione degli artt. 81, 97.1 e 119.6 Cost.) viene dichiarata per una sola delle disposizioni impugnate**, cioè il **comma 2-ter** dell'art. 38 del *Decreto Crescita 2019*, che prevedeva che la riproposizione del piano di riequilibrio dovesse contenere il ricalcolo pluriennale, fino ad un massimo di 20 anni, del disavanzo oggetto del piano modificato «ferma restando la disciplina prevista per gli altri disavanzi».

In applicazione del principio poco sopra “chiarito”, la Corte rileva che a essere **in contrasto con gli evocati parametri costituzionali «non è la durata astrattamente fissata nel limite di venti anni»**, ma **«il meccanismo di manipolazione del deficit che consente** [v. sent. n. 18/2019] di sottostimare, attraverso la strumentale tenuta di più disavanzi, l'accantonamento annuale finalizzato al risanamento e, conseguentemente, **di peggiorare, anziché migliorare, nel tempo del preteso riequilibrio, il risultato di amministrazione»**. Tale meccanismo manipolativo permetteva, tra l'altro, «una dilatazione della spesa corrente – pari alla differenza tra la giusta rata e quella sottostimata» che finiva «per incrementare progressivamente l'entità del disavanzo effettivo», dato che il co. 2-ter autorizzava gli enti locali in situazioni assimilabili a quella del Comune di Reggio Calabria «a tenere separati disavanzi di amministrazione ai fini del risanamento e a ricalcolare la quota di accantonamento indipendentemente dall'entità complessiva del deficit».

Considerando che «[è] fuor di dubbio che ogni bilancio consuntivo può avere un solo risultato di amministrazione», ne consegue che **«[c]onsentire di avere più disavanzi significa, in pratica, permettere di tenere più bilanci consuntivi in perdita»**.

L'esonero dell'ente locale in predissesto da «una serie di operazioni indefettabili per ripristinare l'equilibrio» produceva una **violazione dell'equità intergenerazionale** (perché allargava la forbice del disavanzo: cfr. sent. n. 18/2019) e **del principio della responsabilità di mandato** (*ex plurimis*, sent. n. 184/2016). Da segnalare, in chiusura del p.to 7 *Diritto* (p.to 7.1), il richiamo ai principi fondamentali sottostanti il piano di riequilibrio e l'aggancio all'istituto delle **anticipazioni di liquidità**.

Con riguardo alle **altre due disposizioni impugnate** la Corte ritiene che, **a seguito dell'annullamento del co. 2-ter, ne sia possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata**, illustrata nel p.to 8 del *Diritto*, da cui deriva una decisione di **rigetto interpretativo**.

Da segnalare sono infine **il p.to 9 del *Diritto***, in cui la Corte si preoccupa degli **effetti della sentenza** – e in particolare delle gestioni intervenute senza un aggiornato piano di riequilibrio (cfr. sent. n. 4/2020) – fornendo **analitiche indicazioni operative** all'ente locale; **il p.to 10 del *Diritto***, che ribadisce **il monito già più volte indirizzato al legislatore circa la «intrinseca pericolosità» dello «stillicidio normativo di rinvii»** rispetto all'obiettivo dell'equilibrio di bilancio (cfr. sent. n. 18/2019) e illustra come si sarebbe potuto procedere in base al quadro costituzionale e normativo vigente, che «avrebbe consentito – e consente – di affrontare le situazioni patologiche in modo più appropriato di quel che è avvenuto negli esercizi più recenti». [C. Bergonzini]

**UN NUOVO TASSELLO DEL SINDACATO SULLE LEGGI-  
PROVVEDIMENTO: QUANDO LA MATERIA È TIPICAMENTE AMMI-  
NISTRATIVA  
LA LEGGE NON PUÒ PROVVEDERE**

**Corte cost., sent. 19 maggio – 23 giugno 2020, n. 116, Pres. Cartabia, red.  
Coraggio**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 34-*bis*, d.l. n. 50/2017, conv., con modif., l. n. 96/2017]

(artt. 3, 24, 97, 103, 113, 117, co. 1 e 3, e 120 Cost.)

Oggetto della questione sollevata dal TAR per il Molise è la **legge-provvedimento che approva il programma operativo straordinario (POS) per la**

**Regione Molise** relativo al triennio 2015-2018, allegato a un accordo sancito nella Conferenza Stato-Regioni e recepito con decreto del commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario. Oltre ai profili di illegittimità attinenti al riparto di competenze legislative e al principio di leale collaborazione, il giudice rimettente rileva che la ricezione nelle norme di legge del contenuto del provvedimento programmatico ha un effetto di validazione *ex post* degli eventuali vizi dell'atto, in violazione del principio di ragionevolezza e dei principi di legalità e buon andamento della pubblica amministrazione, e interferisce con la funzione giurisdizionale, incidendo sulla risoluzione di controversie in corso. **La Corte costituzionale riconduce l'intervento normativo alle leggi-provvedimento, là dove «eleva a livello legislativo una disciplina già oggetto di un atto amministrativo», nonché all'ambito «delle leggi di sanatoria, in quanto inteso a fornire “copertura legislativa” a precedenti atti amministrativi».** In base alla consolidata giurisprudenza costituzionale, tali attributi non sono preclusi «in via di principio» alla legge ma devono sottostare «a uno **scrutinio particolarmente rigoroso**»: la legittimità costituzionale di queste leggi deve essere valutata «in **relazione al loro specifico contenuto**», «essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore» (da ultimo, sent. n. 181 del 2019). Ciò detto, la Corte specifica le coordinate del proprio sindacato sulle leggi-provvedimento. **Posto che «il procedimento amministrativo costituisce il luogo elettivo di composizione degli interessi» (sent. n. 69 del 2018), l'affermata preferibilità «delle modalità dell'azione amministrativa [...] deve poter emergere a livello giuridico-formale, quale limite intrinseco alla scelta legislativa, pur senza mettere in discussione il tema della “riserva di amministrazione” nel nostro ordinamento».** Quando si tratta di leggi che provvedono in luogo dell'amministrazione, bisogna verificare «se la materia, per la stessa conformazione che il legislatore le ha dato, si presenta con caratteristiche tali da **enfaticizzare il rispetto di regole che trovano la loro naturale applicazione nel procedimento amministrativo**». È questo il caso della norma contestata, che viene pertanto dichiarata illegittima per violazione degli artt. 3 e 97 Cost. **L'oggetto della disposizione ha «tutte le caratteristiche di una materia ragionevolmente inquadrabile fra quelle *naturaliter* amministrative**»: la disciplina legificata era «contenuta in un atto generale di pianificazione, e quindi dalle rilevanti ricadute su tutte o gran parte delle strutture sanitarie regionali», la «complessità delle scelte e il numero degli interessi in gioco» richiedevano un'adeguata e approfondita istruttoria amministrativa «arricchita dalla partecipazione degli enti interessati», il probabile contenzioso per mancata partecipazione all'istruttoria e inadeguatezza della stessa rendeva necessario un successivo vaglio giurisdizionale. Da

quest'ultimo punto di vista, la Corte afferma che, «se è vero che in linea di principio la tutela giudiziaria non viene meno per il trasferimento del contenzioso alla giurisdizione costituzionale (così, anche di recente, sentenza n. 2 del 2018), è anche vero che **non può non considerarsi che in casi come quello in esame vengano in rilievo mancanze, quali il difetto di partecipazione degli interessati, che non si potrebbero addebitare all'atto legislativo, in quanto fisiologicamente estranee al relativo procedimento**». In conclusione, «**la qualificazione da parte del legislatore di una materia come tipicamente amministrativa ha una sua inevitabile proiezione anche sulla fase successiva al varo della disciplina, poiché è destinata a produrre un contenzioso altrettanto specifico, centrato sul rispetto delle regole proprie del procedimento amministrativo e sulle relative mancanze**». [C. Domenicali]

#### **GESTIONE DELLE INFRASTRUTTURE IDRICHE LOCALI E APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA EUROPEA SUGLI AIUTI DI STATO NELLA LEGGE DI STABILITA' 2019 DELLA REGIONE BASILICATA**

**Corte cost., sent. 19 maggio – 23 giugno 2020, n. 117, Pres. Cartabia, red. De Pretis**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 7, comma primo, e art. 11 della legge della Regione Basilicata 2 del 2019]

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

La Corte costituzionale ha accolto il ricorso in via d'azione presentato dalla Presidenza del Consiglio in merito alla violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera s) Cost. da parte dell'art. 7 comma 1 della legge 2 del 2019 della Regione Basilicata (c.d. *legge di stabilità regionale per il 2019*), dichiarandone la parziale illegittimità costituzionale.

L'art. 7 della legge 2 del 2019 aveva riconosciuto un contributo di compensazione ambientale a favore dei Comuni fornitori di risorse idriche pari a due centesimi di euro per ogni metro cubo di acqua immessa in rete in eccesso rispetto al fabbisogno del Comune.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri contestava la possibilità di destinare il contributo allo scopo di «completamento delle opere afferenti le reti di distribuzione», essenzialmente per due ordini di ragioni: in primo luogo, il soggetto gestore del servizio idrico, e non il singolo Comune, sarebbe l'effettivo titolare della competenza relativa agli interventi di manutenzione e ampliamento della rete i-

drica; in secondo luogo, i costi di tali interventi dovrebbero essere coperti dai proventi delle tariffe di erogazione del servizio idrico, e non da una diversa entrata.

La Corte Costituzionale ha ritenuto fondata la questione e ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 7 comma 1 della legge 2 del 2019, richiamando la disciplina del d.lgs. 152 del 2006, che ha stabilito come l'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale, di cui fanno obbligatoriamente parte i singoli Comuni, abbia piena competenza nella gestione dei servizi e nella programmazione delle infrastrutture idriche di proprietà pubblica, come acquedotti, fognature, impianti di depurazione e altre opere similari.

L'ente di governo dell'ambito, pertanto, è responsabile della pianificazione dei lavori di manutenzione straordinaria, degli interventi di adeguamento delle infrastrutture già esistenti e delle nuove opere da realizzare.

L'art. 154, comma 1, del d.lgs. 152 del 2006, in conformità della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, ha stabilito come le tariffe che costituiscono il corrispettivo del servizio idrico debbano essere determinate tenendo conto, fra i vari aspetti, delle nuove opere e degli adeguamenti necessari per le infrastrutture idriche di proprietà pubblica. Secondo l'art. 155, comma primo, il gestore del servizio è tenuto a versare in un fondo vincolato, intestato all'ente di governo dell'ambito, i proventi tariffari ex art. 154, così che vengano utilizzati per portare a compimento le opere pubbliche programmate.

Sulla base di queste motivazioni, pertanto, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge 2 del 2019 della Regione Basilicata, limitatamente alle parole del testo normativo che disponevano di destinare il contributo di compensazione «per il completamento delle opere afferenti le reti di distribuzione».

La Corte costituzionale ha invece dichiarato inammissibile la questione di legittimità sollevata dalla Presidenza del Consiglio in merito all'art. 11 della legge 2 del 2019 della Regione Basilicata, relativamente all'esercizio finanziario 2019, per violazione dell'art. 117 comma primo Cost., dichiarando inoltre cessata la materia del contendere relativamente agli esercizi finanziari 2020 e 2021 per sopravvenuta abrogazione della disposizione normativa.

L'art. 11 della legge 2 del 2019 della Regione Basilicata disponeva lo stanziamento di una somma a valere a favore del consorzio per lo sviluppo industriale della Provincia di Potenza all'interno del bilancio triennale 2019-2021. La norma in questione è rimasta in vigore dal 14 marzo 2019 al 24 marzo 2020, essendo intervenuta abrogazione nelle more del giudizio costituzionale per effetto dell'art. 5 comma 2 della legge 12 del 2020 della Regione Basilicata. Era stato possibile, nonostante questo, stanziare dei fondi in un capitolo del bilancio regionale a favore del consorzio industriale di Potenza.

La Presidenza del Consiglio contestava lo stanziamento, sostenendo che il consorzio potesse essere qualificato come ente pubblico di natura economica e che i fondi potessero essere considerati come aiuto di stato in contrasto con le limitazioni previste dal diritto europeo e, pertanto, in violazione dell'art. 117 comma primo Cost.

La Corte Costituzionale ha ribadito come un'erogazione di risorse possa essere qualificata come aiuto di stato, incompatibile con il mercato interno, laddove sia dimostrata la sussistenza di determinati requisiti, già definiti dalla giurisprudenza della Consulta a partire dal quadro giuridico europeo: « a) intervento da parte dello Stato o di una sua articolazione o comunque impiego di risorse pubbliche a favore di un operatore economico che agisce in libero mercato; b) idoneità di tale intervento ad incidere sugli scambi tra Stati membri; c) idoneità dello stesso a concedere un vantaggio al suo beneficiario in modo tale da falsare o minacciare di falsare la concorrenza (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 17 novembre 2009, C-169/08); d) dimensione dell'intervento superiore alla soglia economica minima che determina la sua configurabilità come aiuto "de minimis" ai sensi del regolamento della Commissione n. 1998/2006, del 15 dicembre 2006 (Regolamento della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore "de minimis")».

Dal momento che la Presidenza del Consiglio, all'interno del proprio ricorso, si è limitata a qualificare il consorzio industriale di Potenza come ente pubblico economico, esercente attività imprenditoriale, senza fornire elementi dimostrativi della sussistenza degli ulteriori requisiti per la qualificazione dell'erogazione come aiuto di stato, la Corte ha ritenuto che la motivazione del ricorso potesse essere considerata insufficiente e, per questa ragione, la questione di legittimità costituzionale è stata dichiarata inammissibile. [E. Verdolini]

### **C'È DIRITTO ALL'INDENNIZZO ANCHE PER LE VACCINAZIONI RACCOMANDATE: LA CORTE CONFERMA IL PROPRIO ORIENTAMENTO**

**Corte cost., sent. 26 maggio – 23 giugno 2020, n. 118, Pres. Cartabia, red.  
Zanon**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 1, c. 1°, della legge 25/02/1992, n. 210]

(Cost., artt. 2, 3 e 32 della Costituzione)

La Corte di Cassazione, sezione lavoro, ha sollevato una questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, co. 1, della legge n. 210 del 1992, che prevede l'indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicazioni irreversibili a causa di vaccinazioni obbligatorie o trasfusioni. I giudici supremi, in particolare, dubitano della conformità con la Costituzione della legge, nella parte in cui non prevede che l'indennizzo spetti anche a coloro che hanno subito una menomazione permanente dell'integrità psico-fisica a causa della vaccinazione contro l'epatite A, non obbligatoria, ma raccomandata.

Il giudice *a quo* ricorda come la **tutela indennitaria** inizialmente concernente solo le vaccinazioni obbligatorie sia stata più volte estesa dalla giurisprudenza costituzionale anche alle vaccinazioni raccomandate (es. Corte cost., sentt. n. 268 del 2017, n. 107 del 2012, n. 423 del 2000 e n. 27 del 1998).

La Corte rileva che, proprio nel periodo in cui il soggetto che aveva rivendicato il diritto all'indennizzo si era sottoposto alla vaccinazione contro l'epatite A, nella Regione Puglia era in corso «un'ampia e insistita campagna di informazione e raccomandazione» da parte della autorità sanitarie regionali per tale vaccinazione. A riguardo, sebbene la raccomandazione «esprima maggiore attenzione all'**autodeterminazione individuale** [...] e, quindi, al **profilo soggettivo del diritto fondamentale alla salute**» (art. 32, primo comma, Cost.), lo scopo perseguito è pur sempre mirato a ottenere un beneficio per la **salute collettiva** e non solo individuale. Dal momento, dunque, che le vaccinazioni obbligatorie e raccomandate perseguono la medesima finalità, non vi è ragione perché gli effetti avversi e irreversibili di tali pratiche non siano **traslate a carico della collettività** in entrambi i casi. Citando la sentenza n. 5 del 2018, la Corte ricorda che «in ambito medico, raccomandare e prescrivere sono azioni percepite come egualmente doverose in vista di un determinato obiettivo».

Sulla determinazione del diritto all'indennizzo non rileva né che la campagna di raccomandazione fosse regionale, né che essa fosse indirizzata a determinati soggetti, considerati a rischio (per età, per collocazione geografica o per altre caratteristiche), e nemmeno che il vaccino fosse somministrato gratuitamente.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992 viene accolta, con l'estensione dell'indennizzo per le menomazioni irreversibili derivanti da vaccinazioni obbligatorie o trasfusioni anche alla vaccinazione raccomandata contro l'epatite A. [L. Busatta]

## **DISTANZE TRA EDIFICI TRA ORDINAMENTO CIVILE, GOVERNO DEL TERRITORIO E AUTONOMIA DEGLI ENTI LOCALI**

**Corte cost., sent. 10 marzo – 23 giugno 2020, n. 119, Pres. Cartabia, red. Pettiti**

## Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 64, legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30]

(Artt. 3, 5, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera l) e sesto, e 118 Cost.)

Oggetto della decisione in esame è la **legge regionale veneta di interpretazione autentica che consente di derogare delle distanze di confine fissate dagli strumenti urbanistici e dai regolamenti comunali** nell'ambito di interventi di ampliamento e adeguamento di edifici già esistenti, situati in zona territoriale omogenea propria. La legittimità costituzionale della norma è valutata rispetto a due diversi parametri: la potestà legislativa statale in materia di ordinamento civile e l'autonomia dei Comuni nella pianificazione del territorio.

Il ragionamento della Corte si snoda pertanto lungo due filoni. Il primo concerne l'individuazione del **punto di equilibrio tra la competenza statale in materia di ordinamento civile** (sentenze n. 41 del 2017, n. 6 del 2013 e n. 232 del 2005) e **quella concorrente in materia di governo del territorio** (sentenze n. 41 del 2017, n. 134 del 2014, n. 6 del 2013 e n. 232 del 2005) in relazione alla disciplina delle distanze tra edifici. A tale proposito, la giurisprudenza costituzionale si è orientata nel senso di consentire alle Regioni di fissare distanze in deroga a quelle stabilite nelle normative statali **a condizione che tale deroga si giustifichi in ragione dell'esigenza di tutelare l'assetto urbanistico di una determinata zona e non singole costruzioni** (*ex plurimis*, sentenze n. 13 del 2020, n. 50 e n. 41 del 2017, n. 134 del 2014 e n. 6 del 2013) e sia fondata su previsioni planovolumetriche, che evidenzino una capacità progettuale tale da definire i rapporti spaziodimensionali e architettonici delle varie costruzioni considerate come fossero un edificio unitario (sentt. nn. 185 e 178 del 2016, n. 6 del 2013). Il legislatore ha recepito tale orientamento attraverso l'art. 2-bis del d.p.r. 380/2001, che sancisce i principi fondamentali delle vincolatività delle distanze legali *ex d.m.* 1444/1968 (norma, quest'ultima, che "rappresenta la sintesi normativa del punto di equilibrio" tra la competenza statale e quella regionale) e ammette deroghe, purchè inserite in strumenti urbanistici "funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio" (*ex multis*, sentt. nn. 50 e 41 del 2017, n. 231, n. 185 e n. 178 del 2016, e n. 134 del 2014). In tale contesto, l'interpretazione autentica fornita dal legislatore veneto **non viola la competenza statale in materia di ordinamento civile, limitandosi a chiarire i margini di dero-**

**gabilità delle distanze disposte dagli enti locali, tenendo peraltro ferme le distanze minime fissate a livello statale.**

Nel caso in esame, oggetto di deroga non sono quindi le disposizioni statali sulle distanze ma le norme integrative poste in essere dai regolamenti locali, poste in essere non con l'obiettivo di assicurare l'uniformità della disciplina sull'intero territorio nazionale ma piuttosto di adattarla alle esigenze territoriali. Ne consegue che, **una volta riconosciuta alle regioni competenza concorrente in materia di governo del territorio, la questione non verte sul limite costituito dalla competenza statale in materia di ordinamento civile, quanto piuttosto dall'autonomia degli enti locali.** Questo quindi il secondo filone argomentativo seguito dalla Corte. A tale proposito, la Corte osserva come “la correlazione alla materia del governo del territorio, come legittima la norma regionale di deroga alle distanze nel rapporto con la competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile, così la legittima nel rapporto con le funzioni comunali di pianificazione territoriale”.

L'autonomia regolamentare dei comuni in materia pianificatoria, pur trovando fondamento nella vicinanza dei comuni agli interessi coinvolti nell'attività urbanistica ed edilizia del territorio, “non assurge [...] a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale - fonte normativa primaria, sovraordinata agli strumenti urbanistici locali - di prevedere interventi in deroga quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti” (sentenze n. 245 del 2018 e n. 46 del 2014). Si tratta quindi di verificare la **sussistenza di esigenze di carattere generale che possono giustificare la limitazione delle funzioni assegnate agli enti locali** (sentenza n. 286 del 1997) nel rispetto sia del principio di **sussidiarietà verticale** di cui all'art. 118 Cost, che del nucleo delle funzioni fondamentali dei comuni, e quindi del **principio autonomistico** di cui all'art. 5 Cost. Tale verifica va peraltro svolta prima **in astratto, rispetto allo scopo perseguito dal legislatore regionale**, e poi **in concreto, rispetto alla necessità, adeguatezza e corretto bilanciamento degli interessi coinvolti** (sent. 179/2019). Nel caso in esame, le deroghe previste dalla legge veneta rispondono, da un lato, a interessi pubblici di interesse sovracomunale e rientrano, dall'altro, all'interno di precisi limiti oggettivi, essendo limitate a interventi quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti, tali da rispettare il nucleo dell'autonomia comunale. Non è quindi riscontrabile alcuna violazione dei restanti parametri costituzionali invocati, incluso l'art. 3, la cui asserita violazione appare ancillare rispetto alle altre censure. [M. Morvillo]

**CONIUGI E FIGLI UGUALI NON SONO: LEGITTIMA LA DISPOSIZIONE CHE ESCLUDE L'IMPOSTA SULLE SUCCESSIONI PER DONA-**

## ZIONI, TRASFERIMENTI DI AZIENDA E DI QUOTE SOCIALI, SOLO IN FAVORE DEI DISCENDENTI E NON ANCHE DEI CONIUGI

**Corte cost., sent. 6 maggio - 24 giugno 2020, n. 120, Pres. Cartabia, red. Antonini**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 4 ter (recte: art. 3, c. 4° ter), del decreto legislativo 31/10/1990, n. 346, come introdotto dall'art. 1, c. 78°, lett. a), della legge 27/12/2006, n. 29]

(art. 3 co. 1 Cost.; art. 29 Cost.)

Nella sentenza n. 120 del 2020, la Corte costituzionale affronta la questione di legittimità che riguarda l'art. 3, comma 4-ter, del decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 346, per come introdotto dall'art. 1, comma 78, lettera a), della legge 27 dicembre 2006, n. 296. La questione è sollevata dalla Commissione tributaria regionale (CTR) dell'Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 3 primo comma e 29 della Costituzione.

La disposizione oggetto del giudizio stabilisce un regime agevolativo opzionale, con cui si esclude dall'imposta sulle successioni: le donazioni, i trasferimenti di aziende o rami di esse, di quote sociali e di azioni, effettuate in favore dei propri discendenti.

La Corte deve valutare, anzitutto, la doppia eccezione proposta dall'Avvocatura di Stato, che aveva prospettato, con due argomenti di una certa rilevanza teorica, una pronuncia di inammissibilità per il fatto che: (a) alla Corte era stata chiesta una pronuncia additiva; e (b) che era stata chiesta in riferimento ad una materia caratterizzata da ampia discrezionalità politica. Gli argomenti proposti sarebbero però, secondo la Corte, palesemente infondati, non essendo ad essa inibito (e dunque al rimettente richiedere) in principio di emettere una pronuncia additiva (menzionando la propria giurisprudenza sul punto e, in ultimo, la sentenza n. 242 del 2017), allo stesso modo poi, se è vero che le disposizioni che prevedono agevolazioni fiscali costituiscono esercizio di un potere discrezionale, ciò tuttavia non preclude tout court l'intervento della Corte, dal momento che la discrezionalità sarebbe pur sempre censurabile «per la sua eventuale palese arbitrarietà o irrazionalità [...]».

Entrando nel merito, il rinvio alla Corte è concentrato sul fatto che, da tale regime di favore, sono (irragionevolmente, secondo il rimettente) esclusi i coniugi. Ciò da cui deriva, oltre alla violazione dell'art. 3 co. 1 Cost., anche un contrasto con il principio dell'unità familiare, di cui all'art. 29 Cost.

Secondo la Corte però, nella disposizione censurata non sarebbero riscontrabili profili di incostituzionalità. Anzitutto, la sentenza affronta il tema della irragionevole discriminazione, escludendo di poterla rinvenire in virtù delle diversità riscontrabili tra le due situazioni, che invece il giudice rimettente vorrebbe equiparare. La differente posizione di discendente e di coniuge sarebbe apprezzabile, anzitutto, sul piano fattuale: i discendenti infatti – essendo generalmente più giovani del coniuge del dante causa – rappresentano, secondo *l'id quod plerumque accidit*, coloro che più sono in grado di proiettare l'esercizio dell'attività produttiva in un orizzonte temporale maggiormente esteso o quanto meno nel limite minimo di cinque anni dal trasferimento imposto dal legislatore, così che la scelta di circoscrivere il beneficio e a favore dei discendenti appare non arbitraria, essendo giustificata in una prospettiva di "maggiore durata" della continuità dell'attività economica: il trasferimento al coniuge non è, pertanto, pienamente assimilabile a quello a favore del discendente. La conferma della diversità sarebbe rinvenibile inoltre, nel fatto l'esenzione si pone in continuità con la previsione normativa che solo poco tempo prima aveva introdotto nel codice civile il patto di famiglia (art. 768-bis cod. civ.); un nuovo contratto tipico che, in deroga al generale divieto dei patti successori di cui all'art. 458 cod. civ., prevedendo la necessaria partecipazione del coniuge e di tutti i legittimari, consente all'imprenditore di trasferire l'azienda o le partecipazioni societarie esclusivamente in favore dei discendenti e non anche del coniuge. [A. Arcuri]

## LEGGE PINTO: MEGLIO PREVENIRE CHE RISARCIRE

**Corte cost., sent. 20 maggio 2020 - 23 giugno 2020, n. 121, Pres. Cartabia, red. Morelli**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[L. 89/2001, artt. 1 bis, co. 2, 1 ter, co. 1, 2, co. 1 come introdotti dalla L. 208/2015, art. 1, co. 777, lett. a)]

(artt. 11, 117, co. 1, Cost. in relazione agli artt. 6 e 13 Cedu)

La Corte d'appello di Napoli, adita in sede di opposizione avverso il decreto del giudice monocratico designato ai sensi dell'art. 4, co. 4, della legge n. 89/2001, che aveva dichiarato inammissibile la domanda di risarcimento, in ragione della mancata proposizione, nel giudizio presupposto, della «istanza di decisione» di cui agli artt. 1-ter, co. 1, e 2, co. 1, della legge stessa, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1-bis, comma 2, 1-ter, co. 1, e 2,

comma 1, della legge n. 89/2001, dopo aver precisato che nel giudizio presupposto, instaurato nelle forme del rito ordinario di cognizione, non poteva essere richiesto il rimedio preventivo rappresentato dalla formulazione della richiesta di passaggio dal rito ordinario al rito sommario di cognizione, poiché la disposizione che concede tale facoltà, ossia l'art. 183-bis cod. proc. civ., è stata inserita dall'art. 14, comma 1, d.l. n. 132/2014, conv. in l. n. 162/2014, con decorrenza dal 13 settembre 2014, norma pertanto non applicabile al detto giudizio presupposto, perché instaurato precedentemente a tale data. Si rileva altresì che il ricorrente avrebbe comunque potuto chiedere il rimedio preventivo rappresentato dalla proposizione dell'istanza di decisione a seguito di trattazione orale, a norma dell'art. 281-sexies cod. proc. civ., almeno sei mesi prima che fossero trascorsi i termini di cui all'art. 2, co. 2-bis, della legge n. 89 del 2001. In questo contesto la normativa denunciata violerebbe gli artt. 11 e 117, co. 1, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della Cedu, avendo la stessa tenore analogo a quella - inerente il risarcimento nell'ambito del processo amministrativo ex art. 54, co. 2, dl. 112/2008 - dichiarata illegittima con sentenza n. 34/2019.

La Corte non ha condiviso l'assunto del giudice a quo, rammentando che nella sentenza n. 34/2019 – secondo cui «per la giurisprudenza europea il rimedio interno deve garantire la durata ragionevole del giudizio o l'adeguata riparazione della violazione del precetto convenzionale ed il rimedio preventivo è tale se efficacemente sollecitatorio» – si è pervenuta alla declaratoria di illegittimità costituzionale del citato comma 2 dell'art. 54, d.l. n. 112/2008, avendo considerato l'istanza di prelievo non un adempimento necessario, ma «una mera facoltà del ricorrente [...] con effetto puramente dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera “prenotazione della decisione” (che può comunque intervenire oltre il termine di ragionevole durata del correlativo grado di giudizio), risolvendosi in un adempimento formale, rispetto alla cui violazione la, non ragionevole e non proporzionata, sanzione di improponibilità della domanda di indennizzo risulta non in sintonia né con l'obiettivo del contenimento della durata del processo né con quello indennitario per il caso di sua eccessiva durata» (in senso analogo sent. 169/2019).

La normativa contestata dal giudice partenopeo appare diversa, laddove subordina l'ammissibilità della domanda di equo indennizzo per durata non ragionevole del processo, non già alla proposizione di un'istanza con effetto dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera “prenotazione della decisione” che si riduce ad un adempimento puramente formale bensì alla proposizione di possibili, e concreti, “modelli procedimentali alternativi” - rappresentati da un'istanza di adesione al tipo decisionale della trattazione orale - volti ad accelerare il corso del processo, prima che il termine di durata massima sia maturato. Ciò che la normativa censurata richiede alla parte del processo in corso è dunque solo un comportamento collaborativo con il giudicante, al quale manifestare la

propria disponibilità al passaggio al rito semplificato o al modello decisorio concentrato, in tempo potenzialmente utile ad evitare il superamento del termine di ragionevole durata del processo stesso: restando, per l'effetto, ammissibile il successivo esperimento dell'azione indennitaria per l'eccessiva durata del processo, che, nonostante la richiesta di attivazione del rimedio acceleratorio, si fosse poi comunque verificata. L'eventuale limitato margine di compressione della tutela giurisdizionale, peraltro con riguardo alle sole modalità del suo esercizio e non alla qualità del relativo approfondimento, che potrebbe derivare alla parte dal passaggio al rito semplificato, riflette una legittima opzione del legislatore nel quadro di un bilanciamento di valori di pari rilievo costituzionale: quali, da un lato, il diritto di difesa (art. 24 Cost.) e, dall'altro, il valore del giusto processo (art. 111 Cost.), per il profilo della ragionevole durata delle liti, che trova ostacolo nella già abnorme mole del contenzioso (sentenza n. 157 del 2014), innegabilmente aggravata dal flusso indiscriminato dei procedimenti per equo indennizzo ex lege n. 89/2001 (sent. n. 135/2018).

I rimedi introdotti, con riguardo al processo civile, per l'effetto acceleratorio della decisione che può conseguirne, sono linearmente riconducibili alla categoria dei «rimedi preventivi volti ad evitare che la durata del processo diventi eccessivamente lunga». Rimedi, questi, che la giurisprudenza europea ritiene non solo ammissibili, ma «addirittura preferibili [...] eventualmente in combinazione con quelli indennitari» (Corte Edu, Grande Camera, sent. 29 marzo 2006, Scordino c. Italia). Tale rimedio presenta infatti un vantaggio innegabile rispetto ad un rimedio unicamente risarcitorio, in quanto permette di accelerare la decisione del giudice interessato, evita altresì di dover accertare l'avvicinarsi di violazioni dello stesso procedimento e non si limita ad agire a posteriori come nel caso del rimedio risarcitorio (Corte Edu, sent. 25 febbraio 2016, Olivieri e altri c. Italia). [S. Rossi]

**NESSUN «AUTOMATISMO INSINDACABILE» OSTA ALLA  
VALUTAZIONE DELLA PROPORZIONALITÀ *IN CONCRETO*  
DELLA SANZIONE DISCIPLINARE DEL LICENZIAMENTO  
INTIMATA AL LAVORATORE**

**Corte cost., sent. 26 maggio – 24 giugno 2020, n. 123, Pres. Cartabia, red.  
Petiti**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[D.lgs. n. 165/2001, art. 55-*quater*, comma 1, lett. a)]

(artt. 3, comma 1, 4, comma 1, 24, comma 1, 35, comma 1 e 117, comma 1, Cost.; art. 117, comma 1, Cost. in relazione all'art. 24, Carta Sociale Europea)

La sentenza dichiara inammissibili le questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Vibo Valentia con ordinanza del 13 marzo 2019, sulla previsione che stabilisce l'automatica applicazione della sanzione disciplinare del licenziamento in caso di falsa attestazione della presenza in servizio del pubblico dipendente, mediante alterazione dei sistemi di rilevamento o con altre modalità fraudolente. Secondo il rimpetente, la struttura semantico-sintattica della disposizione (utilizzo dell'indicativo presente in funzione deontica - «si applica» - unitamente all'avverbio «comunque») impedirebbe qualsiasi forma di interpretazione adeguatrice, così ostando ad un possibile «sindacato di proporzionalità sulla sanzione espulsiva».

Cinque i profili di costituzionalità che il giudice rimettente propone all'attenzione della Corte costituzionale: l'impossibilità della valutazione *in concreto* della sanzione applicata (violazione dell'art. 3, Cost.), l'impossibilità di una valutazione congrua del licenziamento (violazione art. 24, Cost.), l'impossibilità di una eventuale *trasformazione* della sanzione espulsiva irrogata al lavoratore in misura conservativa, a partire dalla valutazione del «coefficiente psicologico e [della] gravità oggettiva della condotta, oltre che [degli] eventuali precedenti disciplinari del lavoratore, [impedendo] a quest'ultimo di esercitare pienamente il diritto di difesa in giudizio», nonché l'incoerenza tra la normativa censurata e la tutela costituzionale del diritto al lavoro (in violazione dell'art. 4, comma 1, Cost.).

Infine, secondo il giudice rimettente, anche conseguentemente ai profili esposti, sarebbe rinvenibile altresì la violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea, che garantisce il diritto del lavoratore ad una tutela effettiva in caso di licenziamento, in astratto qui vanificata dalla previsione di un «automatismo insindacabile».

L'Avvocatura dello Stato si oppone alla declaratoria di incostituzionalità rilevando la carenza di motivazione in punto a rilevanza della q.l.c. e specificando che, in ogni caso, «la gravità della condotta di specie, reiterata e fraudolenta, per come descritta nell'ordinanza di rimessione, comunque non lascerebbe spazio ad una valutazione di eccessività del licenziamento disciplinare», fermo restando la competenza del legislatore alla tipizzazione discrezionale degli illeciti disciplinari, «la cui gravità sia tale da indurre la cessazione del rapporto di lavoro».

Pur non accogliendo le eccezioni sollevate dall'Avvocatura dello Stato in merito alla presunta inammissibilità per difetto di motivazione sulla rilevanza, la Corte costituzionale conclude per l'inammissibilità delle questioni sollevate dal giudice del lavoro del Tribunale ordinario di Vibo Valentia per una serie di motivazioni.

In primo luogo, non si prospetta la violazione dell'art. 3, Cost., in quanto il giudizio di proporzionalità «in concreto» effettuato nell'ambito del procedimento disciplinare e del sindacato giurisdizionale esclude l'automatismo *illecito-espulsione* che, pur considerando la generale illegittimità di tale meccanismo, «nulla osta ad eventuali eccezioni relative a casi soggettivamente e funzionalmente peculiari, nei quali il diritto del singolo alla gradualità sanzionatoria receda di fronte alla necessità di tutelare interessi pubblici essenziali».

In secondo luogo, la Corte non ritiene comunque precluso al giudice del lavoro il sindacato sulla «concreta proporzionalità del licenziamento» anche alla luce dell'art. 2106 c.c., come sostiene la giurisprudenza della Corte di Cassazione, sez. lavoro (*ex multis*, sentenze 11 settembre 2018, n. 22075, 16 aprile 2018, n. 9314, 14 dicembre 2016, n. 25750, 1° dicembre 2016, n. 24574, 19 settembre 2016, n. 18326, 25 agosto 2016, n. 17335, 24 agosto 2016, n. 17304, e 26 gennaio 2016, n. 1351).

In terzo luogo, l'utilizzazione dell'avverbio «comunque» nella disposizione dell'art. 55-*quater* censurato, non si concretizza né in una applicazione generale ed indiscriminata del licenziamento disciplinare e né in una applicazione implicita degli automatismi espulsivi.

Secondo la Corte, il giudice rimettente non ha tenuto conto dell'interpretazione adeguatrice della disposizione sospettata di illegittimità, motivando la questione esclusivamente «sulla base del tenore letterale della disposizione censurata [che] attiene al merito della questione di legittimità costituzionale e non alla sua ammissibilità (sentenze n. 11 del 2020, n. 189 e n. 12 del 2019, n. 135 e n. 15 del 2018, n. 194, n. 83 e n. 42 del 2017, n. 221 del 2015)».

Per tali motivi, la Corte ha concluso per l'inammissibilità. [L. Di Majo]

## **SCORRIMENTO DELLE GRADUATORIE: L'ACCESSO AL PUBBLICO IMPIEGO REGIONALE È COMPETENZA RESIDUALE DELLE REGIONI**

**Corte cost., sent. 20 maggio – 25 giugno 2020, n. 126, Pres. Cartabia, red. Sciarra**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Artt. 1, c. 3, e 2 della legge della Regione Toscana 28 giugno 2019, n. 38]

(artt. 3, 51, 1 c., 97, 117, c. 2, lett. l) e m), e c. 3, della Costituzione)

È costituzionalmente legittima la legge reg. Toscana che autorizza la Regione, gli enti dipendenti, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale a procedere allo **scorrimento delle graduatorie** approvate a far data dal 1 gennaio 2019, in deroga a quanto previsto dall'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018.

Come ribadito già in precedenti pronunce, infatti, la «regolamentazione dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso è riferibile all'ambito della competenza esclusiva statale, sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., solo per quanto riguarda i concorsi indetti dalle amministrazioni statali e dagli enti pubblici nazionali» (sentenza n. 380 del 2004). Con riferimento all'**impiego pubblico regionale**, invece, la competenza esclusiva statale è limitata ai profili privatizzati del rapporto (ossia attinenti al rapporto di lavoro già instauratosi), mentre «i profili “pubblicistico-organizzativi” rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla **competenza legislativa residuale della Regione**» (sentenze nn. 149 del 2012; 63 del 2012; 339 del 2011; 77 del 2011, 233 del 2006, 2 del 2004).

Inoltre, la Corte sottolinea come «lo scorrimento delle graduatorie consente all'amministrazione di attingere alla provvista degli idonei, per far fronte in maniera tempestiva ed efficace alle esigenze sopravvenute», non entrando «in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., proprio perché costituisce una delle possibili espressioni del **buon andamento** e dell'**imparzialità** dell'amministrazione, nell'esercizio della competenza legislativa regionale» (sentenza n. 77 del 2020), sempre che rispetti gli ordinari limiti di validità delle graduatorie e l'ordine di merito espresso dalle stesse (come avviene nel caso in esame).

Non è accolta nemmeno la censura relativa alla violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica in quanto «[l]o scorrimento delle graduatorie consente [...] di **risparmiare i costi** correlati all'espletamento di nuovi concorsi, come ha affermato la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 28 luglio 2011, n. 14, punto 40.) e come conferma anche il preambolo della legge impugnata».

Per questi motivi, la l. reg. Toscana n. 38/2019 non viola gli artt. 3, 51, primo comma, 97, 117, commi secondo, lettere l) e m), e terzo, della Costituzione. [M. Caldironi]

## **L'INTERESSE DEL MINORE NON SEMPRE CORRISPONDE CON LA VERITÀ BIOLOGICA**

**Corte cost., sent. 26 maggio 2020 - 25 giugno 2020, n. 127, Pres. Cartabia, red. Amato**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[c.c. 263]

(artt. 2 e 3 Cost.)

Nel corso di un giudizio di impugnazione del riconoscimento di figlio naturale per difetto di veridicità, la Corte d'appello di Torino, sezione per la famiglia, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 c.c., nella parte in cui non esclude la legittimazione ad impugnare il riconoscimento del figlio in capo a colui che abbia compiuto tale atto nella consapevolezza della sua non veridicità. Ad avviso del giudice a quo, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto innanzitutto con l'art. 3 Cost. per l'irragionevole disparità di trattamento tra chi abbia consapevolmente effettuato il riconoscimento non veridico e chi abbia prestato il consenso alla fecondazione assistita eterologa, a cui sarebbe invece preclusa l'impugnazione. In entrambi i casi, infatti, sussistono la consapevolezza di non essere il padre biologico del riconosciuto e la volontà di assumere la paternità e la responsabilità, quale genitore, di un figlio che non è biologicamente il proprio. In entrambi i casi, alla base del riconoscimento, vi sarebbe un atto consapevole e contra legem: nel caso dell'art. 9 l. n. 40/2004, il consenso alla pratica di procreazione assistita di tipo eterologo e, nel caso del riconoscimento cosiddetto "di compiacenza", la violazione dell'art. 567 c.p. Tuttavia, mentre l'art. 9 preclude l'impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità, l'art. 263 c.c. legittima l'autore del riconoscimento non veritiero all'azione di impugnazione dello stesso. Vi sarebbe altresì un contrasto con l'art. 2 Cost., per la violazione dei principi di responsabilità individuale, di solidarietà sociale e di tutela dell'identità personale del figlio. Sottolinea ancora il giudice a quo che la questione di legittimità costituzionale sollevata non sarebbe riconducibile ai precedenti già esaminati dalla Corte costituzionale nelle pronunce n. 134/1985, n. 158/1991 e n. 7/2012, tutte relative alla modulazione del termine per la proposizione dell'impugnazione di cui all'art. 263 c.c., perché nel caso in esame il dubbio di legittimità costituzionale attiene alla legittimazione all'azione di impugnazione. Come affermato dalla indicata ord. n. 7/2012, il divieto del disconoscimento della paternità o di impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità, in caso di procreazione medicalmente assistita eterologa, «configura una ipotesi di intangibilità ex lege dello status, la quale (come tale) incide non già sul profilo della imprescrittibilità dell'azione di cui alla norma censurata, quanto piuttosto su quello completamente diverso (e qui non censurato) della legittimazione alla impugnazione medesima». L'eliminazione di questa irragionevole disparità di trattamento dovrebbe avvenire mediante l'esclusione della legittimazione all'azione di cui all'art. 263 c.c. del solo soggetto che ha operato un riconoscimento cosiddetto "compiacente", mentre rimarrebbe intatto il restante contenuto normativo della disposizione

censurata, né si verificherebbe alcun vuoto normativo. La Corte tuttavia non condivide tale ricostruzione, rammentando come, nel caso del ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita, il divieto d'impugnare il riconoscimento è riferito a particolari situazioni, specificamente qualificate dal legislatore, e riveste carattere eccezionale. Esso è volto a sottrarre il destino giuridico del figlio ai mutamenti di una volontà che, in alcuni casi particolari e a certe condizioni, tassativamente previste, rileva ai fini del suo concepimento. È per questo stesso motivo che la legge speciale nega – sempre in via d'eccezione – il diritto di anonimato della madre (art. 9, co. 2, l. n. 40/2004). Si tratta, dunque, di eccezioni rispetto al regime generale della filiazione e il carattere derogatorio si accentua nell'ambito di una disciplina che connette effetti giuridicamente rilevanti a tecniche altrimenti espressamente vietate. Né possono essere equiparate la volontà di generare con materiale biologico altrui e la volontà di riconoscere un figlio altrui: nel primo caso, la volontà porta alla nascita una persona che altrimenti non sarebbe nata; nel secondo caso, la volontà del dichiarante si esprime rispetto a una persona già nata. Invero, anche la condizione giuridica del soggetto riconosciuto risulta differente: mentre per la persona nata attraverso procreazione medicalmente assistita eterologa un eventuale accertamento negativo della paternità non potrebbe essere la premessa di un successivo accertamento positivo della paternità biologica, stante l'anonimato del donatore di gameti e l'esclusione di qualsiasi relazione giuridica parentale con quest'ultimo (art. 9, co. 3, l. n. 40/2004). Viceversa, nel caso del falso riconoscimento esiste un genitore "biologico", la cui responsabilità può venire in gioco. Dal divieto di disconoscimento della paternità per il coniuge o il convivente che abbia prestato il proprio consenso non è, dunque, desumibile un principio generale in base al quale, ai fini dell'instaurazione del rapporto di filiazione, è sufficiente il solo elemento volontaristico o intenzionale, rappresentato dal consenso prestato alla procreazione, ovvero dall'adesione a un comune progetto genitoriale, nella misura in cui la disciplina del rapporto di filiazione rimane tuttora strettamente connessa all'esistenza di un rapporto biologico tra il nato ed i genitori. La differente natura delle fattispecie impedisce, infatti, di considerare la scelta normativa dell'indicato art. 9 come un idoneo *tertium comparationis* ai fini della valutazione della ragionevolezza estrinseca della disposizione dell'art. 263 c.c. Si tratta di fattispecie differenti e la diversità delle rispettive discipline si sottrae ai dubbi di legittimità costituzionale sollevati in nome del principio d'eguaglianza. Anche il profilo di censura relativo alla violazione del diritto all'identità personale, garantito dall'art. 2 Cost., non pare fondato, riflettendo la tradizionale interpretazione dell'art. 263 cod. civ. nei casi di riconoscimento consapevolmente falso (Cass. civ., n. 3834/2017), che principia dall' assoluta prevalenza da attribuire all'interesse, di natura pubblicistica, all'accertamento della verità, rispetto al diritto, anch'esso dotato di copertura costituzionale, all'identità sociale del soggetto riconosciuto, nonché alla necessità di

far valere le responsabilità, inerenti alla qualità di genitore, assunte con il riconoscimento. Si tratta, tuttavia, di un'impostazione ormai superata dall'evoluzione normativa e giurisprudenziale inerente l'art. 30 Cost. che ha portato a negare l'assoluta preminenza del favor veritatis e ad affermare la necessità della sua ragionevole comparazione con altri valori costituzionali. Significativo in tal senso è il richiamato art. 9, co. 1, l. n. 40/2004 che, in un caso di divergenza tra genitorialità genetica e genitorialità giuridica fa comunque prevalere l'interesse alla conservazione dello status, così riconoscendo che la corrispondenza tra lo stato di figlio e la verità biologica, pur auspicabile, non è elemento indispensabile dello status filiationis. Nello stesso senso il nuovo testo dell'art. 263 c.c. se, da un lato, garantisce senza limiti di tempo l'interesse primario ed inviolabile del figlio a ottenere l'accertamento della mancata corrispondenza tra genitorialità legale e genitorialità biologica, dall'altro lato, introduce rigorosi termini per la proposizione dell'azione da parte degli altri legittimati, assicurando così tutela al diritto alla stabilità dello status acquisito, in particolare laddove ad impugnare il riconoscimento sia il suo stesso autore. Ciò dimostra la volontà di tutelare gli interessi del figlio, evitando il protrarsi di un'incertezza potenzialmente lesiva della solidità degli affetti e dei rapporti familiari. È stata così riconosciuta e garantita la tendenziale stabilità dello stato di filiazione, in connessione con il consolidamento in capo al figlio di una propria identità affettiva, relazionale, sociale, da cui deriva l'interesse a mantenere il legame genitoriale acquisito, anche eventualmente in contrasto con la verità biologica della procreazione. Nella giurisprudenza costituzionale si è sottolineato che «il dato della provenienza genetica non costituisce un imprescindibile requisito della famiglia» (sentenza n. 162/2014), sicché l'affermazione dell'immanenza dell'interesse del figlio, specie se minore, nell'ambito delle azioni volte alla rimozione dello status (sent. n. 272/2017, n. 494/2002) impone di darvi tutela «nei limiti consentiti da tale verità» (sent. n. 272/2017). Pertanto, nel caso dell'impugnazione del riconoscimento consapevolmente falso da parte del suo autore, il bilanciamento tra il concreto interesse del soggetto riconosciuto e il favore per la verità del rapporto di filiazione non può costituire il risultato di una valutazione astratta e predeterminata e non può implicare ex se il sacrificio dell'uno in nome dell'altro. L'esigenza di operare una razionale comparazione degli interessi in gioco, alla luce della concreta situazione dei soggetti coinvolti, impone al giudice di tenere conto di tutte le variabili del caso concreto, sotteso alla domanda di rimozione dello status di cui all'art. 263 c.c. In conclusione, anche nell'impugnazione del riconoscimento proposta da chi lo abbia effettuato nella consapevolezza della sua falsità, «la regola di giudizio che il giudice è tenuto ad applicare in questi casi [deve] tenere conto di variabili molto più complesse della rigida alternativa vero o falso» (sent. n. 272/2017). Tra queste variabili, rientra sia il legame del soggetto riconosciuto con l'altro genitore, sia la possibilità di instaurare tale legame con il genitore biologico, sia la durata

del rapporto di filiazione e del consolidamento della condizione identitaria acquisita per effetto del falso riconoscimento (in particolare nelle azioni, come quella oggetto del giudizio a quo, esercitate prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 154/2013), sia, infine, l'idoneità dell'autore del riconoscimento allo svolgimento del ruolo di genitore. [S. Rossi]

### **AMMISSIBILITÀ DELL'IMPUGNAZIONE DELL'INTERA LEGGE CHE CONTENGA DISPOSIZIONI INSCINDIBILI TRA LORO**

**Corte Cost., sent. del 10 giugno – 25 giugno 2020, n. 128, Pres. Cartabia, red.  
Sciarra**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[legge Regione Toscana n. 22/2019]

(artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost.)

È ammissibile l'impugnazione da parte del Presidente del Consiglio della legge della Regione Toscana n. 22/2019 nella sua interezza. È chiaro nella giurisprudenza della Corte, che se «è inammissibile l'impugnativa di un'intera legge ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta la individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità», sono, invece, ammissibili «le impugnative contro intere leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure» (tra le tante, sentt. 247/2018, 14/2017, 141/2010). I tre articoli che compongono la legge oggetto del giudizio sono, infatti, tenuti insieme da un forte e coerente nesso di tal ché, anche se le doglianze si dirigono principalmente all'art. 1 della stessa, appare impossibile scindere le disposizioni accessorie, contenute negli articoli 2 e 3 della legge, dalle previsioni contestate.

Nel merito tuttavia le questioni non sono fondate. La legge contiene la disciplina necessaria per assicurare la continuità degli incarichi lavorativi per posizioni organizzative già in essere in attesa di un intervento statale inteso a fissare nuovi parametri per l'individuazione delle risorse a copertura del trattamento accessorio del personale destinatario a tali incarichi. Quando si parla di lavoro pubblico, non c'è dubbio che i profili privatizzati del rapporto, anche in ambito regionale, rientrino nella materia dell'ordinamento civile e quindi nella competenza legislativa statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.; tuttavia i profili “pubblicistico-organizzativi” che ne conseguono afferiscono alla materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi, alla competenza legislativa residuale della Regione prevista dall'art. 117, quarto comma,

Cost. (tra le tante, sentt. 25/2020, 241/2018, 149/2012). La proroga degli incarichi in essere disposta dalla legge censurata è stata dettata da ragioni di natura organizzativa, volte ad assicurare la necessaria continuità dell'azione amministrativa (sent. 252/2016), scelta peraltro connessa alla discrezionalità tipica delle PP.AA. ispirata al principio di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione, di cui all'art. 97, secondo comma, Cost. (sentt. 23/2019 e 15/2017). Nemmeno è fondata la censura secondo cui la legge in parola produrrebbe una disparità di trattamento tra il personale della Regione Toscana e il personale delle altre Regioni. In materia di ordinamento e organizzazione amministrativa, infatti, la Regione può esercitare una discrezionalità piena. Da ciò possono derivare ragionevoli differenziazioni fra le amministrazioni regionali, sempre che "le scelte operate si svolgano nell'ambito delle competenze loro assegnate e nel rispetto del principio di buon andamento e imparzialità di cui all'art. 97, secondo comma, Cost". [F. Minni]

**IL SINGOLO PARLAMENTARE NON PUÒ SOLLEVARE  
CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE PER LA PRESUNTA VIOLAZIONE  
DELLA PREROGATIVA DI CUI ALL'ART. 68, COMMA TERZO, COST.**

**Corte cost., ord. 26 maggio - 25 giugno 2020, n. 129, Pres. Cartabia, red.  
Modugno**

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

[Atto del Procuratore Generale presso la Corte di cassazione 05/07/2019, n. 17567/92/19D, in relazione all'intercettazione da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Perugia 09/05/2019]

(Artt. 67 e 68, terzo comma, Cost.)

La Corte costituzionale dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato nei confronti del Procuratore generale presso la Corte di cassazione, «nonché, per quanto occorra, [del] Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Perugia», dall'On. C.M. Ferri per violazione delle **prerogative di cui agli artt. 67 e 68, terzo comma, della Costituzione**. L'On. Ferri, magistrato collocato fuori ruolo ai fini dell'espletamento del mandato parlamentare, contestava l'illegittimità dell'attività svolta dalla magistratura, in quanto sosteneva di essere stato sottoposto, in via indiretta, da parte della Procura di Perugia ad **una intercettazione di conversazioni, in assenza dell'autorizzazione della camera di appartenenza, richiesta dall'art. 68, terzo comma, Cost.** Inoltre, riteneva che sulla base di tali intercettazioni illegittimamente ottenute, fosse stata

dato avvio nei suoi confronti all'azione disciplinare esercitata dal Procuratore generale presso la Corte di Cassazione. Nello specifico, l'On. Ferri riteneva che una sua conversazione, nel corso di una riunione con un altro magistrato sottoposto ad intercettazione attraverso lo **strumento del c.d. Trojan**, fosse stata carpita in modo illegittimo. Difatti, essendo emersa precedentemente allo svolgimento di tale riunione la partecipazione di un membro del Parlamento, per poter disporre l'intercettazione di quest'ultima, la procura avrebbe dovuto **richiedere la preventiva autorizzazione di cui all'art. 68, terzo comma, Cost.** Il ricorrente, pertanto, sosteneva che tale condotta dell'autorità giudiziaria avesse direttamente leso le prerogative riconosciutegli in quanto membro del Parlamento, rendendolo, di conseguenza, **legittimato a sollevare il conflitto**. La Corte, **in fase di sommaria deliberazione sull'ammissibilità del conflitto**, ha dichiarato il ricorso **inammissibile**. In primo luogo, la Corte ritiene di non poter valutare le denunciate menomazioni delle attribuzioni del singolo parlamentare, derivanti dalla supposta violazione dell'art. 67 Cost., in quanto il ricorrente si è limitato al richiamo della citata disposizione costituzionale senza addurre alcuna argomentazione al riguardo. Quanto alla supposta violazione **dell'art. 68, terzo comma, Cost.**, la Corte ritiene il ricorso inammissibile per mancanza del requisito soggettivo. Nel caso di specie, **non ricorrono i presupposti che nell'ord. n. 17 del 2019 fondano la legittimità di un conflitto sollevato dal singolo parlamentare** (ovvero che siano prospettate «violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari [...] rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria deliberazione»). Nella fattispecie sottoposta al giudizio della Corte, difatti, **la titolarità della prerogativa vantata non spetta al singolo parlamentare, ma alla camera di appartenenza dello stesso**, poiché la *ratio* dell'usbergo previsto all'art. 68, terzo comma, Cost., **non mira a tutelare un diritto individuale, ma a proteggere la libertà della funzione che il soggetto esercita**. Tale impostazione sarebbe conforme «alla natura stessa delle immunità parlamentari, volte primariamente alla protezione dell'autonomia e **dell'indipendenza decisionale delle camere** rispetto ad indebite invadenze di altri poteri, e **solo strumentalmente destinate a riverberare i propri effetti a favore delle persone investite della funzione**» (Cfr. sentenza n. 38 del 2019). Difatti, in tali casi il bene protetto dalla disposizione costituzionale non si identifica con la libertà e riservatezza delle comunicazioni (tutelate dall'art. 15 Cost.), bensì con **l'esigenza di assicurare il corretto esercizio del potere giurisdizionale nei confronti dei membri del Parlamento**, e non con gli interessi sostanziali di questi ultimi. Dunque, i destinatari delle tutele sancite dalla norma costituzionale in esame, **«non sono i parlamentari *uti singuli*, ma le**

**Assemblee nel loro complesso»** (Cfr. sentenza n. 390 del 2007). La disposizione costituzionale evocata dal ricorrente intende, pertanto, **preservare la funzionalità, l'integrità di composizione (nel caso delle misure *de libertate*) e la piena autonomia decisionale delle Assemblee, rispetto ad indebite invadenze del potere giudiziario. Di conseguenza, quando il soggetto titolare della sfera di attribuzioni costituzionali che si assumono violate è la Camera di appartenenza, sarà quest'ultima, e non il singolo parlamentare, legittimata a valutare l'opportunità di insorgere e di reagire eventualmente avverso le supposte violazioni.** Nel caso in esame, quindi la Corte ritiene l'On. Ferri non legittimato a sollevare il conflitto e il ricorso da lui promosso inammissibile. [A. Contieri]

**MOLTEPLICI QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ PER LA VARIAZIONE DI BILANCIO 2018 DELLA REGIONE SICILIANA RELATIVE A TUTELA SANITARIA E TUTELA DEL PATRIMONIO STORICO-ARTISTICO**

**Corte cost., sent. 5 maggio – 26 giugno 2020, n. 130, Pres. Cartabia, red. Modugno**

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

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 2, comma 28, e art. 3, comma 9, della legge della Regione Siciliana 24 del 2018]

(art. 117, comma primo, comma secondo, comma terzo Cost.; art. 118 Cost)

La Corte costituzionale ha accolto il ricorso in via d'azione presentato dalla Presidenza del Consiglio in merito alla violazione dell'art. 117 comma terzo Cost. da parte dell'art. 2 comma 28 della legge 24 del 2018 della Regione Siciliana (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018/2020. Disposizioni varie), dichiarandone l'illegittimità costituzionale.

La legge 8 del 2018 della Regione Siciliana ha autorizzato le spese per l'erogazione dell'indennità vitalizia e chilometrica a favore di assistiti affetti da gravi forme di talassemia. Successivamente, l'art. 2 comma 28 della legge 24 del 2018 ha disposto l'incremento di questa voce di spesa per ulteriori 1.046.000 euro.

La Presidenza del Consiglio ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 comma 28 adottando come parametro di riferimento l'art. 117 comma primo, comma secondo lettera m) e comma terzo Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004), nonché l'art. 118 Cost., in riferimento al rispetto del principio di le-

ale collaborazione anche nella definizione dei livelli essenziali di assistenza (c.d. LEA, in riferimento al d.P.C.m. 12 gennaio 2017).

La Corte Costituzionale ha precisato come l'indennità vitalizia e chilometrica a favore dei pazienti affetti da talassemia, istituita dalla legge 20 del 1990 della Regione Siciliana, costituisca una forma di assistenza sanitaria ulteriore rispetto a quella disciplinata dalla normativa statale in materia di LEA per la medesima categoria di pazienti: l'art. 52 del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, letto congiuntamente all'allegato 7, prevede infatti che i LEA per quella specifica categoria siano soddisfatti già soltanto con l'esenzione dalle spese sanitarie.

La Corte ha, altresì, messo in evidenza come la garanzia dei servizi sanitari di carattere essenziale deve essere conciliata con gli impegni assunti per il risanamento del disavanzo sanitario regionale: non è possibile, pertanto, incrementare ulteriormente la spesa sanitaria, andando oltre il quantum necessario a soddisfare i LEA, laddove sia presente un disavanzo sanitario regionale.

Per questa ragione, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 comma 28 della legge 24 del 2018 della Regione Siciliana per violazione dell'art. 117 comma terzo Cost., con l'assorbimento delle altre censure sollevate dalla Presidenza del Consiglio.

La Corte ha invece dichiarato inammissibile il secondo motivo di ricorso, con cui il Presidente del Consiglio ha impugnato l'art. 3, comma 9, della legge 24 del 2018 della Regione Siciliana, modificativo degli art. 1 e 5 della legge regionale 13 del 2015, richiamando l'art. 9, secondo comma, Cost.; l'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost.; gli art. 134, 136 e 146 del Codice dei Beni Culturali come norme di carattere interposto; l'art. 14 dello Statuto della Regione Siciliana, disciplinante le competenze legislative regionali in materia di urbanistica e paesaggio. La Corte ha rilevato l'inammissibilità della censura in questione, dal momento che la seconda critica della Presidenza del Consiglio non sarebbe stata motivata in maniera adeguata, essendo mancanti gli elementi sufficienti a dimostrare l'incostituzionalità della norma.

La Corte ha dichiarato infondato il terzo motivo di censura sollevato dalla Presidenza del Consiglio nei confronti dell'art. 3, comma 9, lettera b), della legge 24 del 2018 della Regione Siciliana, che ha introdotto il comma 5 bis all'art. 3 della legge 13 del 2015, dal momento che è possibile fornire un'interpretazione conforme a costituzione della disposizione contestata, tale da far venire meno i dubbi di compatibilità rilevati in relazione agli art. 9 e 117, comma secondo, lettera s) Cost.

Secondo il ricorso, la normativa avrebbe introdotto la possibilità di effettuare interventi edilizi all'interno dei centri storici da parte dei privati, proponendo degli studi di dettaglio parcellizzati relativi a singoli edifici, prescindendo dal controllo posto in essere dalla Soprintendenza dei Beni

Culturali, in mancanza di uno studio generale riguardante l'intero nucleo urbano.

La legge 13 del 2015 della Regione Siciliana ha definito una serie di norme relative alla valorizzazione dei centri storici, attraverso il loro recupero e la rigenerazione delle aree degradate, prevedendo l'obbligo di deliberazione da parte del singolo consiglio comunale di uno studio generale che individui le tipologie immobiliari presenti nei nuclei urbani, in maniera organica.

La predisposizione di ciascun studio viene curata dagli uffici tecnici comunali, attraverso la convocazione di una conferenza dei servizi, cui partecipa mediante rilascio di un parere la Soprintendenza dei Beni Culturali competente per area geografica.

L'art. 3, comma 5 bis, della legge 13 del 2015, secondo l'interpretazione prospettata dalla Corte, non consente in realtà al privato di effettuare un intervento sul singolo immobile o su plurimi immobili del centro storico sulla base di uno studio di dettaglio stralcio trasmesso al Comune per l'approvazione. La possibilità di proposta dello studio stralcio da parte di un privato, in assenza di uno studio generale di dettaglio relativo all'intero nucleo urbano, è da intendersi come iniziativa di stimolo nei confronti delle amministrazioni comunali rimaste inerti, per far sì che il Comune attivi il procedimento previsto per l'adozione dello studio generale di dettaglio.

Lo studio di dettaglio proposto dal privato, pertanto, deve inserirsi nella procedura in questione, venendo sottoposto al vaglio degli uffici tecnici comunali e della Soprintendenza alle Belle Arti, per poi confluire nel più ampio studio generale relativo all'intero centro storico. Secondo questa prospettiva interpretativa, pertanto, è garantito il valore unitario del patrimonio storico-artistico del centro storico e non è impedito alle istituzioni competenti di tutelare il nucleo urbano nella sua totalità.

La terza questione di costituzionalità prospettata dalla Presidenza del Consiglio, pertanto, è da ritenersi non fondata, nei sensi indicati nella motivazione della decisione, che fornisce un'interpretazione conforme a Costituzione della normativa impugnata. [E. Verdolini]

## ENTI DEL TERZO SETTORE E NORMATIVA REGIONALE

**Corte cost., sent. 20 maggio – 26 giugno 2020, n. 131, Pres. Cartabia, red. Antonini**

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

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. della Regione Umbria n. 2/2019, art. 5, co. 1, lett. b)]

(art. 117, co. 2, lett. l), Cost.; art. 55 d.lgs. n. 117/2017)

Secondo la ricostruzione fornita dal Giudice delle leggi, la normativa regionale censurata, recante la disciplina delle **cooperative di comunità**, non opera alcuna omologazione delle suddette cooperative di comunità agli enti del Terzo settore, gli unici soggetti legittimati a partecipare attivamente alla programmazione statale degli interventi di utilità sociale, e il cui elenco tassativo è contenuto nel d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore). Conseguentemente, non vi è ragione per addebitare, a carico del legislatore regionale, alcuna lesione della competenza esclusiva statale in ordine alla materia dell'**ordinamento civile**, in cui rientra la disciplina del terzo settore (cfr. sent. n. 185/2018). Infatti, le cooperative di comunità acquisiscono la qualifica di enti del Terzo settore soltanto se costituite come imprese sociali o come cooperative sociali dal momento che, in quest'ultima ipotesi, la legge attribuisce loro la qualifica di imprese sociali. [S. Fabianelli]

**UNA NUOVA ORDINANZA DI “INCOSTITUZIONALITA’ PROSPETTATA”: LA CORTE SOSPENDE IL GIUDIZIO E SOLLECITA L’ABROGAZIONE DELLE PENE DETENTIVE PER LA DIFFAMAZIONE A MEZZO STAMPA**

**Corte cost., sent. 9 giugno 2020 – 26 giugno 2020, n. 132, Pres. Cartabia, red.**

Viganò

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

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 13, l. n. 47/1948; art. 595, c. 3, c.p.]

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

La Corte costituzionale utilizza nuovamente l’innovativa tecnica decisoria della cd. ordinanza ad “incostituzionalità prospettata” – “coniata” nella celebre e assai discussa ordinanza n. 207/2018 (nel cd. caso Cappato, poi definito con sent. n. 242/2019) – sospendendo il giudizio di costituzionalità e rinviando all’udienza del 22 giugno 2021, per sollecitare un intervento legislativo in grado di rendere conforme al principio di proporzionalità, in relazione alla libertà di stampa, il trattamento sanzionatorio della diffamazione a mezzo stampa. Entrambe le ordi-

nanze di rimessione, trattate unitariamente, lamentavano la violazione del principio di proporzionalità (art. 117, c. 1, Cost., in relazione all'art. 10 CEDU; un atto di promovimento evocava, invero, anche gli altri parametri indicati in epigrafe) da parte della pena della reclusione comminata per il delitto di diffamazione a mezzo stampa. Le disposizioni censurate sono dunque l'art. 13, l. n. 47/1948, che prevede in via cumulativa la reclusione da uno a sei anni e la multa non inferiore a 258 euro per il caso di "diffamazione commessa col mezzo della stampa, consistente nell'attribuzione di un fatto determinato"; l'art. 595, c. 3, c.p., che prevede in via alternativa la pena della reclusione da sei mesi a tre anni o della multa non inferiore a 516 euro per il caso di diffamazione recata, tra l'altro, con il mezzo della stampa. La Corte si concentra in primis sulla giurisprudenza convenzionale relativa alla libertà d'espressione (art. 10 CEDU), che si ritiene di norma violata qualora vengano irrogate pene detentive a giornalisti condannati per diffamazione (§ 6.1 C.d.). Sin dalla sentenza grande camera 17 dicembre 2004 *Cumpn e Mazre c. Romania*, che riguardava un ricorso di due giornalisti rumeni condannati alla pena della reclusione di sette mesi di reclusione non sospesa, ancorché in concreto non eseguita per effetto di un provvedimento di grazia presidenziale, la Corte EDU ha affermato che, nonostante la affermazione di penale responsabilità fosse legittima, vista la falsità delle notizie riportate, la sanzione inflitta costituiva una interferenza sproporzionata con il loro diritto alla libertà di espressione, e pertanto "non necessaria in una società democratica". Il giudice di Strasburgo richiamava l'insegnamento della sentenza 27 marzo 1996, *Goodwin c. Regno Unito*, nella quale, dopo avere rimarcato il ruolo essenziale della stampa quale "cane da guardia della democrazia", precisava che gli Stati contraenti sono obbligati a tutelare la reputazione personale (art. 8 CEDU), ma "non devono però farlo in una maniera che indebitamente dissuada i media dallo svolgimento del loro ruolo di segnalare all'opinione pubblica casi apparenti o supposti di abuso di pubblici poteri" (cd. chilling effect). Come concludeva allora la Corte "l'imposizione di una pena detentiva ... è compatibile con la libertà di espressione dei giornalisti ... soltanto in circostanze eccezionali, segnatamente quando altri diritti fondamentali siano stati seriamente offesi, come ad esempio nel caso di diffusione di discorsi d'odio (hate speech) o di istigazione alla violenza" (par. 115). Tale orientamento si è poi consolidato, ed è stato ribadito in due sentenze emesse nei confronti dell'Italia (sentenze 24 settembre, *Belpietro c. Italia*; 7 marzo 2019, *Sallusti contro Italia*), nelle quali "la Corte EDU da un lato ha ritenuto legittima l'affermazione di responsabilità penale in capo ai ricorrenti ..., stante la non veridicità e la gravità degli addebiti rivolti alle persone offese ... ma, dall'altro lato, ha ritenuto sproporzionata l'inflizione nei loro confronti di una pena detentiva, ancorché condizionalmente sospesa ovvero cancellata da un provvedimento di grazia del Presidente della Repubblica" (§ 6.2 C.d.). La necessità di rinunciare alle sanzioni privative della libertà personale per il reato di diffamazione a mezzo

stampa, allo scopo di meglio preservare la libertà d'espressione ed il diritto all'informazione, peraltro, viene evidenziata in numerosi documenti degli organi politici del Consiglio d'Europa (Dichiarazione sulla libertà dei dibattiti politici nei media del Comitato dei ministri, 12 febbraio 2004; risoluzione 4 ottobre 2007, n. 1577 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa; risoluzione 24 gennaio 2013, n. 1920 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa; parere della Commissione di Venezia n. 715 del 6-7 dicembre 2013). Da tali documenti emerge, nel complesso, che la pena detentiva dovrebbe essere irrogata nei limiti della stretta necessità e nel rispetto del principio di proporzionalità, dunque limitatamente ai casi di incitamento alla violenza, all'odio e alla discriminazione. In particolare, il parere della Commissione di Venezia citato ha rilevato che "la vigente legislazione italiana non sarebbe pienamente in linea con gli standard del Consiglio d'Europa in materia di libertà di espressione, individuando la problematica di maggior rilievo nella previsione della pena detentiva in relazione alla diffamazione a mezzo stampa" (§ 6.3 C.d.). I giudici costituzionali, alla stregua di tali coordinate, rimarcano la pressante esigenza di rimeditare il bilanciamento tra libertà d'espressione e protezione della reputazione, posto alla base della normativa oggetto di censura (§ 7 C.d.). La libertà di manifestazione del pensiero – come si rammenta con ampi richiami giurisprudenziali (tra i quali la prima sentenza della storia della Corte, n. 1/1956, che censurò una disposizione di legge proprio per contrasto con l'art. 21 Cost.) – costituisce una "pietra angolare dell'ordine democratico", la cui specifica proiezione della libertà di stampa riveste un "ruolo essenziale nel funzionamento del sistema democratico ... nel quale al diritto del giornalista di informare corrisponde un correlativo "diritto all'informazione" dei cittadini ... «qualificato in riferimento ai principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione, i quali esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale», e «caratterizzato dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie [...] in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti". Se ciò impone di salvaguardare l'attività giornalistica "contro ogni minaccia o coartazione, diretta o indiretta" tale da indebolirne la vitale funzione nel sistema democratico – prosegue la Corte (§ 7.2 C.d.) – è altrettanto vero che il diritto di libertà di informazione deve "essere bilanciato con altri interessi e diritti, parimenti di rango costituzionale, che ne segnano i possibili limiti". Il riferimento è alla "reputazione della persona", diritto fondamentale che trova riconoscimento in previsioni costituzionali interne (art. 2 Cost.) e disposizioni convenzionali (art. 8 CEDU), intimamente connesso con la stessa dignità della persona, che può essere vulnerato da notizie false o di rilievo esclusivamente privato. La Corte riconosce che "il punto di equilibrio" tra tali istanze contrapposte "non

può ... essere pensato come fisso e immutabile, essendo soggetto a necessari assestamenti, tanto più alla luce della rapida evoluzione della tecnologia e dei mezzi di comunicazione”. Può così apprezzarsi l’inadeguatezza del bilanciamento cristallizzato nelle disposizioni censurate, così come interpretate secondo il “diritto vivente” (in particolare, relativamente ai noti limiti all’esercizio del diritto di cronaca o di critica: pertinenza, verità, continenza). Inadeguatezza derivante anche dai rilevati profili di anacronismo della disciplina, che si fonda su un “bilanciamento ... ormai inadeguato, anche alla luce della copiosa giurisprudenza della Corte EDU ... che al di fuori di ipotesi eccezionali considera sproporzionata l’applicazione di pene detentive, ancorché sospese o in concreto non eseguite, nei confronti di giornalisti che abbiano pur illegittimamente offeso la reputazione altrui ... in funzione dell’esigenza di non dissuadere ... la generalità dei giornalisti dall’esercitare la propria cruciale funzione di controllo sull’operato dei pubblici poteri. Ciò esige una rimodulazione del bilanciamento sotteso alla disciplina ... censurata, in modo da coniugare le esigenze di garanzia della libertà giornalistica ... con le altrettanto pressanti ragioni di tutela effettiva della reputazione individuale delle vittime di eventuali abusi di quella libertà da parte dei giornalisti; vittime che sono oggi esposte a rischi ancora maggiori che nel passato” per la “rapidissima e duratura amplificazione degli addebiti diffamatori determinata dai social networks e dai motori di ricerca in internet, il cui carattere lesivo per la vittima ... e per tutte le persone a essa affettivamente legate risulta grandemente potenziato rispetto a quanto accadeva anche solo in un recente passato”. Ebbene, ricalcando il “modello” della richiamata ordinanza n. 207/2018 (relativa alla fattispecie di istigazione ed aiuto al suicidio), la Corte invita espressamente il legislatore ad operare un intervento riformatore; sull’organo democraticamente legittimato, infatti, “incombe la responsabilità di individuare complessive strategie sanzionatorie in grado, da un lato, di evitare ogni indebita intimidazione dell’attività giornalistica; e, dall’altro, di assicurare un’adeguata tutela della reputazione individuale contro illegittime – e talvolta maliziose – aggressioni poste in essere nell’esercizio di tale attività. Il legislatore, d’altronde, è meglio in grado di disegnare un equilibrato sistema di tutela dei diritti in gioco, che contempra non solo il ricorso ... a sanzioni penali non detentive nonché a rimedi civilistici e in generale riparatori adeguati ..., ma anche a efficaci misure di carattere disciplinare, rispondendo allo stesso interesse degli ordini giornalistici pretendere, da parte dei propri membri, il rigoroso rispetto degli standard etici che ne garantiscono l’autorevolezza e il prestigio, quali essenziali attori del sistema democratico. In questo quadro, il legislatore potrà eventualmente sanzionare con la pena detentiva le condotte che, tenuto conto del contesto nazionale, assumano connotati di eccezionale gravità dal punto di vista oggettivo e soggettivo, fra le quali si iscrivono segnatamente quelle in cui la diffamazione implichi una istigazione alla violenza ovvero convogli messaggi d’odio” (§ 8 C.d.). Così procedendo, la Corte si po-

ne nella condizione, ad un tempo, di verificare la compatibilità delle scelte legislative incidenti sui diritti fondamentali costituzionalmente e convenzionalmente presidiati, senza fuoriuscire dal “confine dei suoi poteri” e scongiurando il “rischio che, per effetto della stessa pronuncia di illegittimità costituzionale, si creino lacune di tutela effettiva per i controinteressi in gioco, seppur essi stessi di centrale rilievo nell’ottica costituzionale”. La Corte – come anticipato – sospende dunque il giudizio ed i giudizi a quibus, rimettendo ai giudici ordinari, eventualmente chiamati ad applicare le normative censurate, il vaglio sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza delle questioni, per evitare l’applicazione degli art. 13, l. n. 47/1948; art. 595, c. 3, c.p. nelle more del giudizio di legittimità costituzionale. Tanto è ritenuto necessario, in uno “spirito di leale collaborazione istituzionale” con il Parlamento, visti anche i numerosi progetti di riforma in esame dinanzi alle Camere, per “consentire al legislatore di approvare nel frattempo una nuova disciplina in linea con i principi costituzionali e convenzionali” (§ 8 C.d.). [P. Insolera]

**LA SOSPENSIONE DEL REDDITO DI CITTADINANZA IN CASO DI  
APPLICAZIONE DI MISURE CAUTELARI PERSONALI NON VIOLA  
L’ART. 3 DELLA COSTITUZIONE**

**Corte cost., sent. 20 maggio – 23 giugno 2020, n. 122, Pres. Cartabia, red.  
Amato**

*Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti [n. 1/2020](#)*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 7-ter, co. 1, del D. L. n. 4/2019, conv. in Legge n. 26/2019]

(art. 3, Cost.)

Con la sentenza indicata in epigrafe, la Corte costituzionale rigetta la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Giudice per le Indagini Preliminari (G.I.P.) del Tribunale ordinario di Palermo con riferimento all’art. 7-ter, del Decreto Legge n. 4/2019, convertito con modificazioni in Legge n. 26/2019, in relazione all’art. 3 Cost.

La questione di legittimità costituzionale si appunta, in specie, sulla prevista sospensione del reddito di cittadinanza (o pensione di cittadinanza nei casi di cui all’art. 1, co. 2 del medesimo D. L.) in caso di condanna o applicazione di una misura cautelare personale, nella parte in cui la disposizione censurata prevede che l’erogazione del beneficio venga

sospesa nei confronti del beneficiario o richiedente cui sia stata applicata una misura cautelare personale per qualsiasi tipologia di reato, nonché del condannato con sentenza non definitiva per taluno dei reati di cui all'art. 7, co. 3 del D. L., come convertito. Ad avviso del ricorrente, infatti, la disposizione sarebbe affetta da illogicità ed irragionevolezza sotto due diversi e interconnessi profili: per un verso, la disposizione conduce al risultato (ritenuto paradossale) di disporre la sospensione del beneficio nei confronti un soggetto destinatario di una misura cautelare personale per un reato non riconducibile a quelli indicati dall'art. 7, co. 3 e non, viceversa, nei confronti di un soggetto che per il medesimo reato sia stato condannato in primo grado, specie in considerazione del fatto che per l'applicazione della misura cautelare è sufficiente la sussistenza di «gravi indizi di colpevolezza» e non l'accertamento della colpevolezza «ogni ragionevole dubbio» necessaria ai fini di una condanna non definitiva; per l'altro, la disposizione implica che la sospensione del beneficio nei confronti di un soggetto cui sia stata applicata una misura cautelare personale per un reato diverso da quelli indicati dal citato art. 7, co. 3, possa essere revocata qualora il medesimo soggetto venga successivamente condannato in via definitiva per il reato medesimo.

La Corte costituzionale sottolinea, in primo luogo, che la mancata soggezione a misura cautelare personale e l'assenza di condanne definitive (intervenute nei dieci anni precedenti) per taluni specifici reati costituiscono due requisiti necessari all'ottenimento e al godimento del beneficio, i quali debbono sussistere per tutta la durata dell'erogazione del beneficio. In tal senso la lettera *c-bis* aggiunta in sede di conversione all'art. 2, co. 1, del D. L. n. 4/2019 tra i requisiti personali richiesti ai fini dell'accesso alla prestazione economica.

Quanto allo specifico oggetto del *petitum*, vertente sulla “indiscriminata” sospensione del beneficio in caso di applicazione di una misura cautelare personale (a prescindere dalla tipologia di reato per il quale essa venga disposta), il Giudice delle leggi pone in evidenza i profili di differenziazione tra le valutazioni poste alla base della scelta legislativa relativa alla mancata sottoposizione a misure cautelari personali, nell'un caso, ed all'assenza di condanne definitive infra-decennali, nell'altro. Afferma, infatti, la Corte che, mentre nel primo caso la sospensione è fondata su una valutazione di pericolosità sociale del soggetto beneficiario della provvidenza, nel secondo è correlata al compimento di specifici reati, concernenti il fraudolento conseguimento di erogazioni pubbliche o qualificati di particolare allarme sociale. La Corte costituzionale riconosce l'opinabilità della conseguenza per la quale un soggetto sospeso dal godimento del beneficio in virtù dell'applicazione di una misura cautelare personale per un reato diverso da quelli di cui all'art. 7, co. 3 del Decreto Legge potrebbe tornare a fruirne nell'ipotesi di successiva condanna per il

medesimo reato. Purtuttavia, la Corte ritiene tale conseguenza «coerente con il contesto normativo disegnato dal legislatore, poiché con la cessazione della misura cautelare cessa anche quel pericolo concreto e attuale che legittima la sospensione e il soggetto interessato riacquista nuovamente lo specifico requisito per richiedere il reddito di cittadinanza», ed espressione di una scelta discrezionale del Legislatore nella perimetrazione dei soggetti beneficiari delle provvidenze economiche, salvo il limite – in tale evenienza non superato – della «irrazionalità “manifesta e irrefutabile”» (cfr., *ex multis*, sentt. n. 86/2017 e n. 46/1993). [A.C. Visconti]

### **LA CONSULTA RIEPILOGA I CARATTERI DELLE LEGGI DI INTERPRETAZIONE AUTENTICA**

**Corte cost., sent. 11 giugno – 6 luglio 2020, n. 133, Pres. Cartabia, red.  
Amoroso**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[L. R. Calabria. 31 Maggio 2019, n. 14, art. 1]

(Cost., artt. 3; 97, 4° comma)

Lo Stato ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Calabria 31 maggio 2019, n. 14, recante *Interpretazione autentica del comma 1 dell'articolo 10 della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8 (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2005)* denunciandone il contrasto con gli artt. 3 e 97, quarto comma, della Costituzione.

Nello specifico, il Presidente del Consiglio dei Ministri rileva come la disposizione *de qua* consentirebbe la stabilizzazione di rapporti di lavoro di giornalisti professionisti e pubblicisti in assenza di concorso pubblico, introducendo una norma che lungi dall'essere di interpretazione autentica, si sostanzierebbe in una previsione di carattere retroattivo non sorretta da congrua giustificazione in punto di ragionevolezza o da adeguati motivi di interesse generale.

La Consulta ha ritenuto la q.l.c. prospettata fondata in riferimento ad entrambi i parametri di costituzionalità evocati.

La norma impugnata, infatti, non solo si impone in aperto contrasto con il disposto dell'art. 97, comma 4, Cost, ma viola anche il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3, comma 1 Cost. poiché non presenta i caratteri propri delle leggi di interpretazione autentica, avendo un «chiaro contenuto innovativo con effica-

cia retroattiva» limitandosi a sopprimere un periodo dell'art. 11, comma 1, della L.R. Calabria n. 9 del 1996.

In relazione a tale ultimo profilo i Giudici delle leggi escludono che per qualificare una disposizione come di interpretazione autentica sia sufficiente il criterio dell'auto qualificazione da parte del legislatore. La Corte ricorda come una disposizione di interpretazione autentica debba esprimere «anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge». Fra disposizione interpretante ed interpretata si creerebbe, così, un «rapporto duale... tale che il sopravvenire della norma interpretativa non fa venir meno, né sostituisce, la disposizione interpretata, ma l'una e l'altra si saldano dando luogo ad un precetto normativo unitario» (in tal senso v. già sentenza n. 397 del 1994).

Inoltre, se giurisprudenza costante e consolidata (sin a partire dalla Sent. n. 118 del 1957) riconosce che la funzione legislativa possa esprimersi «anche con disposizioni interpretative, selezionando un significato normativo di una precedente disposizione, quella interpretata, la quale sia originariamente connotata da un certo tasso di polisemia e quindi sia potenzialmente suscettibile di esprimere più significati secondo gli ordinari criteri di interpretazione della legge», tuttavia è necessario anche che «la norma che risulta dalla saldatura della disposizione interpretativa con quella interpretata» abbia «quel contenuto fin dall'origine» e, in questo senso, possa «dirsi retroattiva».

Ne consegue che «il legislatore può adottare norme che precisino il significato di altre disposizioni, anche in mancanza di contrasti giurisprudenziali» tuttavia è al contempo necessario che «la scelta “imposta” dalla legge interpretativa rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario» (sul punto si vedano anche, *ex plurimis*, sentt. 167/2018 e 525/2000). [C. Drigo]

**IL RIORDINO DEI PARCHI E DELLE AREE PROTETTE DELLA  
REGIONE LIGURIA HA INDEBOLITO GLI STANDARD MINIMI DI  
TUTELA AMBIENTALE FONDATI SULL'ART. 117 COMMA 2 COST. E  
SULLA LEGGE QUADRO SULLE AREE PROTETTE**

**Corte cost., sent. 20 maggio – 6 luglio 2020, n. 134, Pres. Cartabia, red.  
Barbera**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[Art. 7, 8, 10, 22, 23 e 31 della legge della Regione Liguria 3 del 2019]

(art. 97 art. 117, comma secondo, lettera s)

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, 8, 10, 22, 23 e 31 della legge 3 del 2019 della Regione Liguria, recante modifiche alla legge regionale 12 del 1995 e alla legge regionale 28 del 2009, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Le disposizioni censurate della legge 3 del 2019 hanno revisionato le normative regionali esistenti in materia di parchi e di aree protette: la legge 3 del 2019, infatti, ha riformato a livello complessivo i criteri costitutivi della c.d. comunità del parco, l'organo rappresentativo delle Regioni e degli enti locali ricompresi nel territorio dell'area protetta, rivedendone altresì i compiti e le funzioni; ha determinato la soppressione di quarantadue aree protette di interesse regionale, provinciale e locale e ha apportato delle revisioni all'estensione territoriale di quelle non soppresse; ha attribuito un diverso valore giuridico al piano territoriale del parco, stabilendo che il suo contenuto abbia valore integrativo dei piani territoriali degli enti di locali e, in caso di contrasto con questi ultimi, valore prevalente; ha disciplinato una nuova funzione in capo all'ente di gestione dell'area protetta, permettendo di stipulare convenzioni con soggetti istituzionali che controllino, accertino e contestino le violazioni in materia ambientale, faunistica, venatoria e ittica.

Il ricorso della Presidenza del Consiglio ha sottolineato come molteplici disposizioni della legge 3 del 2019 contrastino con la legge 394 del 1991, c.d. *Legge quadro sulle aree protette*, attuativa dell'art. 117, comma 2, lettera s) Cost., che ha fissato degli standard minimi inderogabili in materia di tutela dell'ambiente, i quali sarebbero stati rivisti in senso peggiorativo dalla normativa oggetto di contestazione. La Corte Costituzionale ha preso in considerazione le molteplici censure sollevate dalla Presidenza del Consiglio, dichiarando la parziale illegittimità costituzionale della legge 3 del 2019 per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s), accogliendo alcune delle critiche sollevate dal ricorso.

Allo stesso tempo, l'atto introduttivo del giudizio ha evidenziato come la legge 3 del 2019 abbia violato l'art. 97 Cost. e il principio di buon andamento della pubblica amministrazione. La Corte ha tuttavia ritenuto che non sia stato sufficientemente provato il profilo di lesione dell'art. 97 Cost., dal momento che non è stato dimostrato come l'assetto organizzativo complessivo delineato per i singoli parchi possa compromettere l'efficienza dell'azione amministrativa.

La Consulta è entrata nel merito della disciplina della legge 3 del 2019 riguardante la comunità del parco, evidenziando come siano presenti dei profili di illegittimità costituzionale relativi alle disposizioni sui criteri di composizione dell'organo: dal momento che la legge 3 del 2019 ha definito un modello di composizione valido allo stesso modo per l'intero territorio regionale e per ciascuna area protetta, è venuta meno la possibilità di modellare l'assetto istituzionale del

parco tenendo conto delle specificità del territorio; per questo motivo, sono stati indeboliti gli *standard* minimi di tutela ambientale previsti dalla *Legge quadro sulle Aree protette*, che invece avevano conferito allo statuto del parco maggiore spazio di libertà nella disciplina degli organi istituzionali, sulla base dei tratti distintivi del luogo. Ne è conseguita la violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s) Cost. Al contrario, la Corte Costituzionale non ha rilevato profili di incostituzionalità relativamente alla revisione dei compiti e delle funzioni della comunità del parco.

Ulteriori profili di incostituzionalità sono stati accertati relativamente a quella parte della legge 3 del 2019 che ha determinato la soppressione di alcune aree protette e la variazione dei confini territoriali di altre.

L'art. 8 della legge 3 del 2019, infatti, ha rivisto le disposizioni relative all'estensione territoriale delle aree protette di interesse regionale, provinciale e locale contenute all'interno dell'art. 14 comma primo della legge 12 del 1995 della Regione Liguria, determinando la cancellazione dal testo normativo di singole aree protette precedentemente menzionate, con conseguente soppressione delle stesse, e ridisegnando i confini di alcuni dei parchi.

La Presidenza del Consiglio ha posto questione di legittimità dell'art. 8 per presunta violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera s), dal momento che il procedimento di riordino delle aree protette è stato intrapreso senza garantire l'adeguato coinvolgimento degli enti locali interessati.

La Corte Costituzionale ha accolto la critica del ricorso statale sul punto, rilevando la sussistenza di un contrasto con l'art. 117 Cost., comma secondo, lettera s): la *Legge quadro sulle aree protette* ha posto in capo alla Regione la competenza per l'istituzione di nuovi parchi, così come per la loro perimetrazione provvisoria. La partecipazione al procedimento degli enti locali interessati è tuttavia un elemento necessario e non surrogabile, dal momento che «nell'attuale riparto delle competenze legislative, esprime uno standard minimo inderogabile di tutela dell'ambiente, perché garantisce che sia acquisita al procedimento di istituzione e di soppressione di detti parchi la voce di chi rappresenta lo specifico territorio, i cui interessi sono in tal modo posti in rilievo». Oltre nel procedimento di soppressione di singole aree protette, il coinvolgimento degli enti locali è ritenuto obbligatorio anche in quei casi in cui si vogliono modificare i confini dell'area protetta, trattandosi di un atto di gestione della stessa di particolare rilevanza, in cui è opportuno vi sia un recepimento delle istanze locali.

Un ultimo profilo di incostituzionalità della normativa impugnata è stato rilevato relativamente all'articolo 10 della legge regionale 3 del 2019, il quale ha disciplinato gli effetti giuridici complessivi del c.d. piano del parco: secondo l'art. 10, il piano del parco ha valore vincolante nei confronti della pianificazione regionale, provinciale e comunale, dal momento che il suo contenuto deve essere considerato come di carattere integrativo e prevale sulle altre pianificazioni in caso di contrasto.

Il valore attribuito dalla legge 3 del 2019 al piano del parco è tuttavia un valore meno forte rispetto a quello che lo stesso piano potrebbe avere ai sensi della *Legge quadro sulle aree protette*, che ha riconosciuto al piano del parco un valore giuridico di portata maggiore, in quanto valore generale di carattere sostitutivo, nei confronti dei piani territoriali.

La Corte Costituzionale, pertanto, ha evidenziato come pure sotto questo punto di vista vi sia un profilo di incostituzionalità della normativa impugnata, dal momento che, attribuendo al piano del parco un'efficacia giuridica più debole, è stato soggetto a *deminutio* (ancora una volta) lo standard uniforme di tutela dell'ambiente predisposto dalla *Legge quadro sulle aree protette*, con conseguente violazione dell'art. 117 Cost., comma secondo, lettera s). [E. Verdolini]

## LA CORTE COSTITUZIONALE CENSURA LA DISCIPLINA DELLA REGIONE SICILIANA SULL'ESTINZIONE DELLE IPAB

**Corte cost., sent. 11 giugno – 6 luglio 2020, n. 135, Pres. Cartabia, red. Coraggio**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 34, co. 2, della L. Regione Siciliana n. 22/1986]

(artt. 97, co. 2 e 4; 117, co. 2, lett. e); 119, co. 1, 2, 5, 6, 7 e 8, Cost.; art. 15, co. 2, del R. D. Lgs. n. 455/1946)

La questione di legittimità portata all'attenzione della Corte costituzionale dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana si appunta sull'art. 34, comma 2, della Legge della Regione Siciliana n. 22/1986 relativo a «Fusione ed estinzione delle IPAB», nella parte in cui prevede che i Comuni debbano assorbire il patrimonio ed il personale delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza soppresse autoritativamente dall'Amministrazione regionale, ritenuta lesiva di plurime disposizioni costituzionali, quali agli artt. 97, co. 2 e 4, 117, co. 2, lett. e), 119, co. 1, 2, 5, 6, 7 e 8, nonché dell'art. 15, co. 2, del Regio Decreto Legge n. 455/1946, recante «Approvazione dello statuto della Regione Siciliana». Ad avviso del rimettente, detta disposizione violerebbe i principi di autonomia finanziaria degli enti locali, di corrispondenza tra funzioni e risorse, dell'equilibrio di bilancio e di buon andamento della pubblica amministrazione, ponendosi, altresì, in contrasto con la Legislazione statale sul contenimento della

spesa pubblica e delle assunzioni, di cui al D. L. n. 90/2014 (convertito, con modificazioni, dalla L. n. 114/2014).

La questione di legittimità costituzionale si inserisce nel quadro della grave situazione di dissesto finanziario delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB), la cui soppressione – e susseguente devoluzione del patrimonio e del personale relativi ai Comuni territorialmente competenti – ha impattato sulla finanza degli enti locali, originando una nutrita serie di procedimenti giurisdizionali. L'estinzione delle IPAB ha, infatti, innescato almeno due filoni di contenzioso, il primo attivato dai Comuni gravati della totalità dei rapporti attivi e passivi facenti capo alle Istituzioni soppresse ed il secondo dal personale trasferito avverso i rifiuti opposti da alcuni Comuni interessati.

Nel merito, la Corte costituzionale ritiene la prima questione (relativa alla violazione degli artt. 97, 119, co. 1, 4, 5 e 6, Cost. e all'art. 15, co. 2, dello statuto della Regione Siciliana) fondata e la seconda (relativa al *vulnus* all'art. 117, co. 2, lett. e) assorbita.

Sotto un primo profilo, il Giudice delle leggi censura la «rigidità della norma», nella parte in cui impone l'accollo da parte dei Comuni delle posizioni debitorie delle IPAB senza che questi sia controbilanciato da un'adeguata provvista finanziaria, con annesso rischio di dissesto dei Comuni, specie di quelli di più piccole dimensioni. Nel senso della necessaria corrispondenza tra risorse e funzioni in caso di subentro di un ente nella gestione di un altro ente soppresso si era, parimenti, già espressa la Corte costituzionale affermando che detto subentro debba avvenire «in modo tale che l'ente subentrante sia salvaguardato nella sua posizione finanziaria» (sent. n. 364/2010; in senso analogo, sentt. n. 8/2016, n. 116/2007, n. 437/2005 e n. 89/2000).

Sotto un secondo profilo, la Corte costituzionale valuta la legittimità della norma censurata con specifico riferimento al previsto obbligo di trasferimento del personale proveniente dalla IPAB soppresse, considerato contrastante con il principio del buon andamento della Pubblica Amministrazione di cui all'art. 97 Cost. L'assorbimento e l'immissione nei ruoli organici dei Comuni subentranti del personale proveniente dalle IPAB soppresse comprime l'autonomia gestionale degli enti locali in tema di assunzioni. Ad avviso del Giudice delle leggi, la disposizione censurata accorderebbe una tutela preferenziale al diritto al lavoro, a detrimento dell'organizzazione razionale e del buon andamento della P.A. e, nella specie, dei Comuni subentranti, privati della possibilità di assumere il proprio personale in relazione alle loro effettive e specifiche necessità.

A confermare l'opinione della Corte costituzionale vi è, a ben vedere, una significativa giurisprudenza relativa al bilanciamento tra i due beni costituzionali del lavoro e del buon andamento della P.A. che – dalla sentenza n. 123/1968 sino alle sentenze n. 170 e 79 del 2019 – è intervenuta a rimarcare le necessità di una lettura sistematica delle disposizioni costituzionali (tra cui quelle in commento) e

di un conseguente attento bilanciamento in virtù del quale la tutela accordata al lavoro non deve pregiudicare il corretto funzionamento dei pubblici uffici, anche in caso (come quello di specie) di trasferimento del personale da un ente soppresso. Proprio su tale specifica declinazione (fattuale) del bilanciamento di cui qui si discorre è, del pari, intervenuta una sentenza – sentenza n. 202/2014 – con cui la Corte costituzionale ha censurato una norma della Regione Campania, nella misura in cui nell'accordare protezione a «un bene di indubbia pregnanza, quale la tutela dei lavoratori interessati al processo di trasferimento», ometteva di considerare debitamente altri principi costituzionali, tra cui «il buon andamento della pubblica amministrazione sotto il profilo dell'effettivo e corretto impiego dei lavoratori nel nuovo organismo in cui vengono inseriti».

Alla luce di tali considerazioni, corroborate da significativi precedenti giurisprudenziali, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma oggetto di giudizio, ricavandone, altresì, l'obbligo per il Legislatore regionale di intervenire in maniera risolutiva sul “problema IPAB”, mediante un equilibrato contemperamento tra i diversi valori costituzionali interessati, che tenga in particolare considerazione i soggetti deboli. [A.C. Visconti]

### **INAMMISSIBILE LA QUESTIONE RELATIVA ALLA SPROPORZIONE DELLA PENA PECUNIARIA MINIMA PER IL FURTO MONOAGGRAVATO (ART. 625, C. 1, C.P.)**

**Corte cost., sent. 20 maggio 2020 – 6 luglio 2020, n. 136, Pres. Cartabia,  
red. Amoroso**

*Questione segnalata nel Bollettino delle questioni pendenti [n. 1/2020](#)*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[art. 625, c. 1, c.p., come mod. dalla l. n. 103/2017]

(artt. 3 e 27 Cost.)

La Corte costituzionale dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 625, c. 1, c.p. (furto monoaggravato), nella parte in cui prevede la pena pecuniaria della multa da euro 927 a euro 1500, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost. In particolare, il rimettente lamenta una sperequazione irragionevole e sproporzionata determinata dalla pena pecuniaria della multa da euro 927 a euro 1549 comminata per il furto monoaggravato, in confronto alla multa prevista dall'art. 625, c. 2, c.p. per la più grave fattispecie di furto pluriaggravato. Sarebbe infatti irragionevole

prevedere, a fronte di pene detentive che correttamente riflettono la diversa gravità dei delitti (reclusione da tre a dieci anni per l'art. 625, c. 2, c.p., rispetto alla reclusione da due a sei anni per l'art. 625, c. 1, c.p.), un minimo edittale di pena pecuniaria inversamente proporzionale (206 euro di multa per l'art. 625, c. 2, c.p., 927 euro di multa per l'art. 625, c. 1, c.p.). Al fine di "sostituire" la norma censurata, il rimettente individua il previgente limite minimo edittale di euro 103 (ante-riforma Orlando, l. n. 103/2017) (§ 2 C.d.). In punto di rilevanza della questione, la Corte osserva che è stata fatta corretta applicazione della regola del cumulo giuridico di cui all'art. 63, c. 4, c.p.: riconosciute concorrenti le circostanze aggravanti ad effetto speciale della recidiva reiterata e dell'uso di violenza sulle cose, il rimettente ha applicato unicamente la pena prevista da quest'ultima circostanza (nel senso indicato dalla giurisprudenza di legittimità, cfr. Cass., sez. III, 8 maggio-17 luglio 2019, n. 31293) (§ 3 C.d.). Si ripercorre poi l'evoluzione della norma censurata nel complessivo contesto normativo (§ 4.1 C.d.). Fin dal testo originario del c.p., il legislatore ha apprestato un trattamento sanzionatorio differenziato, e segnatamente meno grave per il cd. furto monoaggravato (art. 625, c. 1) rispetto a quello previsto nell'ipotesi in cui ricorrano due o più circostanze aggravanti (speciali, o anche comuni ai sensi dell'art. 61 c.p.), cd. furto pluriaggravato (art. 625, c. 2). Tale quadro è rimasto sostanzialmente immutato anche in seguito a plurimi interventi novellistici, che hanno via via ampliato il catalogo delle aggravanti speciali per il furto, nonché espunto dallo stesso due circostanze, trasformate negli autonomi delitti di furto in abitazione e furto con strappo (art. 624 bis c.p., introdotto dalla l. n. 128/2001). In tale contesto, "l'originaria simmetria tra primo e secondo comma dell'art. 625 cod. pen. è rimasta sostanzialmente immodificata, venendosi a fissare, da ultimo, in un trattamento sanzionatorio che puniva il furto monoaggravato con la «reclusione da uno a sei anni» e con «la multa da euro 103 a euro 1.032», e il furto pluriaggravato con la pena della reclusione «da tre anni e dieci anni» e la multa «da euro 206 a euro 1.549»". La sperequazione oggetto di censura trova allora la propria origine nella l. n. 103/2017, che ha inasprito le sanzioni edittali di diversi delitti contro il patrimonio (artt. 624, 625, 624 bis, 628, 629 c.p.), al fine di "reprimere con maggiore severità condotte criminose di particolare allarme sociale", secondo due direttrici: innalzando i limiti minimi edittali delle pene detentive e aumentando tanto il minimo quanto il massimo delle pene pecuniarie. Si è dunque modificata la cornice edittale della pena pecuniaria dell'art. 625, c. 1, c.p. portandola dalla multa da euro 103 a euro 1032 alla multa da 927 a 1500 euro, rimanendo tuttavia immutato il trattamento sanzionatorio della fattispecie pluriaggravata del comma 2, ed in particolare, per quel che rileva, il limite minimo della multa (206 euro). Una analoga dissimmetria, peraltro, poteva individuarsi, prima della l. n. 103/2017, nel precetto secondario del furto

in abitazione o furto con strappo, le cui ipotesi non aggravate venivano sanzionate con una multa minima di euro 309 (art. 624 bis, cc. 1 e 2, c.p.), mentre per le ipotesi monoaggravate e pluriaggravate (art. 624, c. 3, c.p.) era previsto un minimo di euro 206. Tale incongruenza è stata però emendata con la l. n. 103/2017, che ha equiparato la sanzione pecuniaria minima, fissandola in euro 927 per entrambe le fattispecie, parificazione poi confermata con la l. n. 36/2019, che si è limitata ad innalzare l'entità della multa ad euro 1000. E' tuttavia sfuggita al legislatore l'asimmetria oggi in rilievo tra il c. 1 ed il c. 2 dell'art. 625 c.p., essendo rimasto "il minimo della pena della multa per il reato di furto monoaggravato ... più elevato di quello previsto per il furto pluriaggravato". Emerge dunque che "il legislatore del 2017, nel considerare solo la fattispecie del furto monoaggravato, abbia creato un'asimmetria tra primo e secondo comma dell'art. 625 cod. pen., quale conseguenza di una difettosa tecnica normativa ... all'interno della medesima disposizione (art. 625 cod. pen.) vi è una pena pecuniaria, nel minimo, più elevata per l'ipotesi meno grave, rispetto alla fattispecie connotata da maggiore gravità, seppur all'interno di un trattamento sanzionatorio complessivo che vede la pena della multa concorrere necessariamente con quella della reclusione" (§ 4.2 C.d.). La Corte, pur prendendo atto della ingiustificata sperequazione sanzionatoria, giudica le questioni sollevate inammissibili. Richiamata la propria costante giurisprudenza, secondo cui la comminatoria edittale delle pene rientra nell'ampio spazio discrezionale riservato all'organo di rappresentanza politica, si dà conto del recente orientamento in materia, che si è affrancato dalle strettoie segnate dalla necessità di individuare un preciso *tertium comparationis* in funzione "sostitutiva" della sanzione censurata, virando su un modello di cd. proporzionalità intrinseca, che "valuta direttamente se la pena comminata debba considerarsi manifestamente eccessiva rispetto al fatto sanzionato, ricercando poi nel sistema punti di riferimento già esistenti per ricostruire in via interinale un nuovo quadro sanzionatorio in luogo di quello colpito dalla declaratoria di incostituzionalità, nelle more di un sempre possibile intervento legislativo volto a rideterminare la misura della pena, nel rispetto dei principi costituzionali» (sentenza n. 284 del 2019)". Vero ciò – precisa la Corte – anche in seno al "nuovo" orientamento rimane ferma "l'ampia discrezionalità del legislatore ... sindacabile solo ove venga superato il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà oppure del manifesto difetto di proporzionalità" (§ 5 C.d.). Nel quadro di tale discrezionalità occorre dunque scrutinare l'asimmetria denunciata, nel contesto del "complessivo trattamento sanzionatorio" (reclusione e multa). Se pure è vero che la pena pecuniaria conserva una propria autonomia (v. art. 136 c.p. e art. 102, l. n. 689/1981), rivestendo una funzione complementare, quando prevista congiuntamente alla pena detentiva, in virtù dell'"effetto miratamente dissuasivo, intrinseco nella decurtazione del patrimonio in fa-

vore dello Stato”, nonché partecipando alla funzione rieducativa e dovendo essere proporzionata alla gravità del fatto ed alle condizioni economiche del reo (art. 133 bis c.p.), tuttavia “non è irrilevante il trattamento sanzionatorio complessivo quando la pena pecuniaria concorre congiuntamente con quella detentiva e non è invece a quest’ultima alternativa” dovendosi ritenere che “la ragionevolezza della pena debba essere giudicata secondo una valutazione complessiva della pena pecuniaria e della pena detentiva, «dando rilievo all’unitarietà del trattamento sanzionatorio complessivamente predisposto dal legislatore» (sentenza n. 233 del 2018; così anche sentenza n. 142 del 2017), in quanto in tal modo si consente al giudice, attraverso la graduabilità della pena detentiva comminata congiuntamente a quella pecuniaria, un consistente margine di adeguamento del trattamento sanzionatorio alle particolarità del caso concreto (ordinanze n. 91 del 2008 e n. 475 del 2002)”. Alla stregua di tali coordinate, il giudice, tenendo conto del trattamento sanzionatorio “unitariamente inteso”, e segnatamente la maggiore severità della pena detentiva per il furto pluriaggravato, potrà “operare un sostanziale riequilibrio dell’asimmetria denunciata”. Ed è proprio qui che emerge il difetto di motivazione che determina l’inammissibilità della questione, avendo “il rimettente omissivo di considerare se, in ipotesi, tale divario, ove ritenuto particolarmente marcato, sia idoneo, o no, a ridimensionare l’asimmetria denunciata, relegandola nell’ambito di meri difetti di tecnica normativa, che questa Corte ... non è chiamata per ciò solo a correggere, ove non ridondino in un trattamento sanzionatorio manifestamente irragionevole e sproporzionato”. Ciò costituisce “una insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, con conseguente inammissibilità delle stesse in riferimento a entrambi gli evocati parametri”. La Corte ritiene comunque auspicabile che il legislatore intervenga per correggere lo squilibrio sanzionatorio denunciato (§§ 6, 7 C.d.). [P. Insolera]

**LA CORTE COSTITUZIONALE FA SALVA LA DISCIPLINA DELLA  
REGIONE ABRUZZO IN MATERIA DI VALORIZZAZIONE DELLE  
PIATTAFORME SUL MARE (C.D. TRABOCCHI)**

**Corte cost., sent. 10 giugno – 6 luglio 2020, n. 138, Pres. Cartabia, red. Morelli**

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

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

[art. 1, co. 1, lett. c), della L. R. Abruzzo n. 7/2019]

(art. 9 e 117, co. 2, lett. s), Cost.; artt. 3, 5, 6, 21, 133, 134 e 146, del D. Lgs. n. 42/2004)

Con la sentenza indicata in epigrafe la Corte costituzionale si è pronunciata relativamente alla disciplina regionale abruzzese attinente ai c.d. trabocchi, ovvero sia antiche costruzioni realizzate in legno e consistenti in una piattaforma protesa sul mare, ancorata alla roccia, dalla quale si allungano macchine da pesca, rientranti nell'ambito di tutela dei beni culturali ai sensi dell'art. 142 del Codice dei beni culturali.

La questione di legittimità costituzionale sollevata in via d'azione dal Presidente del Consiglio dei Ministri si appunta sugli innesti normativi apportati dall'art. 1, co. 1, lett. c) della Legge della Regione Abruzzo n. 7/2019, in specie, all'art. 3-ter, della Legge regionale n. 13/2009, in riferimento agli artt. 9 e 117, co. 2, lett. s), della Costituzione, anche in relazione a talune disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D. Lgs. n. 42/2004), invocate quali parametri interposti del giudizio di legittimità costituzionale.

La disposizione censurata ha, in specie, introdotto all'art. 3-ter succitato i commi 3-bis, 3-ter, 3-quater, 3-quinquies e 3-sexies, con cui – in linea di continuità con l'impianto normativo regionale esistente – il legislatore regionale ha individuato taluni parametri dimensionali atti ad «adeguare, per un verso, l'attività di ristorazione ivi svolta all'effettiva esigenza dei flussi turistici e delle visite didattico-culturali provenienti dal territorio regionale e dai territori extraregionali e di evitare, per altro verso, che la fruizione incontrollata degli stessi possa comprometterne il carattere storico-culturale».

Ad avviso del ricorrente, l'intervento regionale si sarebbe posto in contrasto con i principi fondamentali statali in materia di «valorizzazione dei beni culturali ed ambientali» di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. e avrebbe, del pari, leso la competenza esclusiva statale in materia di «tutela dei beni culturali» ex art. 117, co. 2, lett. s), Cost., discostandosi dalle disposizioni contenute nel Codice dei beni culturali ed interferendo con le norme più restrittive previste dai Piani Demaniali Marittimi Comunali (PDMC).

La questione di legittimità costituzionale si impernia, dunque, sulla distinzione (invero sfumata) tra le «due aree funzionali» della «tutela», rientrante nella competenza esclusiva del Legislatore statale, e della «valorizzazione», rimessa alla competenza concorrente Stato-Regioni, per come definite, rispettivamente, dagli artt. 3 e 6 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Nell'ambito della «tutela» rientrano, oltreché la regolazione ed amministrazione giuridica dei beni culturali, gli interventi diretti alla loro protezione e conservazione per fini di pubblica fruizione; la «valorizzazione» ricomprende, invece, ogni attività di intervento diretta

alla promozione della conoscenza del patrimonio culturale, della conservazione e della fruizione dello stesso da parte, anche, da parte delle persone diversamente abili, da esercitarsi, evidentemente, con forme e modalità tali da non pregiudicare le esigenze di tutela del patrimonio stesso.

Nell'esaminare gli specifici profili di doglianza relativamente a ciascuno dei commi frutto del recente innesto normativo, la Corte costituzionale esclude la sussistenza del lamentato *vulnus* costituzionale. La Corte ritiene che le norme dettate dai commi 3-*bis*, 3-*ter* e 3-*quater* siano espressione della competenza regionale in materia di valorizzazione dei beni culturali, esercitata nel rispetto dei principi generali di tutela del patrimonio storico-culturale, per essere le stesse volte, rispettivamente, alla promozione ed al sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale, alla valorizzazione in funzione di richiamo turistico, nonché all'assolvimento dell'esigenza di consentirne (ed agevolarne) la fruizione da parte delle persone anche con disabilità nel rispetto dei parametri di sicurezza per la pubblica incolumità dei soggetti fruitori, sia in chiave turistica che didattico-culturale. Quanto ai restanti commi 3-*quinqies* e 3-*sexies*, il Giudice delle leggi esclude qualsivoglia invasione regionale nella sfera di attribuzioni del Legislatore statale, prevedendo i suddetti commi una sorta di "clausola di salvaguardia" della disciplina statale in materia di utilizzazione e ristrutturazione dei trabocchi.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte costituzionale conclude nel senso dell'infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, "facendo salva" la disciplina di cui alla Legge della Regione Abruzzo n. 7/2019. [A.C. Visconti]

### **NE BIS IN IDEM E SANZIONI AMMINISTRATIVE PER "ATTI CHE ARRECHINO PREGIUDIZIO AL MINORE" POSTI IN ESSERE DAI GENITORI**

**Corte cost., sent. 26 maggio – 10 luglio 2020, n. 145, Pres. Cartabia, red. Amoroso**

*Questione segnalata nel bollettino delle questioni pendenti n. 1/2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 709-*ter*, comma 2, n. 4 del codice di procedura civile]

(Artt. 3, primo comma, 25, secondo comma e 117, primo comma Cost.)

Non sono fondate le tre questioni di legittimità costituzionale sollevate dal tribunale ordinario di Treviso in relazione all'art. 709-ter, secondo comma, n. 4 del codice di procedura civile, nella parte in cui prevede che, **nell'ambito di un giudizio di cessazione degli effetti civili del matrimonio, il genitore che abbia posto in essere atti che arrechino pregiudizio al minore sia passibile della «sanzione amministrativa pecuniaria» da un minimo di 75 euro a un massimo di 5.000 euro**, in favore della Cassa delle ammende.

La prima questione concerne la compatibilità della norma con l'**art. 117, primo comma, Cost.**, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 CEDU, per presunta **violazione del divieto di *ne bis in idem***. La norma avrebbe infatti natura sostanzialmente penale e sarebbe comminata, nel caso in esame, per il medesimo fatto, ossia l'omesso pagamento dell'assegno di mantenimento familiare, per il quale il convenuto nel processo *a quo* era già stato condannato in sede penale. Dopo un'attenta ricostruzione tanto dell'evoluzione del quadro normativo interno (l. 54/2006) quanto della giurisprudenza della Corte EDU (sentenza del 15 novembre 2016, nn. 24130/11 e 29758/11, A e B c. Norvegia) e della Corte di Giustizia (sentenza 26 febbraio 2013, causa C-617/10, Åklagaren contro Fransson, grande sezione, sentenza 20 marzo 2018, in causa C-524/15, Menci; sentenza 20 marzo 2018, in causa C-537/16, Garlsson Real Estate e altri; sentenza 20 marzo 2018, in cause C-596/16 e C-597/16, Di Puma e altri) in materia, il giudice delle leggi propone una **interpretazione costituzionalmente orientata** della norma. In particolare, la Corte **esclude la ricorrenza di una doppia sanzione dell'*idem factum* qualora tra le due manchi una "stretta connessione nella sostanza e nel tempo"**, **intesa come limite generale al principio del *ne bis in idem***. La sanzione pecuniaria di cui all'art. 709-ter c.p.c., introdotta dall'art. 2, l. 54/2006, appare infatti **non complementare, bensì "simmetrica e parallela** a quella [anche formalmente penale] prevista dal successivo art. 3", costituendo uno "specifico e mirato" strumento di tutela per la risoluzione di conflitti tra genitori, come riconosciuto anche dalla giurisprudenza di merito (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 22 ottobre 2010, n. 21718; Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 27 giugno 2018, n. 16980; Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 6 marzo 2020, n. 6471). Non sussiste quindi la "stretta connessione nella sostanza e nel tempo" necessaria e configurare la doppia sanzione.

Non è fondata la questione sollevata in relazione all'**art. 25, secondo comma, Cost.**, in ragione dell'**indeterminatezza delle condotte censurabili con una sanzione di carattere sostanzialmente penale** (indicate come "atti che comunque arrechino pregiudizio al minore"). Sebbene il principio di legalità penale operi anche in relazione alle sanzioni amministrative di natura sostanzialmente punitiva (sentenze n. 139 del 2019 e n. 223 del 2018), esso non appare violato da

“un’**enunciazione sintetica** della norma incriminatrice [...] purché, mediante l’interpretazione integrata, sistemica e teleologica, sia possibile attribuire un significato chiaro, intelligibile e preciso alla previsione normativa” (sentenze n. 25 e n. 24 del 2019 e n. 172 del 2014), anche attraverso il riferimento a concetti extragiuridici diffusi o a dati dell’esperienza (sent. n. 42 del 1972).

Infondata, infine, anche la questione sollevata in relazione all’**art. 3, primo comma, Cost.**, in quanto **l’ammontare della sanzione pecuniaria** sarebbe irragionevolmente elevato rispetto al trattamento sanzionatorio previsto dall’art. 570 c.p. per l’omesso pagamento dell’assegno di mantenimento della prole disposto nell’ambito del giudizio di separazione. La Corte ritiene che, al di là dell’importo concreto della pena irrogata, lo **stigma sociale** collegato alla sanzione formalmente qualificata come penale, da un lato, e la previsione della **reclusione quale alternativa**, dall’altro, valgano ad escludere una ingiustificata differenza di trattamento. [M. Morvillo]

## REDDITO DI INCLUSIONE AGLI STRANIERI: INAMMISSIBILE LA QUESTIONE DELLA COMPATIBILITÀ COSTITUZIONALE DEI REQUISITI PER L’OTTENIMENTO

**Corte cost., sent. 10 giugno – 10 luglio 2020, n. 146, Pres. Cartabia, red. De Pretis**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

[Art. 3, c. 1°, lett. a), n. 1, del decreto legislativo 15/09/2017, n. 147]

(artt. 2, 3, 31, 38, 117 Cost., in relazione all’art. 14 della CEDU e agli artt. 20, 21, 33 e 34 della CDFUE)

Il Tribunale ordinario di Bergamo, sezione lavoro, dubita della compatibilità costituzionale dell’art. 3 comma 1 lett. a), del decreto legislativo 147/2017 che prevede per gli **stranieri**, tra i diversi requisiti per l’ottenimento del **reddito di inclusione**, il **permesso di soggiorno UE di lungo periodo**. Il giudice a quo muove due ordini di censure: la prima riguarda il carattere di **prestazione essenziale del reddito di inclusione**, attinente ai «bisogni primari inerenti alla sfera stessa della persona umana», in relazione al quale **qualsiasi tipo di discriminazione** tra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti **non è ammessa**; mentre la seconda in subordine insiste sul dato secondo il quale anche se fosse considerata al di fuori delle prestazioni attinenti al nucleo dei bisogni essenziali, non sarebbe **ragionevole la**

**richiesta del requisito del soggiorno UE “lungo”, visto e considerato che era già contemplato nella normativa la residenza in Italia in via continuativa per due anni consecutivi.** Nonostante l’argomentazione in diritto fatta dal giudice a quo, la Corte costituzionale non entra nel merito delle questioni perché ritiene fondata l’eccezione sollevata dall’Avvocatura di Stato e dall’INPS secondo cui il giudice non avrebbe tenuto in debito conto **dell’abrogazione della disciplina contestata** ad opera del decreto legge n. 4/2019 (che ha introdotto il reddito di cittadinanza, d.l. poi convertito nella legge n. 26/2019) che prevedeva **una disciplina transitoria per la richiesta e l’erogazione del reddito di inclusione**, in cui non rientrava la ricorrente. Secondo i giudici costituzionali, il **Tribunale di Bergamo**, nonostante l’abrogazione fosse avvenuta prima della rimessione a Palazzo della Consulta, **omette colpevolmente di prendere in considerazione l’esistenza della norma transitoria e di argomentare in merito alla rilevanza della questione. È la mancanza dunque di qualunque motivazione in merito all’applicazione della norma transitoria** e dei suoi effetti sul caso di specie (sulla quale i giudici costituzionali esercitano solo un controllo successivo), che impedisce alla Corte costituzionale di entrare nel merito delle importanti questioni poste dal giudice a quo e a **sanzionare la richiesta con una inammissibilità.** Non impedendo però che, in un secondo momento, attraverso una nuova motivazione sull’applicazione della disciplina transitoria nello stesso caso o successivamente con un caso diverso, la questione dei requisiti per l’ottenimento del reddito di inclusione o dello stesso reddito di cittadinanza arrivi all’attenzione della Corte costituzionale. [F. Medico]